

# Artigos



# Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro<sup>1</sup>

Orlando Alves dos Santos Junior<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo discute a emergência de um novo padrão de governo nas cidades, fundado na governança empreendedorista, como decorrência das mudanças econômicas e políticas no país. Essas mudanças estariam aprofundando a mercantilização das cidades, criando novas condições para a circulação e reprodução do capital através da transformação dos preços e das instituições do mercado no núcleo central da dinâmica de organização e apropriação do território urbano. Neste contexto, argumenta-se que a realização dos megaeventos esportivos – Copa do Mundo em 2012 e Olimpíadas em 2014 – estaria exercendo papel crucial nesse processo. A transformação midiática desses megaeventos esportivos em recurso político de legitimação do poder urbano modernizador-conservador viabilizaria a continuidade da marcha da revolução passiva brasileira.

## Palavras-chave

Governança Empreendedorista; Megaeventos Esportivos; Política Urbana; Copa do Mundo.

## Entrepreneurial governance and sports mega-events: reflections about the brazilian experience

## Abstract

This article discusses the emergence of a new paradigm of urban governance, founded on entrepreneurial tactics, that has resulted from economic and political changes in the country. These changes have deepened commodification of cities, creating new conditions for the circulation and reproduction of capital through the transformation of prices and market institutions in the central core and through the dynamics of organization and ownership of urban land. In this context, the article argues that the implementation of sports mega-events - the World Cup in 2012 and Olympics Games in 2014 – is playing a crucial role in this process. The mediatized transformation of these sports mega-events into a resource for legitimizing modernizer-conservative urban power regimens will allow for the continued march of a Brazilian passive revolution.

## Keywords

Entrepreneurial Governance; Sports Megaevents; Urban Policy; World Cup.

## Introdução

O Brasil vive atualmente um momento crucial de transição, no qual se torna necessário atualizar a questão urbana e a sua tradução em modelos de planejamento e gestão das suas cidades. A acumulação urbana está sendo reconfigurada com alterações no padrão clássico da modernização-conservadora, que sempre presidiu a inclusão do país na expansão da economia-mundo, e a realização dos megaeventos esportivos – Copa do Mundo em 2012 e Olimpíadas em 2014 - vem jogando papel crucial nesse processo. As cidades brasileiras estão, com efeito, sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam alternativas espaços-temporais para a permanente crise de sobreacumulação do capitalismo financeirizado. O Brasil aparece por conter atrativas fronteiras em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessa, combinado com a existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionalizados. Por este motivo, pode-se observar nas cidades brasileiras um novo ciclo de mercantilização que combina a conhecida acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com os novos circuitos de capital internacionalizados que vêm transformando as cidades em commodities. Emerge, assim, uma nova coalisão de interesses mercantis que transforma e recicla o poder urbano que vem dirigindo as cidades brasileiras como campo e objeto da aliança modernizadora-conservadora, ameaçando os avanços do projeto de reforma urbana nascido na segunda metade dos anos 1980.

Nesse contexto, o presente artigo discute a emergência de um novo padrão de governo nas cidades, fundado na governança empreendedorista, como decorrência das mudanças econômicas e políticas no país. Essas mudanças estariam aprofundando a mercantilização das cidades, criando novas condições para a circulação e reprodução do capital através da transformação dos preços e das instituições do mercado no núcleo central da dinâmica de organização e apropriação do território urbano. Para tanto, torna-se necessário implantar um novo modelo de política urbana e uma forma de governo das cidades que viabilizem esta transição. Isto é, empreender a cidade como objeto e campo de negócios, ou seja, habilitar a implantação e o pleno desenvolvimento de relações mercantis no uso

e apropriação da cidade, ao invés de regular as forças de mercado para torná-las compatíveis com a promoção do direito à cidade. No centro de tais mudanças estão os megaeventos esportivos e a sua transformação midiática em recurso político de legitimação do poder urbano modernizador-conservador, viabilizando a continuidade da marcha da revolução passiva brasileira<sup>3</sup>.

### **A emergência da governança empreendedorista no contexto dos países centrais**

A emergência de um novo padrão de governança urbana voltado para mercantilização da cidade não seria um fenômeno brasileiro. Harvey (2005) sustenta que estar-se-ia assistindo a uma “reorientação das posturas das governanças urbanas adotadas nas últimas duas décadas nos países capitalistas avançados”, onde “a abordagem 'administrativa', tão característica da década de 1960”, estaria dando “lugar a formas de ação iniciadoras e ‘empreendedoras’ nas décadas de 1970 e 1980.” (HARVEY, 2005, p. 167).

