

# **Desenvolvimento local e a dimensão da política no local: leituras e perspectivas críticas ao “pensamento urbano único”**

Valcir Bispo Santos<sup>1</sup>

## **Resumo**

Este ensaio se propõe a examinar algumas das principais leituras e perspectivas sobre desenvolvimento local em sua dimensão política. Um aspecto unifica tais leituras: elas se propõe a serem críticas do pensamento hegemônico, aqui denominado de “pensamento urbano único”, e que impõe o ideário neoliberal aos pesquisadores e gestores do meio urbano. O ponto central dessa ruptura é a recusa ao projeto de cidade competitiva. E o aspecto em destaque das concepções críticas de desenvolvimento local é a construção de um projeto de cidadania reflexiva e crítica na esfera local.

## **1. Introdução**

É possível construir noções críticas de desenvolvimento local e que se contraponham ao discurso dominante e hegemônico? Como conceber o poder local ou a dimensão da política no local em uma perspectiva crítica? Qual a relação entre desenvolvimento local e política?

Estas são algumas das questões que permeiam este ensaio. O objetivo central deste trabalho é pesquisar as noções de desenvolvimento local em uma perspectiva crítica ao capitalismo globalizado, ou, como é denominado neste ensaio, do “pensamento urbano único”, ressaltando a dimensão política propriamente dita.

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Pará-UFGPA e Doutorando em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFPA

Na segunda seção deste trabalho, pretende-se mostrar que não existe um conceito único de desenvolvimento local. Ao contrário, existem as mais variadas interpretações e usos do conceito, o que mostra não somente uma alta plasticidade mas também uma intensa disputa ideológica e política em torno de um projeto de desenvolvimento na escala local. Na terceira seção, se apresentam as principais concepções que informam o projeto da “cidade competitiva” e as suas variações no campo político. Na quarta seção, apresenta-se o outro lado, ou seja, algumas das principais leituras e perspectiva críticas ao capitalismo globalizado no que tange à concepção de desenvolvimento local em sua dimensão política. Por fim, no final se apresenta uma breve conclusão sobre a temática abordada.

## 2. As dificuldades conceituais e os diversos usos do conceito de Desenvolvimento Local

A noção de desenvolvimento sempre foi alvo de polêmicas no interior da teoria econômica. Como Hirschman lembra, isso pode ser fruto tanto do fato do desenvolvimento – com perdão da redundância – relativamente recente da disciplina, no período imediato do pós-guerra, como do fato de ter atraído expectativas políticas variadas no qual acabaram confluindo várias correntes do pensamento econômico. Mas os resultados produzidos nos vários países subdesenvolvidos (em especial na América Latina) que aplicaram estratégias e teorias de desenvolvimento (inclusive da CEPAL) foram desalentadores tendo em vista as expectativas geradas de superação da pobreza e das desigualdades econômicas. Com isso, a disciplina “desenvolvimento”, que *“era portadora de esperanças e ambições irrazoáveis”* (Hirschman, 1986, p. 51), ficou relegada a um longo ostracismo.

Esse panorama de estagnação parece ter mudado em um período mais recente com os ares de renovação em que se desenvolvem (ops...) as noções de “desenvolvimento sustentável” e de “desenvolvimento local”.

Mas como é de praxe em relação às teorias de desenvolvimento em geral, a noção de desenvolvimento local é polissêmica e se presta a vários usos. O refinamento teórico-conceitual da noção de “desenvolvimento local” é de tal forma impreciso e abrangente que pode-se até mesmo compará-la à indefinição do próprio termo “globalização”, o qual corre inclusive o risco de passar à história do modismo sem jamais adquirir um verdadeiro

estatuto teórico, conforme previnem Fiore e Tavares (1997). Essa indefinição e abrangência do termo, conforme Francisco de Oliveira, lembra uma velha lição de álgebra, posto que, se tudo é desenvolvimento local, nada é desenvolvimento local (Oliveira, 2002). Tais indefinições são alargadas pelo próprio termo “local” cuja abrangência nunca é bem precisada (Swyngedouw, 1997; Vainer, 2001).

Mesmo com tais dificuldades, pode-se fazer algumas aproximações para melhor situar o objeto. Assim, por exemplo, o conceito de desenvolvimento local também pode ser associado ao de desenvolvimento endógeno e, nesse campo, a sua afinidade parece estar mais articulada às teorias de desenvolvimento regional ou aos novos paradigmas de industrialização e de reestruturação funcional do espaço (Amaral Filho, 1999). Nesta esteira, o desenvolvimento endógeno, segundo Vázquez Barquero (1998), seria um novo paradigma de desenvolvimento em que o sistema produtivo dos países cresce e se transforma utilizando: (1) o potencial de desenvolvimento existente no território (nas regiões e nas cidades) mediante as inversões que realizam as empresas e os agentes públicos, e (2) sobre o controle crescente da comunidade local. Os autores que trabalham nesta linha assinalam que as propostas da teoria territorial de desenvolvimento e do desenvolvimento autocentrado surgem como uma reação à insatisfação que gerou o esgotamento dos modelos de “desenvolvimento de fora”, que era a proposta estabelecida nos anos sessenta e setenta (Santos, 2001).

