

## Cidade transatlântica, parte 2: empreendedorismo tardio<sup>1</sup>

### Transatlantic city, part 2: late entrepreneurialism

Jamie Peck  
University of British Columbia

#### Resumo

Em Cidade Transatlântica: parte 1 (*Transatlantic City, part 1: Conjunctural Urbanism*) há uma abordagem conjuntural dos estudos urbanos, um espaço para a formulação provisória e a revisão contínua de teorias de nível médio - da cidade empreendedora ao urbanismo de austeridade e da governança e financeirização urbana: Vale a pena observar que, na ausência de casos concretos, esses conceitos argumentativos podem ser relativamente desenvolvidos, caso sejam contextualizados, pois assim ganham força, direção e propósito. Com o objetivo de operacionalizar alguns desses princípios metodológicos por meio de um estudo de caso situado em uma única cidade, esta parte do artigo retorna para Atlantic City, cidade estadunidense conhecida também como capital dos cassinos e que enfrenta dificuldades financeiras, traçando longa - e notória- história de negociações empresariais, do controle das máquinas do Partido Republicano à "experiência" com jogos de azar legalizados, introduzidos em meados da década de 1970, e posicionando a crise estrutural que precedeu o pacto dos cassinos com a crise existencial gerada após o fracasso dessa máquina de crescimento local diferenciada. Atlantic City fez uma aposta muito grande que não valeu a pena, e o desdobramento de seu modelo de urbanismo empresarial, tão elogiado, desencadeou um momento nítido de "empreendedorismo tardio", com sua governança fiscalmente condicionada e crise política.

**Palavras-chave:** Atlantic City, gestão de emergência, urbanismo empresarial, crise fiscal, governança urbana

#### Abstract

The first installment of this two-part paper made a case for a conjunctural approach to urban studies, reserving a special place for the provisional formulation and ongoing revision of midlevel theories – from the entrepreneurial city to austerity urbanism and financialised urban governance – while positioning abstraction and contextualisation as simultaneous, dialogic practices. It follows that such arguments can be developed only so far in the absence of concrete cases, where conjunctural accounts actually gain traction, direction and purpose. Seeking to operationalise some of these methodological principles by way of a situated, single-city case study, this part of the paper returns to the financially challenged casino capital of Atlantic City, tracing its long (and notorious) history of entrepreneurial dealings, from Republican machine control to the ‘experiment’ with legalised gambling that was launched in the mid-1970s, and positioning the structural crisis that preceded the casino pact with the existential crisis that has been generated in the wake of the failure of this distinctive local growth machine. Atlantic City made a very large wager that did not pay off, the unravelling of its much-emulated model of entrepreneurial urbanism dramatising a distinctly ‘late-entrepreneurial’ moment of fiscally mandated governance and political crisis.

**Keywords:** Atlantic City, emergency management, corporate urbanism, fiscal crisis, urban governance

<sup>1</sup> Traduzido por Marcos Barcellos de Souza, do original: Peck, J. (2017). Transatlantic city, part 2: Late entrepreneurialism. *Urban Studies*, 54(2), 327-363. <https://doi.org/10.1177/0042098016683859>

**Introdução: contextualizações sobre Atlantic City**

A primeira parte deste artigo estabeleceu uma conexão entre os desafios fiscais das cidades de Detroit e Atlantic City, dois lugares distintos, mas semelhantes no que tange à dinâmica do desdobramento da governança de austeridade (Peck, 2017). Embora suas circunstâncias sejam inegavelmente desafiadoras, essas duas cidades não são totalmente atípicas em um cenário em que o estresse financeiro se agrava nos EUA. As consequências prolongadas do colapso financeiro de 2008 significou uma crise fiscal, operacional, social e política em muitas cidades do país, exacerbando ainda mais as consequências de longo prazo da reestruturação neoliberal. A crise atingiu um número considerável de cidades dos EUA - principalmente as mais pobres de "minoridade-majoritária"<sup>2</sup>. Observou-se especialmente aquelas cidades em que as receitas municipais foram minadas pela depreciação imobiliária e pelo declínio econômico a longo prazo, e que ao mesmo tempo alteraram decisivamente as regras do jogo. É claro que a experiência das duas cidades não foi a mesma, e são essas particularidades que importam. Ao mesmo tempo, é imperativo que as especificidades locais não sejam apenas ponderadas, mas também trabalhadas em formas evolutivas de explicação conjuntural, como aquelas sintonizadas com os efeitos do contágio e da conectividade (efeitos entre cidades, pode-se dizer), bem como com as consequências cumulativas e combinatórias dos processos de reestruturação padronizados, em locais e escalas.