A governança empreendedorista empresarial, segundo Harvey (2005), seria caracterizada pelos seguintes elementos centrais:

(i) A coalização de interesses que sustenta a governança empreendedorista estaria fundada na “noção de 'parceria público-privada', em que a iniciativa tradicional local [a iniciativa privada] se integra com os usos dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego” (p. 172);

(ii) As atividades empreendedoras promovidas pela parceria público-privada, como todas as demais atividades capitalistas, seriam especulativas, subordinadas ao mercado, e, portanto, “sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado” (p. 173);

(iii) O empreendedorismo enfocaria mais a intervenção em torno de partes específicas da cidade (lugares) do que o conjunto do território. Aqui, a referência ao território englobaria a totalidade da cidade, ou seja, projetos econômicos envolvendo a moradia, a educação, etc. do conjunto da cidade considerada, enquanto que a referência ao lugar diria respeito à melhoria das condições de alguns lugares específicos capazes de atrair investimentos e alavancar o desenvolvimento econômico, como a intervenção em um centro de convenções, a construção de um parque industrial, etc.

Seguindo a análise de Harvey (2005), existiriam diversas estratégias de desenvolvimento econômico acionadas pela governança urbana empreendedorista empresarial. Tendo em vista o enfoque desse artigo nos megaeventos, vale destacar uma específica, vinculada ao que Harvey denomina de estratégia com relação à “divisão espacial de consumo” (2005. p. 175). Ainda que as diferentes estratégias não se excluam entre si, e o desenvolvimento desigual das diversas cidades e regiões metropolitanas dependa “da natureza das coalizões formadas, da combinação e do ritmo das estratégias empreendedoras, dos recursos específicos (naturais, humanos, locais) com os quais a região metropolitana é capaz de trabalhar, e do poder de competição” (2005 p. 178).

Na estratégia vinculada à divisão espacial de consumo, os investimentos enfocariam a qualidade de vida de cidade e envolveriam

a valorização de áreas urbanas degradadas, a inovação cultural, a melhoria física do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernistas de arquitetura e design urbano), atrações para consumo (estádios esportivos, centros de convenção, shopping centers, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente)...”Acima de tudo, a cidade tem de parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir (HARVEY, 2005, p. 176).

É evidente que o turismo e a promoção de megaeventos ocupam aqui um papel fundamental, exatamente pela sua capacidade de atração de pessoas e mercadorias, em torno de eventos únicos e de atividades inovadoras e estimulantes.

A questão, como aponta Harvey, é que o empreendedorismo urbano também envolveria certo tipo de competição interurbana, no qual cada cidade busca ganhar e reter benefícios em relação às outras. Nas palavras do autor,

De fato, a redução das barreiras espaciais intensificou ainda mais a concorrência, entre localidades, estados e regiões, pelo capital destinado ao desenvolvimento. Assim, a governança urbana se orientou muito mais para a oferta de um 'ambiente favorável aos negócios', e para a elaboração de todos os tipos de chamarizes para atrair esse capital à cidade. Naturalmente, o empreendedorismo crescente foi consequência parcial desse processo (HARVEY, 2005, p.178-179).

Não é à toa que, nesse contexto, a disputa e a competição entre as cidades e países para sediar megaeventos esportivos e culturais de caráter internacional seja cada vez mais acirrada.

Do ponto de vista da dinâmica urbana, Harvey sustenta que são várias as implicações decorrentes do acirramento da competição interurbana e da difusão do empreendedorismo. Entre essas, vale destacar:

Em primeiro lugar, “a ênfase na criação de um ambiente favorável para os negócios acentuou a importância da localidade como lugar de regulação concernente à oferta de infraestrutura, às relações trabalhistas, aos controles ambientais e até à política tributária em face do capital internacional” (HARVEY, 2005, p. 180). Um dos efeitos desse processo foi o aumento da flexibilidade espacial das empresas e do capital, promovido pelo novo empreendedorismo urbano. Mas, paradoxalmente, esse processo teria um efeito homogeneizador sobre as cidades, tendo em vista que as cidades tenderiam a adotar estratégias inovadoras visando se tornar mais atraentes como centros culturais e de consumo, que seriam rapidamente imitadas em outros lugares, tornando as vantagens competitivas alcançadas muitas vezes efêmeras.

Em segundo lugar, assistir-se-ia a proliferação de práticas de gestão visando à promoção de projetos especulativos, visando à atração de capitais. É aqui especificamente que se poder ia verificar a ênfase no turismo, na produção e no consumo de espetáculos culturais, e na promoção de eventos esportivos.

Por fim, em terceiro lugar, a governança da cidade parece se assemelhar cada vez mais a governança das empresas privadas, isto é, estar-se-ia diante de uma governança empreendedorista empresarial. Nessa perspectiva, o que estaria em foco não seria a cidade como um todo, mas os lugares, as áreas da cidade capazes de oferecer melhores retornos econômicos, não raro em detrimento dos seus outros espaços, muitas vezes em processo de decadência ou abandono.