Percebe-se, então, que o contexto histórico em que emergem as teorias de desenvolvimento local está associado à crise do fordismo/taylorismo e das políticas keynesianas. Por outro lado, não é mera coincidência que isto se dê no momento em que o processo de globalização ganhe força e que as estratégias de flexibilização industrial adquiram o lugar de protagonistas nas estratégias empresariais, sob os auspícios das autoridades governamentais.

Mas não é objetivo deste trabalho fazer um apanhado histórico sobre as teorias de desenvolvimento local ou endógeno<sup>2</sup>. Neste ensaio, acerca das teorias de desenvolvimento local, trabalha-se com três recortes, a saber: (1) primeiro, pretende destacar a influência (recíproca) das teorias de desenvolvimento local sobre o pensamento urbano; (2) segundo,

---

<sup>2</sup> Para uma retrospectiva histórica e teórica da noção de desenvolvimento endógeno, pode-se consultar Vázquez Barquero, 1998.

privilegia a dimensão propriamente política das teorias de desenvolvimento local, inclusive as concepções de poder local; (3) terceiro, a partir dos dois recortes anteriores, pretende-se destacar as formulações que trabalham criticamente as concepções atreladas ao chamado “pensamento urbano único”, ou seja, que são hegemônicas na produção intelectual das políticas urbanas e do espaço urbano e que conformam o chamado *mainstream* no campo do pensamento urbano ou, mais propriamente, o ideário neoliberal sobre o urbano.

Este último ponto é importante e se torna, sem dúvida, o objetivo central deste ensaio, pois o domínio das concepções de desenvolvimento local que estão no campo hegemônico do pensamento urbano são tão fortes que até mesmo governos locais (ou municipais) considerados progressista ou de “esquerda” no Brasil acabam aderindo aos discursos e práticas competitivas e de marketing urbano, ou seja, ao ideário neoliberal urbano (Vainer, 2001).

Sendo assim, cumpre primeiro conhecer as principais concepções do “pensamento único urbano” acerca das teorias e políticas de desenvolvimento local, ressaltando a dimensão propriamente política de tais concepções. Em outras palavras, conhecer o “adversário” e desvendar a essência de sua “força” política e teórica. É essa a “missão” para a próxima sessão.

### 3. O pensamento urbano único e os projetos hegemônicos de Desenvolvimento local

Cumpramos esclarecer, de antemão, que o termo “pensamento urbano único” foi retido a partir do título de um livro da coleção *Zero à Esquerda*, coordenada por Paulo Eduardo Arantes e Iná Camargo Costa, e que, no caso específico do referido livro<sup>3</sup>, se propõe a “desmanchar” consensos induzidos pela atual hegemonia do capitalismo global no campo do pensamento urbano.

No *leit motiv* que movimenta os ideólogos e intelectuais ligados ao campo do pensamento urbano único e as abordagens de possibilidade de desenvolvimento local por parte das cidades, está a idéia da **competição entre cidades**, que se encontra no bojo do

---

<sup>3</sup> O livro é “A cidade do pensamento único: desmanchando consensos”, de Otília Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano (Vainer, 2000). Assim sendo, a principal ou única alternativa para viabilizar o desenvolvimento econômico das cidades, para o conjunto dos autores do campo hegemônico, seria a correta interpretação das dinâmicas econômicas dominantes e as possibilidades de nichos de mercados que possam ser exploradas pela inserção competitiva das cidades nas redes dos fluxos dos capitais internacionais (Borja & Castells, 1997). Em outras palavras, **adaptar-se aos mercados internacionais** (Compans, 1999).

Teoricamente, a idéia de competição entre cidades está fundamentado na **redefinição do papel das cidades** em face do processo de descentralização produtiva e recentralização do controle sobre os fluxos de capitais, mercadorias e informações. A emergência de uma nova economia de fluxos conferiria às cidades as **funções de comando e produção de serviços altamente especializados**, requeridos para o monitoramento dos investimentos realizados no exterior pelas grandes corporações internacionais. Esta é a idéia central do paradigma das *global cities* (cidades globais), formulado teoricamente por Saskia Sassen (Compans, 1999).

O que denomina-se de paradigma das *global cities* é a apropriação de algumas idéias oriundas do debate da geografia econômica concernentes ao novo papel das cidades no quadro da reestruturação produtiva e da globalização. Assim, algumas características e tendências identificadas em algumas das maiores metrópoles americanas e européias por alguns intelectuais e cientistas<sup>4</sup> têm sido apropriadas como o futuro inexorável das cidades (Compans, 1999).

As idéias centrais desse paradigma são:

- 1) tendências à especialização financeira e de serviços avançados nas cidades;
- 2) o papel dominante das telecomunicações para a centralização das funções de comando e controle sobre uma rede de fluxos econômicos em escala planetária;

---

<sup>4</sup> Rose Compans (1999) identifica entre os intelectuais mais influentes que ajudaram a propagar esta vertente de pensamento (ainda que, no caso de alguns, como Harvey, de maneira não intencional, e pertencentes a distintas filiações teóricas), Manuel Castells, Jordi Borja, Saskia Sassen, Pierre Veltz, François Ascher, Allen Scott, Michael Storper e David Harvey.

3) a ligação entre o local e o global sem a intermediação do regional ou do nacional (Compans, idem).