Há muitas contradições nesse processo que abrem novas possibilidades de ação política. Sem aprofundar aqui essas contradições e oportunidades, vale destacar um efeito político relevante indicado por Harvey. Para o autor, a tentativa de criação de uma imagem positiva em torno da cidade, requerida pela competição interurbana, poderia envolver a construção de uma identidade local e o engajamento dos diferentes grupos sociais nas discussões que envolvem as intervenções urbanas, abrindo possibilidades de processos de politização em torno do projeto de cidade.

Esse processo de transformação da governança urbana na perspectiva da governança empreendedorista empresarial também parece atingir as cidades brasileiras, que, como todas as demais cidades, também têm suas especificidades.

### **A governança empreendedorista urbana na revolução passiva brasileira**

Pode-se colocar como hipótese de reflexão a reconstrução da coalisão conservadora que vinha comandando a expansão do capitalismo brasileiro desde os anos 1950, calcada no tripé capital internacional/Estado/capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais. Este seria fato mais relevante para compreender o paradoxo do período vivenciado pelo Brasil, em que o Estado intervém fortemente na economia, mas num padrão que poderia ser identificado como *keynesianismo neoliberal*. Nesse sentido, as condições internacionais altamente favoráveis, têm permitido que esta tradicional aliança seja reconstituída, atendendo aos interesses de governabilidade e de reprodução no poder de um novo grupo político, ao mesmo tempo em que o Estado, através de sua intervenção, promove ativamente as condições internas para a superação da crise de sobreacumulação até então vigente com o fim da “era desenvolvimentista”. No âmbito nacional, são implementadas políticas neokeynesianas<sup>4</sup>, que reconstroem as condições da circulação do capital e da força de trabalho, ao mesmo tempo, em que subordinam as decisões em torno da utilização dos recursos do fundo público à lógica do mercado e aos interesses dos grandes empresários. Além disso, são adotadas políticas de ativação da demanda efetiva, via a criação e a expansão do crédito ao consumidor, transferência de renda, aumento real do salário-mínimo, etc., expressando políticas redistributivas que incidem sobre as condições de reprodução social. No âmbito local é onde as políticas neoliberais parecem emergir com toda força, resultando no padrão aqui identificado como *keynesianismo neoliberal*.

Nesse contexto, qual o papel do urbano neste novo ciclo de expansão do capitalismo no Brasil? O capitalismo urbano brasileiro vinha exercendo o papel de fronteira (TAVARES; FIORI, 1998) na gestão da conflitualidade social e suporte da política conservadora entre capital internacional/Estado/capital nacional, a chamada sagrada aliança (LESSA; DAIN, 1982) que vem comandando historicamente a expansão das relações capitalistas. O papel de fronteira implicou na



utilização da ocupação do território urbano como amortizador do conflito social de um capitalismo que promoveu massivamente a transferência para a cidade da população rural, conformando um gigantesco exército industrial de reserva, o que somente foi possível em função da utilização da cidade como fronteira aberta à ocupação pelo trabalhador. O resultado foi a constituição de cidades como extensos assentamentos populacionais, onde imperou, durante muito tempo, a precariedade de serviços e de infraestrutura, a ilegalidade e irregularidade da propriedade da terra. Como suporte da sagrada aliança, a cidade permitiu a constituição de um vigoroso circuito de acumulação urbana, protegida e assegurada pelo Estado, na qual empresas de construção de obras públicas, construção residencial, concessão de serviços, etc. abrigaram interesses locais mercantis deslocados do tripé pela presença das grandes firmas industriais internacionais.

Neste novo ciclo de desenvolvimento capitalista o urbano continua tendo o papel de suporte da aliança de classes, mas a presença dos novos interesses financeiros e internacionais nessa coalisão coloca a necessidade de um novo padrão de gestão da cidade, no qual a propriedade privada e, conseqüentemente, o mercado autorregulado devem ser os únicos mecanismos de acesso ao solo urbano. Por este motivo, torna-se necessário que a cidade seja objeto de um novo padrão de gestão, cuja marca principal seria o fato das relações mercantis de uso e ocupação do solo, de produção da moradia e de provisão de serviços deixarem, progressivamente, de estarem ancoradas nas convenções sociais, políticas e culturais (por exemplo, a propriedade privada com jurisdição e instituições próprias não mais vinculadas aos valores não mercantis), as quais limitavam o pleno funcionamento do mercado autorregulado.

Nos termos das ideias de Harvey, podemos dizer que desde o longo período 1980/2010 está em curso a disputa por um novo marco regulatório das cidades, em especial das grandes cidades, na direção da sua plena mercantilização, como base da constituição de uma nova *coerência estruturada*<sup>5</sup> (HARVEY, 2005) ou da máquina do crescimento (LOGAN; MOLOTCH, 1996; MOLOTCH, 1976) ou de um regime urbano (PRATCHETT; WILSON, 1996; STOKER, 1995; STONE, 1989), distintos conceitos com os quais podemos caracterizar as mudanças nas políticas urbanas na direção da sua transformação em bases espaciais e institucionais das novas condições da plena circulação do capital. Para a compreensão dos fundamentos desta hipótese, estas ideias merecem duas observações teóricas, baseadas nos trabalhos de Polanyi (2000), D. Harvey (2005a, 2012), e Theodore, Peck e Brenner (2009).