Os **novos imperativos do urbanismo competitivo** apontam para um redirecionamento dos investimentos públicos, de modo a garantir a atração de capitais externos, que agora seriam voltados para intervenções pontuais e fragmentadas nas zonas “integradas” do tecido urbano. Entre os grandes projetos e intervenções pontuais na malha urbana podem se destacar pesados investimentos em infra-estrutura de comunicação (como redes de comunicação em fibra ótica, teleportos) e transporte, em geral de alta velocidade, como aeroportos e TGVs, além da segregação residencial da nova classe emergente e a “gentrificação” das áreas centrais renovadas ou “revitalizadas”, para usar os termos correntes.

A viabilização destas operações e transformações impõe uma **mudança radical na concepção de política urbana**, substituindo a idéia de intervenção – essência do urbanismo moderno – pela de atração, acompanhamento e negociação, que se traduzem em um novo modelo de gestão urbana que Ascher denomina de “*empresariamento urbano estratégico*” (Ascher, 1994).

Como instrumentos de desenvolvimento local para conduzir estes processos no campo político, institucional e de gestão, os governos locais urbanos acionam um novo sistema de planejamento e gestão, o *planejamento estratégico urbano*, adaptado dos modelos de gestão empresarial, além do *marketing urbano*, utilizado como operação mercadológica para a venda da “imagem” da cidade.

Quais são os principais instrumentos políticos e sociais acionados pelas estratégias de desenvolvimento local para conseguir a eficácia requerida e quais são as suas repercussões sobre o campo político local? O uso do planejamento e da gestão estratégica no campo da gestão pública e do governo local marca, sem dúvida, a esfera pública local e a organização sócio-política e institucional local.

Em primeiro lugar, percebe-se a **necessidade do “consenso” como forma de legitimação do projeto competitivo**, pois sem consenso “não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas” (Vainer, 2000). Este é um ponto fundamental para a construção do projeto ideológico. A produção do consenso no interior da sociedade local está ancorado em dois elementos:

a) Uma “*consciência de crise*”, pois sem esta dificilmente se pode encontrar condições para um consenso público-privado operativo (Forn y Foxà, 1993 apud Vainer, 2000).

b) O acionamento do “*patriotismo de cidade*”, com a gestação e conformação de um “patriotismo cívico, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe” (Castells e Borja, 1997). Este é um projeto fundamental para instaurar a “trégua social” e criar as bases permanentes da cooperação público-privada e para a posterior difusão do pensamento estratégico entre os agentes sociais e econômicos da cidade (Forn y Foxà, 1993, apud Vainer, 2000).

O papel de proeminência dos setores empresariais é viabilizado pela chamada “**parceria público-privado**”, que além de se tornar um importante instrumento para viabilizar os investimento “públicos”, se tornar componente de um novo modelo de gerenciamento dos serviços públicos, de modo a incorporar os métodos de eficiência empresarial, muitas vezes com a concessão ou transferência para os setores privados da exploração de serviços públicos. Deve-se fazer a ressalva que o sentido de “privado” que é utilizado não se refere, está claro, a interesse, indivíduos ou grupos privados em geral. O privado, neste caso refere-se aos interesses privados dos capitalistas ou empresários. Neste sentido, o termo “privado” está no mesmo campo semântico que expressões como iniciativa privada, privatização e outras, que evocam ao capital ou capitalistas. Assim, a formação de diversos tipos de agências públicas com participação privada, o surgimento de novos tipos de associação empresarial com aporte de capitais por parte do poder público para financiar empreendimentos de grupos empresariais privados são os mais novos exemplos de mecanismos de transferência de recursos – financeiros, fundiários ,políticos – para grupos privados (Vainer, 2000).

O resultado disso é que o *planejamento estratégico urbano* e o *patriotismo de cidade* desembocam claramente em um projeto de **eliminação da esfera política local**, transformada em espaço de exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e empresarial (Vainer, 2000). A esse respeito, Borja é claro: “o confronto cidadão não corresponde ao que ocorre entre os partidos nacionais. Seria desejável que *os partidos políticos se abstivessem de concorrer, como tais, às eleições*

*municipais*” (1995, p. 26, grifo nosso). Castells e Borja defendem, inclusive, a supressão dos impedimentos à reeleição e/ou prolongamento dos mandatos de quatro para seis anos (1997). Fundamental também é a presença de lideranças locais (normalmente o prefeito) com “forte personalidade e dinamismo”, ou seja, de lideranças carismáticas, com forte legitimação social perante os atores sociais locais, especialmente aqueles com “peso estratégico”. A esse respeito, alguns autores como Dreyfuss & Marchand chegam a falar no nascimento de “bonapartismo urbano” (Vainer, 2000).

Por outro lado, como indica Vainer, a operação do consenso e do patriotismo da cidade ao transformar a cidade em sujeito/ator econômico, modifica o conceito de cidade e de poder local. Ao transformar a cidade em um sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, se pretende com isso legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. Com isso, se instaura uma “nova cidadania” que passa a ser conferida aos segmentos estratégicos, ao mesmo tempo com a destituição de grupos de “escassa relevância estratégica”. Por isso, Vainer alude inclusive a possibilidade de se falar em *democracia direta da burguesia* (Vainer, 2000).

Tendo em vista o que já foi dito, não é difícil imaginar quais são os **atores sociais da “nova” coalizão hegemônica** que devem liderar as transformações urbanas na cidade do pensamento único. O papel de *segmentos estratégicos* parece estar reservado aos setores empresariais, em especial às entidades de representação empresarial, às lideranças empresariais, além das grandes corporações enraizadas na economia local. O relatório de uma conferência de organismo ligado ao Banco Mundial anuncia claramente que “o setor privado deve liderar as estratégias econômicas locais...” (Urban Partnership & The TWU Urban Division, 1998, apud Vainer, 2000, p. 87).

Também há de se destacar, como elemento basilar na difusão dos conceitos e instrumentos básicos deste modelo, como o planejamento estratégico, o papel fortemente indutor de agências de cooperação e instituições multilaterais, como a agência Habitat, da ONU, e o Banco Mundial (Vainer, 2000, p. 77).

Há um número crescente de cidades no Brasil e na América Latina que vêm adotando modelos competitivos e de planejamento estratégico, conformando um verdadeiro mercado mundial de cidades, voltado para a venda das cidades, simultaneamente nas



escalas global, nacional, regional e local (Sanchez, 2001; Vainer, 2000). Simultaneamente e de forma complementar, se conforma um mercado internacional de consultores, técnicos e planejadores direcionados a cidades e regiões interessados na aplicação de modelos, projetos e instrumentos voltados à competição e “guerra de lugares”.

#### 4. As leituras críticas e a dimensão política do Desenvolvimento Local

A elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PEC-RJ), que se iniciou em 1993 e foi concluído em 1996, foi um marco na introdução do planejamento estratégico em metrópoles brasileiras e, de certa forma, representou um momento de auge do pensamento único urbano no Brasil. A partir daí, diversas cidades e metrópoles brasileiras passaram a adotar o planejamento e a gestão estratégica, algumas inclusive com governos considerados de esquerda ou progressistas. Mas, paradoxalmente, este também se apresentou como um primeiro momento de reação consciente, de instauração de um movimento contra-hegemônico, especialmente de segmentos acadêmicos e intelectuais, alguns dos quais sentiram na pele o que representava o PEC-RJ.

As leituras que se apresentam como críticas ao pensamento único no campo do urbanismo ainda são minoritárias mas estão em um crescendo e adquirindo peso político e intelectual. Uma prova disso é a participação de Ermínia Maricato, professora da USP e uma das autoras do livro já citado “A cidade do pensamento único”, no Governo Lula, exercendo o cargo de secretária-executiva, a segunda na hierarquia do recém-criado Ministério das Cidades, somente abaixo do ministro Olívio Dutra, ex-governador do Rio Grande do Sul.

Neste artigo, como já foi ressaltado, o enfoque é sobre a dimensão política das teorias críticas de desenvolvimento local. Se no campo do urbanismo, as leituras críticas estão no campo minoritário, esta situação talvez seja ainda mais dramática em relação às teorias de desenvolvimento local, onde a hegemonia das teorias ligadas ao capitalismo globalizado são ainda mais claras. Mesmo assim, pode-se observar várias investidas dos segmentos mais críticos neste campo. Neste ensaio, vamos procurar destacar especialmente as contribuições de Francisco de Oliveira, Carlos Vainer e Boaventura Santos, além de

outras, como Rose Compans e Fernanda Sanchez. Deve-se observar de antemão que ainda não existe uma teoria acabada do ponto de vista crítico acerca do desenvolvimento local em sua dimensão propriamente política. As abordagens ainda são parciais, mas pode-se destacar alguns aspectos que, cumulativamente, ajudam a criar as bases de uma formulação teórica mais ampla no campo do pensamento crítico.

#### 4.1. A construção da cidadania na escala local

Chico de Oliveira sublinha que uma das dimensões possíveis para se ter uma compreensão da noção de desenvolvimento local é através da cidadania. Certamente, existem algumas dificuldades, como a impossibilidade da mensurabilidade, uma das obsessões da economia. As tentativas de ligar a noção de cidadania com as de bem-estar e alta qualidade de vida como forma de quantificação são equívocadas, segundo Oliveira, pois isto seria pagar um tributo ao economicismo, embora a política seja um meio para se conseguir tais objetivos (Oliveira, 2002).

Afastada a tentativa de mensurar a cidadania, a noção que deve regular a cidadania, segundo Oliveira, “refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, longe, portanto do indivíduo-massa; trata-se de uma **aquisição por meio do conflito**” (Oliveira, 2002, p. 12, grifos nossos). Este é um ponto a destacar porque, segundo Oliveira, do ponto de vista neoliberal, a cidadania é sinônimo de não-conflito, de harmonia, de paz social. Nesta interpretação neoliberal, desenvolvimento local é apresentado como uma espécie de “emplastro” (medicamento de uso externo) capaz de curar os conflitos sociais. Pensado desta forma, o desenvolvimento local tende a fechar-se para a complexidade da sociedade moderna e passa a buscar o idêntico, o mesmo. Mas o desafio do desenvolvimento local, dentro de uma perspectiva crítica, segundo Oliveira, deve ser o de dar conta dessa complexidade, e não dar as costas para ela.