A remercantilização profunda das esferas da reprodução da vida é o que caracteriza e expressa o conceito de neoliberalização. Ao contrário do senso comum, a sua realização demanda não a eliminação da regulação pública da reprodução do capital, pois não há um espaço estabilizado de reprodução do capital sem que, anexo ao mercado, existam instituições para regular as relações mercantis. Mas, as instituições de regulação devem ser desenhadas e funcionarem baseadas e orientadas pela lógica do mercado. A melhor ilustração desta característica regulatória das novas instituições criadas pela neoliberalização é a substituição da concepção preservacionista no debate ambiental pela concepção baseada no princípio poluidor-pagador.

Podemos falar em remercantilização na medida em que na história recente do capitalismo, em função das lutas sociais entre capital e trabalho e lutas intercapitalistas, ocorreram transformações do marco regulatório criado pelas próprias necessidades da circulação do capital para além das necessidades mercantis. A neoliberalização expressa a demanda da liberação do mercado destas instituições protetoras e sua substituição por outras instituições adaptadas às necessidades mercantis.

Mas, a remercantilização obedece, por sua vez, a um processo de luta de transformação que não evolui de maneira coerente. Por esta razão, a neoliberalização acontece de maneira diferenciada, heterogênea e mesmo contraditória nos planos das instâncias, escalas e lugares (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). Também é um processo que ocorre sob os efeitos da dependência de trajetória, isto é, não apenas depende do ponto de partida (grau de regulação e proteção social alcançados na fase anterior) como também dos processos concretos e de resultados obtidos nos processos de neoliberalização e de resistência. Neste sentido, conta muito as raízes ideológicas e históricas alcançadas anteriormente. As sociedades que construíram amplos e enraizados regimes de bem-estar podem ter criado uma cultura não-mercantil e mesmo antimercantil sobre aspectos e esferas da reprodução social, a qual têm o potencial de se constituir em resistência ao processo de remercantilização. Pode-se pensar como exemplo certos aspectos da cidade. A conquista do transporte urbano como direito social a ser assegurado pelo poder público pode dificultar a sua transformação em serviços privados organizados exclusivamente pela lógica mercantil. Pode-se ainda pensar nessa direção, de maneira um pouco mais genérica: o quanto a trajetória de neoliberalização de uma cidade pode ser diferente de outra pelo fato da legislação urbana existente em uma delas ter absolvido ao longo

dos tempos ideais de higienismo, de proteção do meio urbano (construído ou natural), de preservação de valores culturais, etc. caso os mesmos tenham se enraizado na sociedade como referências coletivas.

É por esta razão que Theodore, Peck e Brenner (2009) afirmam que o atual processo de remercantilização não deve ser entendido como simples repetição do que ocorreu no século XIX. Temos hoje um contexto geopolítico e geoeconômico diferente em termos qualitativos e quantitativos. Além do mais, a neoliberalização é influenciada pelos fracassos regulatórios ocorridos. Por exemplo, na etapa inicial a pobreza era concebida como um efeito passageiro do processo de neoliberalização do mercado de trabalho. Nesse contexto, a política social deveria se restringir a intervenções pontuais e focalizadas nos grupos mais vulneráveis, além de ser concebida como ação transitória para não interferir negativamente nos mecanismos virtuosos de ajuste via o mercado. O fracasso desta concepção levou a uma importante mudança na concepção liberal, no que concerne à política de combate à pobreza. O atual processo de neoliberalização é também distinto do anterior na medida em que surge em um contexto institucional consolidado, diferente do que ocorreu no século XIX.

Para Harvey (2005a), a neoliberalização é uma “longa marcha”, na qual estratégias baseadas na força (como no Chile de Pinochet)<sup>6</sup> combinam-se com outras fundadas na construção do consentimento. O mundo, entretanto, estaria se submetendo ao processo de neoliberalização mais pela segunda via, ou seja, pela difusão e afirmação da concepção neoliberal, com base, entre outras características, na predominância dos valores relacionados ao direito à liberdade do indivíduo, especialmente em relação à defesa da propriedade privada. Assim, estaria em curso uma inversão na hierarquia de valores que fundamentou a construção das instituições sociais de regulação e proteção sociais que constituíram o Estado de Bem Estar Social. Especialmente no pós Segunda Guerra Mundial, essas instituições expressavam um consentimento da sociedade no qual os indivíduos aceitavam abrir mão de parte de sua plena liberdade individual associada ao mercado em favor do engajamento em um sistema de obrigações e responsabilidades que assegurassem a coesão da sociedade.

Considerando a importância da estratégia do consentimento na afirmação da visão neoliberal do mundo, é importante refletir sobre o eventual papel da cidade como laboratório de experimentação das políticas neoliberais. No processo histórico da construção da concepção regulatória e protetora do Estado

do Bem-Estar-Social a cidade nos primeiros anos do século XX já tinha servido como laboratório de experimentação que legitimou e difundiu concepções e representações da questão social que depois iriam se constituir as bases ideológicas, políticas e cognitivas da proteção social e regulação do mercado, no pós Segunda Guerra Mundial. Nesse período, teve relevante importância a construção e difusão da percepção coletiva das causas da crise higiênica e da crise social decorrente do pauperismo como fato social ao invés de moral. O mesmo sucedeu com a construção da ideia de planejamento como modelo racional de ação substituindo a ação emergencial, como pode-se perceber na relação entre o projeto da reforma social e do urbanismo (TOPALOV, 1996).

Portanto, é possível que o Brasil esteja vivendo processos combinados de “keynesianismo” no plano nacional e neoliberalização no plano das metrópoles. Também podem-se assistir processos diferentes entre as metrópoles do país. E em uma mesma metrópole, podem-se ter processos diferenciados simultaneamente, com municípios vivendo processos mais avançados de neoliberalização e outros vivendo outros momentos. Por fim, em um mesmo município é possível constatar processos diferenciados de neoliberalização segundo as instâncias que conformam a realidade urbana local.

### **O Poder Urbano Modernizador-Conservador e suas múltiplas gramáticas políticas**

Por estas considerações, pode ser interessante incorporar a ideia de transições para dar conta deste processo de mudança que ocorre de maneira heterogênea, diferenciada e contraditória. Esta concepção plural é importante teórica e metodologicamente em razão da existência no Brasil de um projeto alternativo que representa uma contra-hegemonia na política urbana vigente, vinculada ao ideário da reforma urbana e ao direito à cidade (HARVEY, 2012), cuja maior expressão é o Fórum Nacional de Reforma Urbana, coalização que abarca movimentos populares, organizações não-governamentais, associações profissionais, intelectuais e estudantes.

A hipótese defendida nesse artigo é de que a hegemonia da política urbana é disputada por múltiplas gramáticas presentes nas políticas urbanas: clientelismo, corporativismo, patrimonialismo e o empreendedorismo empresarial. Estas gramáticas esquetejam a máquina pública em vários centros de decisão que funcionam segundo os interesses que comandam cada uma delas e cujas lógicas podem ser sumariadas da seguinte forma:

a) o clientelismo urbano que trouxe para as modernas cidades brasileiras o padrão rural de privatização do poder local, tão bem transcrito por Vitor Nunes Leal (LEAL, 1976) na expressão coronelismo, enxada e voto, mas que nas condições urbanas transformou-se em assistencialismo, carência e voto. Trata-se da lógica que está na base da representação política no Poder Legislativo Municipal, mas que precisa controlar parte da máquina administrativa para fazer a mediação do acesso pela população ao poder público. O clientelismo urbano é alimentado por práticas perversas de proteção de uma série de ilegalidades urbanas que atendem a interesses dos circuitos da economia subterrânea das nossas cidades (comércio ambulante, transporte popular, etc.) e a necessidades de acessibilidade da população às condições urbanas de vida, dando nascimento as nossas favelas e as entidades filantrópicas que usam recursos públicos para prestar privada e seletivamente serviços coletivos que deveriam ser providos pela Prefeitura. Atualmente, esta lógica vem se reconfigurando pela presença nas câmaras de vereadores de representantes dos interesses da criminalidade, como é caso do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro.

b) o patrimonialismo urbano fundado na coalisão mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos, e os do mercado imobiliário. Esta lógica de gestão das cidades constituiu-se historicamente na etapa de transição da economia agro-exportadora para a economia industrial, pela reconfiguração do capital mercantil em capital urbano, mas que mantém os traços fundamentais desta forma de acumulação, ou seja, a manipulação dos preços e a corrupção, obtidas pelo controle privatista de parte da máquina pública. Nos anos 1950-1970 este circuito se afirma e seus atores passam a constituir importante parcela do poder urbano em razão da explosão demográfica e econômica das nossas cidades impulsionadas pela expansão do Estado desenvolvimentista impulsionando a realização de vultosas obras viárias, pontes, túneis, etc, custosas, mas de finalidades duvidosas. Por outro lado, a criação do Sistema Financeiro da Habitação comandado pelo BNH – Banco Nacional de Habitação, consolidou o setor imobiliário, fez expandir as empresas de construção civil e sua presença no comando da administração das cidades.