Assim, a primeira dimensão substantiva do desenvolvimento local é a **capacidade efetiva de participação da cidadania** no que pode se chamar de “governo local”. Isto seria, segundo Oliveira, uma espécie de resgate da *ágora* grega, já que a forma democrática representativa seria insuficiente para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na escala moderna. Esta separação seria produzida pelos grupos dominantes

como uma forma de dominação e para evitar que a democracia seja, realmente, o governo de todos. O desenvolvimento local poderia criar um locus interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum. Sugere-se assim, que o governo poderia estar ao alcance das mãos dos cidadãos (Oliveira, 2000).

A referência à qualidade da questão democrática no âmbito local é um ponto em que Boaventura Santos vislumbra uma possibilidade de solução para a crise da democracia representativa nos países ocidentais. Segundo Boaventura, a concepção hegemônica da democracia não consegue enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia que voltou à tona com a assim chamada “*terceira onda de democratização*”. Não se consegue explicar, por exemplo, o paradoxo da extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Isso teria coincido também com uma grave crise da democracia liberal nos países centrais, conhecida como *dupla patologia*: a *patologia da participação*, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a *patologia da representação*, o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. A variação democrática, dessa forma, é visto com maior interesse no debate democrático. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, o processo de globalização suscita uma *nova ênfase na democracia local* e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas em países como o Brasil, a Índia, Moçambique e a África do Sul (Santos, 2002).

Para Oliveira, **a luta pela cidadania é a forma mais moderna e contemporânea do conflito de classes**. Isso porque é a luta pelos significados, pelo direito à fala e à política, da apropriação do léxico dos direitos e redefinindo-os em um novo patamar, transformando o campo semântico ao tempo em que se apropria dele. É o caso, por exemplo, dos chamados “direitos adquiridos” que situam-se no campo semântico burguês, mas sua apropriação pelo conflito de classes cria um direito para quem não tem propriedade. Tal questão chama a atenção para o não-reducionismo da sociedade civil ao desenvolvimento local para não se dobrar à uma consideração (que é própria da concepção hegemônica) apaziguadora tanto da sociedade civil quanto do desenvolvimento local (Oliveira, 2002).

O segredo para enfrentar os desafios instados inclusive por estas noções “apaziguadoras” de desenvolvimento local, segundo Oliveira, é inventar no próprio processo um novo recurso que não possa ser anulado. Assim, o desenvolvimento local, entendido como tendência contrária aos processos dominantes, também terá seus momentos de desformalização e desregulamentação pois necessita inventar uma nova forma que não possa ser assimilada pelo adversário global, concentrador e anti-democrático. O orçamento participativo, por exemplo, é desformalizador, pois dissolve a legitimidade da representação tradicional, pondo em seu lugar uma nova forma, diretamente ancorada numa cidadania “participativa”. Ele vai além da racionalidade política burguesa, propondo a criação de um novo Estado imediatamente responsável perante as classes sociais dominadas.

Mas para pensar em novas institucionalidade é necessário ter um acúmulo de experiências e de reflexões teóricas. Oliveira lembra que as experiências de governos locais na Itália comandados pelo PCI (Partido Comunista Italiano) no pós-guerra apresentaram um relativo êxito, mas, exatamente por terem sido exitosas (houve um reconhecido aumento do bem-estar e da qualidade de vida nestas cidades, como Bolonha, que chegou a ser conhecida como “Disneylândia do PCI”), acabaram por ser derrotadas. Mas aprofundando a análise, Oliveira considera que estas experiências não conseguiram romper com a racionalidade burguesa, pois não questionaram o Estado burguês. Mesmo porque permaneceram como experiências de gestão de Estado, não chegando a contruir uma nova racionalidade, com a promoção de novas institucionalidades de poder popular (Oliveira, 2002).

Não há nada instituído formalmente em termos de experiências democráticas diretas ou populares mas isto não é problema, segundo Oliveira. Ao contrário, pode ser um bom sintoma, pois a “flexibilização” dos dominados é interessante. Isto possibilita adotar todas as formas possíveis e imagináveis, pois a combinação de formas diferentes em níveis e abrangências diversas seria a única possibilidade da cidadania. Uma dessas formas poderia ser o orçamento participativo, p.e., cuja essência consiste em ir além da razão burguesa inscrita na estruturação do Estado. Oliveira chega a falar em uma “competição entre instituições” para só a partir da experiência social e política cristalizá-la em novas

instituições. O importante é constituir, tal como Toni Negri denominou, o “poder constituinte” do povo, a partir da subversão da ordem (Oliveira, 2002).

No campo do acúmulo teórico, Boaventura ressalta que há um conjunto de pensadores e intelectuais ocidentais que romperam com a concepção hegemônica de democracia como prática restrita de legitimação de governos, e passaram, então, a construir um conjunto de concepções alternativas que ele denominou de contra-hegemônicas. Entre estes autores, destacam-se Lefort, Castoriadis e Habermas. Estes autores, ao reconhecer a pluralidade humana e ao negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, incorporam dois critérios de reconhecimento da pluralidade: (a) a ênfase na *criação de uma nova gramática social e cultural*; e (b) o *entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional*, isso é, a procura de uma nova institucionalidade da democracia (Santos, 2002).