c) o corporativismo urbano é traduzido na presença dos segmentos organizados da sociedade civil nas arenas de participação abertas pela Constituição de 1988, cuja promessa era a constituição de um padrão republicano de gestão da cidade que, se implantado, criaria as condições para o surgimento de uma gestão urbana fundada no universalismo de procedimento. Nos municípios onde a correlação de forças levou ao comando das prefeituras coalizões de forças comprometidas com o projeto de constituição de uma verdadeira esfera pública local, verificam-se processos de reversão desse projeto, decorrentes, de um lado, do baixo índice de associativismo vigente na sociedade – cabe registrar que, segundo dados do IBGE (2001), apenas 27% da população adulta integra as formas de organização cívica como sindicato, associações profissionais, partidos, entidades de bairro, etc. – e, de outro lado, pela fragmentação e conseqüente enfraquecimento dos movimentos sociais nas cidades enquanto sujeito coletivo articulado em torno de um projeto. Estes dois fatos vêm bloqueando a constituição de uma aliança entre o escasso mundo organizado civicamente e o vasto segmento da população urbana que se mobiliza politicamente apenas de maneira pontual e temporária. O resultado é que, muitas vezes, as experiências participativas resultam no atendimento dos interesses dos segmentos organizados, sem forçar a adoção de um universalismo de procedimentos, pressuposto da constituição de uma esfera democrática e de uma burocracia planejadora.

d) O empresariamento urbano, por fim, que se constitui na lógica emergente impulsionada pelo surgimento do complexo circuito internacional de acumulação e dos agentes econômicos e políticos organizados em torno da transformação das cidades em projetos especulativos fundados na parceria público-privado conforme descreveu David Harvey. Integra este circuito uma miríade de interesses protagonizados pelas empresas de consultoria (em projetos, pesquisa e arquitetura), empresas de produção e consumo dos serviços turísticos, empresas bancárias e financeiras especializadas no crédito imobiliário, empresas de promoção de eventos, entre outras. Tais interesses têm como correspondência local as novas elites portadoras das ideologias liberais que buscam recursos e fundamentos de legitimidade ao projeto de competição urbana. As no-

vas elites buscam a representação política através do uso das técnicas do marketing urbano traduzido em obras exemplares da “nova cidade”, o que é facilitado pela fragilidade dos partidos políticos. A política urbana passa a centralizar-se na atração de médios e mega eventos e na realização de investimentos de renovação de áreas urbanas degradadas, prioridades que permitem legitimar tais elites e construir as alianças com os interesses do complexo internacional empreendedorista. Na maioria dos casos, esta orientação se materializa na constituição de bolsões de gerência técnica, diretamente vinculados aos chefes do executivo e compostos por pessoas recrutadas fora do setor público. Portanto, a lógica do empresariamento urbano, que se pretende mais eficiente, implica no abandono e mesmo desvalorização da organização burocrática entendida como um corpo técnico vinculado ao universalismo de procedimentos e subordinada ao processo democrático de decisão.

Essa lógica lidera e hegemoniza a nova coalizão urbana, integrada também por parcelas das demais lógicas: o clientelismo, o patrimonialismo e corporativismo. O resultado é um padrão de governança urbana bastante peculiar, onde o planejamento, a regulação e a rotina das ações são substituídos por um padrão de intervenção por exceção, com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação crescentemente fragilizados.

No Brasil, como bem observaram RIBEIRO e SANTOS JUNIOR (2011, p. 4),

*a acumulação urbana estaria passando por um processo de reconfiguração, através da inserção das cidades nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão da acumulação, diante da permanente crise do capitalismo financeirizado”. O Brasil apareceria com atrativas fronteiras urbanas, tanto em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade da economia, como da existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados, ou seja, comprados a preços desvalorizados, e integrados aos circuitos internacionalizados de valorização financeira. O contexto urbano brasileiro seria caracterizado por “um novo ciclo de mercantilização que combina as conhecidas práticas de acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com as novas práticas empreendidas por uma nova coalizão de interesses urbanos na direção da sua transformação em commodity.*

Apesar da inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados demandar novos padrões de gestão do território, a análise do que vem ocorrendo em muitas das cidades brasileiras indica, porém, a manutenção parcial dos padrões de gestão vinculados a modernização-conservadora que caracterizou o desenvolvimento urbano nacional. Esse processo resulta em uma governança empreendedorista empresarial com traços muito particulares em relação a outros países que têm vivenciado processos similares. Pode-se observar nas cidades brasileiras, com efeito, a emergência de uma governança empreendedorista empresarial que mantém as antigas práticas patrimonialistas de acumulação urbana e de representação baseadas no clientelismo, e às vezes incorpora parte do discurso universalista em torno da cidadania, ao mesmo tempo em que promove novas práticas orientadas pela transformação das cidades em commodities. Tal combinação resulta em um padrão de governança em que o planejamento e a regulação seriam substituídos por um padrão de intervenção por exceção (OLIVEIRA, 2003), com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação democráticos crescentemente fragilizados.