As experiências de redemocratização dos países da América Latina e as “experimentações” políticas implementadas na esfera local, em especial, tocaram em algumas questões que, segundo Boaventura, não foram resolvidas pelas democracias representativas do Ocidente:

A primeira delas relaciona no debate democrático *a questão da relação entre procedimento e participação social*, pois a grande participação social dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do Sul, especialmente na América Latina, colocou na ordem do dia o problema da necessidade de uma nova gramática social e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Essa gramática implicou na introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado, *transformando o Estado em novíssimo movimento social*<sup>5</sup>.

Em segundo lugar, coloca-se o problema da *relação entre representação e diversidade cultural e social*. Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou

---

<sup>5</sup> Esta é uma das teses que tem sido mais polêmicas de Boaventura Santos e que mereceria uma discussão a parte: contudo, isto está fora dos propósitos deste ensaio.

economicamente mais prósperos. Assim, o argumento de S. Mill acerca da representatividade perde credibilidade.

Há uma outra questão, referente à escala de poder, que será desenvolvido na seção seguinte.

#### **4.2. A questão das escalas: o local, o global e a trans-escalariedade**

A discussão da articulação entre as escalas e a sua relação com a ação política é uma das questões mais importantes e, ao mesmo tempo, mais controversas entre os pensadores que se situam no campo contra-hegemônico. É importante lembrar que a articulação local-global é um dos pontos mais fortes do ideário neoliberal, pois nele está embutido a idéia de perda de soberania das esferas nacional ou regional no caso dos Estados nacionais.

Para Chico de Oliveira, analisando o caso brasileiro, o local é uma construção das esquerdas, que, após as sucessivas derrotas para a Presidência da República, viram a possibilidade de exercer no nível local uma outra forma de poder e uma outra forma de gestão de Estado. Ele chega até a vislumbrar uma similitude entre a experiência brasileira e a italiana, pois Gramsci teria formulado a questão da hegemonia, em certa medida, como uma necessidade de mudar pela base, pelo nível local, a hegemonia da classe dominante.

No entanto, Oliveira aponta sérias limitações do local no capitalismo globalizado. A principal delas é a *cisão entre o poder econômico em relação à política*. O que ele quer precisar não é exatamente uma subordinação do poder político em relação ao econômico, mas sim uma indiferenciação. Cita o exemplo da relação entre São Caetano, cidade da região do ABC paulista, e a mega-corporação da General Motors, que tem uma fábrica nesta cidade. O mais provável hoje é que a política de São Caetano seja totalmente indiferente à GM. O que está acontecendo hoje é que a economia/tecnologia, tal como tinha previsto Gramsci em “Americanismo e fordismo”, transformou-se em sociabilidade e cultura. Existe uma universalidade que está acima das peculiaridades locais e que nenhum poder local pode desfazer, especialmente se o combate se dá apenas no plano econômico. O máximo que a cidade-global faz é reforçar o global e não a cidade. Isso porque trabalha no sentido dos universais, da universalidade capitalista.

Por isso, a potencialidade do local no capitalismo globalizado estaria situado além dele, estaria na megapólis “com a tônica no ‘pó’” (Oliveira, 2002). O que importa é o caráter de elo do local numa cadeia que se articula em torno de um outro projeto, cuja primeira condição é deslocar o *front* da luta do econômico para o seu opositor, para o social e o político. Em termos gramsciano, *os fronts da luta são a sociedade civil e a sociedade política*. A sociedade civil inclui a cidade mas está além dela. O que acontece muitas vezes é que uma relação de forças estranha ao local pode influir poderosamente sobre ele. Cita o caso das eleições municipais de São Paulo, pois se a eleição fosse entregue unicamente à dinâmica do município de S. Paulo, provavelmente Paulo Maluf teria sido eleito. Mas um novo padrão de moralidade pública, em que a sociedade civil brasileira rejeitou os métodos de Maluf, influenciaram no pleito municipal paulista. Existem também limitações no campo tributário e orçamentário, agravados especialmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, entretanto há uma série de poderes do município que estão em desuso, alguns especialmente constrangidos pelo apelo ideológico das práticas e estratégias competitivas.

Carlos Vainer dá uma ênfase particular às estratégias trans-escalares como condição para o êxito de administrações locais comprometidas com a resistência ao projeto neoliberal. Lembra que a primeira e principal ruptura é com o projeto competitivo. Mas admite que o local não é mero reflexo das estruturas sociais, políticas e econômicas. A cidade é, antes de tudo, um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza. O fundamental, segundo Vainer, é que qualquer estratégia ou projeto de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos. Assim, por exemplo, o poder das corporações multinacionais está menos em sua globalidade que em sua capacidade de articular ações nas escalas global, nacionais, regionais e locais. No caso daqueles que se encontram nas trincheiras contra-hegemônicas, o confronto é com o receituário proclamado pelas agências multilaterais e consultores internacionais, pois o campo de possibilidades dos governos locais seria, na sua visão, ao mesmo tempo: a) mais amplo, pois não estão unicamente condenados a adotar estratégias empresariais competitivas; b) menos amplo, pois qualquer projeto – econômico, político, cultural – estará condenado ao fracasso se permanecer confinado à esfera local (Vainer, 2001).

Boaventura Santos também parece acreditar que o local precisa necessariamente ser um elo em uma cadeia de experiências mais amplas que precisam ser difundidas para conseguir um efetivo êxito. Assim, segundo Boaventura, a globalização contra-hegemônica passa por articulações transnacionais entre diferentes experiências locais de democracia participativa, pois elas permitem criar o local contra-hegemônico, o local que é o outro lado do global contra-hegemônico. Essas articulações são fundamentais para fortalecer e dar credibilidade às práticas locais pelo simples fato de as transformarem em elos de redes e movimentos mais amplos e com maior capacidade transformadora. Interessante é que quando Boaventura fala da necessidade de um aprendizado contínuo e recíproco para o êxito das práticas democráticas, ele parece estar se baseando na idéia de uma rede de empresas flexíveis, ao estilo dos distritos industriais. Em certo sentido, Chico de Oliveira parece encontrar mais idealizações nas formulações de Boaventura do que propostas realmente factíveis, pois dá a entender que Boaventura formula outro tipo de articulação entre o local e o global, aparentemente desprezando as articulações entre os Estados nacionais, por exemplo, ou entre o local e o nacional ou o regional.

Outro ponto importante nas formulações de Boaventura é a ênfase no aumento da participação social nas experiências locais de democracia participativa, o que também teria levado a uma *redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local, recolocando o problema da escala no interior do debate democrático*. A maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do Sul teria o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo. Essas inovações institucionais estão relacionadas ao que Castoriadis denominou de *instauração de um novo eidos*, isto é, de *uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais* (Santos, 2002).

#### 4.3. O público e o privado na estratégia contra-hegemônica

O projeto estratégico de cidade reduz, como vimos, a cidadania a um grupo privilegiado de setores ou segmentos sociais, que, enquanto *segmentos estratégicos*, definiriam os rumos do desenvolvimento econômico e urbano (Vainer, 2000). Esta é a



tônica do “empresariamento urbano”, que reduz os atores sociais relevantes no plano local aos empresários, destacadamente. Essa operação política tem enorme influência na abrangência de termos que passam a serem sistematicamente utilizados ou referenciados, como o público e o privado.

Chico de Oliveira denuncia um esvaziamento ou um reducionismo de termos como sociedade civil, público e privado. O que se almeja é a cristalização de uma conceituação apaziguadora tanto da sociedade civil quanto do desenvolvimento local. Lembra que a sociedade civil, na vertente gramsciana, não se reduz simplesmente ao conjunto de atores privados. Gramsci destaca um aspecto de negatividade no conceito de sociedade civil que não pode ser desconhecido. Assim, sociedade civil seria o lugar do conflito pela hegemonia, pois é aí que se segrega, se produz a ideologia, cimento amalgamador do consenso, permanentemente contestado pelo dissenso. No Brasil, impera o discurso das organizações não-governamentais, que apresentam a sociedade civil como o lugar do não-conflito, um lugar da concertação – o que não deixa de ser, segundo Oliveira – em que os interesses não aparecem. Novamente se reduz a sociedade civil aos âmbitos dos atores privados.

Opera-se, então, um reducionismo dos conceitos de público e privado e se vale de um pré-conceito de ampla difusão, segundo o qual o público não é igual ao privado. Ocorre que, se em Locke público é a reunião de atores privados, ou em Habermas é o lugar não privado do privado, não faz, absolutamente, nenhum sentido devolver ao público os assuntos privados, pois eles já estariam lá. Ocorre que, no Brasil, o pré-conceito é mais moderno, e público ganhou a mesma conotação de estatal. Desse pré-conceito se vale, p.e., Bresser Pereira para promover sua “reforma do Estado” e inventar noções rasteiras como “organizações sociais” e “público não-estatal” (Oliveira, 2002).

Esse pré-conceito serve para, entre outras coisas, fazer mais um uso da noção de “desenvolvimento local” para servir os propósitos da cidade estratégica. O desenvolvimento local passa também a se referir ao “público não-estatal”, a confusão semântica proposital de Bresser Pereira. É o caso das novas “revitalizações” dos centros históricos, ao estilo do Pelourinho, em Salvador, do Recife Antigo, de Puerto Madero, em Buenos Aires, e de Barcelona, cidade-modelo da revitalização. O termo revitalização já dá a idéia de que nesses locais não havia vida. É o mote para se fazer então um processo de

“higienização” desses lugares, com a remoção do “entulho” humano que lá vive. Saem os pobres, os mendigos, prostitutas, bares de má-fama, botecos sujos e tristes. Esvazia-se a história de quem viveu lá; em lugar da memória, o esquecimento. Trata-se de operações de elevação da renda da terra urbana, vale dizer, de uma acumulação primitiva pela via do investimento público. Outra vez se privatizou o público, mas não se publicizou o privado. Ou seja, nenhum critério que publicize o lucro, no sentido de nele introduzir o conflito (Oliveira, 2002).