Em síntese, estar-se-ia diante da emergência de uma nova coalização de forças sociais nas metrópoles, expressando um bloco de interesses em torno de uma governança empreendedorista empresarial, em aliança com antigas coalizões dominantes (caracterizadas pelo localismo, paroquialismo e clientelismo), envolvendo também, de forma minoritária, setores dos segmentos populares e progressistas. Essa nova coalizão de forças seria sustentada por frações do capital imobiliário em aliança com frações do capital financeiro, líderes partidários e parte da tecnoburocracia do estado, e estaria fortemente vinculada a algumas formas de intervenção urbana, em especial, vinculadas à reestruturação das áreas centrais, à promoção dos megaeventos, às grandes obras infraestruturais (como as obras viárias e de saneamento básico), à urbanização e ordenação das favelas, e à infraestrutura vinculada ao turismo imobiliário.

Um bom caso para refletir sobre a emergência e atuação dessa nova coalizão empreendedorista empresarial no contexto brasileiro se refere ao ambiente de preparação das cidades brasileiras para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol 2014 e das Olimpíadas 2016. De fato, megaeventos esportivos têm tido um papel essencial na promoção do empresariamento urbano em outros países, como mostra a literatura internacional (EICK, 2011)<sup>7</sup>.



## **Considerações finais: a governança empreendedorista e os megaeventos esportivos no Brasil**

No processo de preparação dos megaeventos, a gestão pública tem tido um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações. Percebe-se o caráter estratégico dos investimentos infraestruturais previstos para a Copa 2014, que totalizam aproximadamente US\$ 14 bilhões, com cerca de 50% dos recursos previstos em mobilidade, 25% previstos para a reforma de portos e aeroportos, e apenas 25% destinados a construção e reforma de equipamentos esportivos.

Tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar as novas condições de acumulação urbana nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a reestruturação urbana das cidades-sedes da Copa deve contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo, centrada em alguns setores econômicos tradicionais importantes. Estes setores são, principalmente os de ponta e o setor de serviços, envolvendo o mercado imobiliário, o sistema financeiro de crédito, o complexo petrolífero, a cadeia de produção de eventos culturais, o setor de turismo, e o setor automobilísticos. Este último, aquecido com as novas condições de acumulação decorrente dos investimentos em transporte de massas.

Nessa perspectiva, o poder público tem adotado diversas medidas vinculadas aos investimentos desses setores, tais como: isenção de impostos e financiamento com taxas de juros reduzidas; transferência de patrimônio imobiliário, sobretudo através das parcerias público-privadas - PPPs - e operações urbanas consorciadas; e remoção de comunidades de baixa renda das áreas a serem revitalizadas. De fato, a existência das classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos se torna um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e a gestão da cidade. Efetivamente, tal obstáculo tem sido enfrentado pelo poder público através de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, indenizações ou simplesmente despejos. Na prática, a tendência é que esse processo se constitua numa espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital.

Desta forma, pode-se dizer que essas remoções são processos de espoliação urbana, expressando o que Harvey (2004) denominou de acumulação por espo-

liação. Neste processo, os ativos, ou seja, as terras utilizadas como valor de uso pelos moradores, são espoliadas e apropriadas como valor de troca e integradas ao circuito de valorização imobiliária pelo capital, através da sua aquisição a baixo custo e de sua transformação em ativos valorizados, seja pelos investimentos públicos em urbanização, seja pelos efeitos da expulsão da população pobre dessas áreas.

O caso do Rio de Janeiro é bastante ilustrativo desse processo, não só pelo número de famílias despejadas, mas pelos mecanismos de despossessão e privação adotados, assim como pelos lugares reservados para as famílias de baixa renda na cidade. Na maioria das vezes, os processos de remoção têm impossibilitado a permanência das famílias na mesma localidade ou no mesmo bairro, seja pela distância da maioria dos empreendimentos habitacionais oferecidos para reassentamento das comunidades afetadas, seja pelos valores oferecidos de indenização ou compra assistida, que têm por base o valor das benfeitorias, não o seu valor de mercado. Mas processos semelhantes podem ser observados em outras cidades-sedes brasileiras e também em outros países (COHRE, 2007; STEINBRINK, HAFERBURG e LEY, 2011).

Por tudo isso, parece evidente que as intervenções vinculadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas envolvam transformações mais profundas na dinâmica urbana das cidades brasileiras. Com isso, torna-se necessário aprofundar a análise dos impactos desses megaeventos esportivos a partir da hipótese, aqui exposta, de emergência do padrão de governança empreendedorista empresarial urbana e da nova rodada de mercantilização da cidade.

## Referências

COHRE. *Fair play for housing rights*. Mega-events, Olympic Games and evictions. Genebra, Suíça: Centre on Housing Rights and Evictions - COHRE, 2007.