## 5. Os limites e possibilidades do desenvolvimento e do poder local contra-hegemônicos

Pode-se perceber que as formulações no campo da noção crítica do desenvolvimento local em sua dimensão política ainda não adquiriram a roupagem de uma teoria mais acabada, ou, pelo menos, de uma formulação teórica mais completa, com um encadeamento lógico e coerente internamente. O que se vislumbra são ainda fragmentos de um tecido, aspectos que podem fazer parte de um construto teórico mais amplo. Talvez o traço mais significativo dessas leituras é que ainda estejam em um estágio de negação do projeto neoliberal, de crítica à estratégia da cidade competitiva e de suas repercussões no campo político e urbano. São, por assim dizer, tributárias de uma visão crítica ao projeto hegemônico e conservador mas que ainda não formulou o seu próprio projeto. Em outras palavras, falta dar o passo seguinte, aquele que fornecerá as formulações propositivas do campo crítico ao neoliberalismo.

Mas poderia ser diferente? De certa forma, isto reflete o volume ainda restrito de experiências que poderiam ser consideradas exitosas no campo das forças sociais e políticas que se opõe à força devastadora do capitalismo globalizado. Isto também conduz a uma outra discussão que é uma das principais polêmicas no seio do campo crítico: a questão das escalas ou da articulação entre as mesmas na ação política. Um dos únicos consensos que pode se extrair desta discussão é que o local não se basta por si mesmo. Ou seja, não existe condições ou futuro viável para se pensar em um “local autônomo”. Seria a mesma ilusão de se pensar, por exemplo, na possibilidade de êxito do “socialismo em um só país”, delírio stalinista do século passado. Dessa forma, há de se ter alguma articulação que garanta o

espraçamento das experiências gestadas no “local”. Mas de que forma de dará estas articulações trans-escalares? Qual a relevância do nacional, por exemplo, nestas articulações? Ou tudo se passa através da articulação local-global, como parece pretender Boaventura Santos? Nesse aspecto, pode-se pensar que as hipóteses levantadas por Boaventura sobre a articulação entre global e local se dê primordialmente através dos movimentos sociais, por isso a possibilidade da articulação global-local, mediatizada pela rede informacional. Em outro texto, Boaventura expressa a idéia da construção de um novo contrato social que não deveria se confinar ao espaço-tempo nacional-estatal e deveria incluir igualmente os espaços-tempo local, regional e global (Santos, 1999).

Sobre as experiências em andamento, uma mega pesquisa, coordenada pelo próprio Boaventura Santos, e que reuniu 69 pesquisadores que analisaram 60 iniciativas de emancipação social e política em seis países do Sul (África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal), indica que as experiências mais positivas se deram na Índia e no Brasil, com destaque para o Orçamento Participativo (OP), que virou marca registrada de administrações petistas (embora já esteja sendo incorporado por gestões mais conservadoras, pelo menos formalmente). Assim, nas experiências citadas de democracia participativa, sempre se destaca o OP. Isso parece ser um alento para os brasileiros, mas também demonstra que ainda não se avançou muito neste campo.

O que pode se destacar certamente nas proposições políticas de desenvolvimento local é a centralidade da cidadania enquanto problemática chave. Para alguns, como Francisco de Oliveira, se torna até a problemática mais relevante na concepção crítica de desenvolvimento local. Este é um aspecto importante, pois existem várias administrações de esquerda que priorizam o aspecto econômico e acabam aderindo, com isso, às estratégias competitivas. O próprio Chico de Oliveira cita o caso de Santo André, cidade do ABC paulista administrada pelo PT e que pretende se candidatar a ser uma “Barcelona brasileira”, enquanto Porto Alegre, em sua quarta administração petista, politiza o poder local, indo na outra direção, a do projeto político. Como Vainer destaca, a discussão sobre a escala mais apropriada para se construir a cidadania e a identidade política já mostra a importância de tal questão, até mesmo para o projeto hegemônico, embora a instrumentalidade da cidadania, neste último caso, sirva apenas para legitimar os interesses dos verdadeiros “donos” da cidade.

## Bibliografia

- ASCHER, François. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. IN: *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ, ano VIII , No. 1, abril, 1994.
- AMARAL FILHO, Jair do. A Endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: Encontro Nacional de Economia, 27., 1999, Belém, PA. *Anais...* Belém, PA: ANPEC, 1999, pp. 1281-1300.
- BORJA, Jordi. *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*. Quito, Programa de Gestión Urbana/ Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.
- BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Habitat/Taurus, 1997.
- COMPANS. Rose. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. IN: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR, maio, 1999, pp. 91-114.
- IORE, J. L. & TAVARES, M. C. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- HIRSCHMAN, Albert. Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento. IN: Hirschman, A. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp. 49-80.
- OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? IN: CACCIA-BAVA, S., PAULICS, V. & SPINK, P.(orgs) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, pp.11-31.
- SANTOS, Boaventura S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. IN: HELLER, A. ... [et al.]. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o canôe democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos*

- da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1), pp. 39-82.
- SANTOS, Valcir B. Uma releitura do modelo de distritos industriais a partir de regiões periféricas: um cotejo com o Programa Moveleiro da Prefeitura de Belém (mimeo). 2001.
- SANCHEZ, Fernanda. Cidades reinventadas para um mercado mundial: estratégias trans-escalares nas políticas urbanas. IN: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001, v. 1, pp. 246-257.
- SWYNGEDOUW, Eric. Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. IN: Kewin R Cox (ed) *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York/London: The Guilford Press, 1997, pp. 137-166.
- VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? IN: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001, v. 1, pp.140-151.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. IN: ARANTES, O., VAINER, C. & MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1998.