EICK, Volker. *Secure Our Profits! The FIFATM in Germany 2006*. In: Colin Bennett and Kevin Haggerty (eds.), *Security games*. surveillance and control at mega-events. New York: Routledge: 2011, p. 87–102.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2005a

\_\_\_\_\_. *Neoliberalismo como destruição criativa*. INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Tradução, ago 2007. Disponível em [http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod\\_artigo=74](http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74)

\_\_\_\_\_. *Rebel cities*. London: Verso, 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

LESSA, C.; DAIN, S. *Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento*. In: BELLUZO, L. G. M.; COUTINHO, R. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, vol. 1, p. 214-228, 1982.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. *The city as a growth machine*. In FAINSTAIN, Susan; CAMPBELL, Scott (eds.) *Readings in Urban Theory*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1996

MOLOTCH; Harvey L. *The city as a growth machine: Towards a political economy of place*. *American Journal of Sociology* 82, 1976.

OLIVEIRA, Francisco de. *O Estado e a exceção – ou o estado de exceção?* *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.5, n.1, 2003. p. 9-14*

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PRATCHETT, Lawrence; WILSON, David. *Local government under siege*. In PRATCHETT, Lawrence; WILSON, David (eds.). *Local democracy and local government*. London: Macmillan Press Ltd. 1996

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Desafios da questão urbana*. *Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*, edição de abril de 2011.

STEINBRINK, Malte; HAFERBURG, Christoph e LEY, Astrid (2011): *Festivalisation and urban renewal in the Global South: socio-spatial consequences of the 2010 FIFA World Cup*, *South African Geographical Journal*, 2011, vol. 93:1, p. 15-28

STOKER, Gerry. *Regime Theory and Urban Politics*. In JUDGE, David; STOKER, Gerry; WOLMAN, Harold (eds.) *Theories of urban politics*. London: Sage Publications, 1995.

STONE, Clarence N. *Regime politics*. University Press of Kansas, 1989

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org). *Poder e dinheiro: uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales No. 66, Santiago de Chile, Marzo de 2009.

TOPALOV, Christian. *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*, In RIBEIRO, L.C. de Queiroz; PECHMAN, R. (Orgs.) *Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1996, p. 32-54.

VIANNA, Luis Werneck. *A revolução passiva*. Iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2004.

## Notas

- 1 Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, coordenador geral do Observatório das Metrópoles. E-mail: lcqr@terra.com.br
- 2 Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. E-mail: orlando.santosjr@gmail.com.
- 3 A compreensão dos caminhos e do sentido particulares percorridos pela modernização brasileira através do conceito gramsciano de revolução passiva, assim como suas consequências políticas, vem sendo proposta por Luis Werneck Vianna em vários textos e livros. Ver, por exemplo, VIANNA (2004).
- 4 Entre essas políticas Keynesianas, pode-se destacar o como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, voltado para a promoção de infraestrutura urbana, e o Programa Minha Casa Minha Vida, focado para o aquecimento do setor da construção civil e a ampliação da oferta de moradia.
- 5 Harvey se refere à coerência estruturada “em relação à produção e ao consumo em um determinado espaço. Essa coerência estruturada [...] abraça as formas e as tecnologias de produção (padrões de utilização de recursos pelas conexões interindustriais, formas de organização, tamanho de empresas), as tecnologias, as quantidades e qualidades de consumo (padrão e estilo de vida tanto dos trabalhadores como da burguesia), os padrões de demanda e oferta de mão-de-obra (hierarquias das habilidades de mão-de-obra e processos sociais de reprodução, para assegurar a oferta dos mesmos) e as infraestruturas físicas e sociais.” (HARVEY, 2005:146).

- 6 Para Harvey (2007), o caso do Chile constitui-se no primeiro grande experimento de formação, pela força, de um estado liberal a partir do golpe de Estado de Pinochet contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. Como recorda Harvey (p.6), o golpe “reprimiu violentamente todos os movimentos sociais e organizações políticas de esquerda, desmantelando todas as formas de organização popular (como os centros de saúde comunitários nos bairros mais pobres). O mercado de trabalho foi ‘liberado’ de constrangimentos regulatórios e institucionais (por exemplo, o poder dos sindicatos).” Para o autor (p. 9), “o experimento chileno com o neoliberalismo demonstrou que os benefícios da revigorada acumulação de capital eram altamente desiguais. O país e suas elites dirigentes, justamente com os investidores estrangeiros, deram-se bastante bem, enquanto o povo em geral passou bastante mal. Esse foi um efeito das políticas neoliberais, suficientemente persistente ao longo do tempo para ser considerado como estrutural para o conjunto do projeto.”
- 7 Como afirma EIKE (EICK, 2011, p. 90), “Mega-events such as the Olympics, World Cups, or even G8 summits are not only high-profile symbolically and emotionally laden happenings, but also key moments of urban entrepreneurialism (Harvey 1989). They are part of an intense inter-urban and national competition that operates on a global scale with direct impacts on the citizenry. Marketing these events now occurs in ways that accord with neoliberal urbanism, the commercialization of urban space, and new crime policies”

Recebido em novembro de 2012, aprovado para publicação em janeiro de 2013.