A dinâmica de mudança de formas e de localidades da neoliberalização e da financeirização é muito mais do que meros efeitos colaterais, contextos ou contingências aleatórias. Elas são parte integrante das maneiras variegadas pelas quais as práticas e os processos de reestruturação se estabelecem, tomam forma e realmente funcionam. No decorrer do tempo e por meio de vários lugares, elas também condicionam a forma como essas práticas e processos são normalizados, institucionalizados, contestados e transformados. As determinações de reestruturação (urbana) não caem do céu; elas são realizadas, remodeladas e resistidas de várias maneiras por meio de programas, lutas, experimentos e crises específicas de cada local. No caso dos EUA, o contexto imediato para as questões examinadas aqui, os fundamentos, as rubricas e os repertórios para lidar com as consequências persistentes do crash de Wall Street de 2008 (bem como para gerenciar as contradições da governança urbana profundamente financeirizada e do "empreendedorismo tardio", de modo mais geral) estão

---

<sup>2</sup> N/T: em inglês o termo 'minority--majority' é comumente usado para se referir a uma subdivisão na qual uma ou mais minorias raciais, étnicas e/ou religiosas constituem a maioria da população local.

sendo continuamente (re)construídos. Dessa forma, mudanças profundas e sistêmicas nos "ambientes operacionais" das cidades dos EUA foram iniciadas - de forma institucional, financeira, política e ideológica. Isso incluiu uma expansão seletiva do mecanismo de gerenciamento de emergência imposto pelo Estado, uma imposição judicial denominada de "planos de ajuste", a encenação de projetos de demonstração e de intervenções visando a criação de precedentes e a difusão acelerada de soluções rápidas de políticas e modelos de reforma tecnocrática. Novas narrativas também estão sendo construídas nesse contexto, resultantes da crise urbana e do fracasso do Estado local e com raciocínios em parte improvisados, reciclados e invariavelmente constitutivos. A vulnerabilidade fiscal das cidades se encontra, literal e metaforicamente, no ponto comum desses desenvolvimentos.

O que está sendo feito em relação às crises fiscais e políticas de lugares como Detroit e Atlantic City realmente faz diferença - localmente, é claro, mas também em um âmbito muito mais amplo. Por exemplo, analistas conservadores, como Stephen Eide, do Manhattan Institute, interpretaram a atual crise em Atlantic City como um "caso isolado de dificuldades fiscais", ou seja, na ausência de "incompetência ou corrupção no nível de Detroit", isso significa que a falência e a reestruturação da dívida determinada pela Justiça "na verdade, faziam mais sentido para Atlantic City do que para Detroit" (2015: 3-4; consulte também Grossman, 2016; Malanga, 2015). Embora os governos estaduais, os think tanks e outros tenham criado novos modelos de intervenção urbana, calibrados de acordo com as circunstâncias locais, é importante observar que as práticas seletivas de saneamento fiscal e redução do tamanho do Estado são tidas como justificáveis em ambos os casos, a fim de proteger os custos da reestruturação e do "ajuste" e, ao mesmo tempo, passar uma mensagem clara para outros possíveis infratores da política de financiamento municipal. Uma nova vertente de narrativas urbanas nitidamente calvinistas sustenta agora que as cidades insolventes são as autoras de seu próprio infortúnio e só resta aguardar as consequências. Certamente, as cidades não devem contar com "esmolos" ou "resgates", seja de seus vizinhos mais prósperos ou de altos escalões do governo. Embora tenha tido mais do que sua cota de pão e circo, Atlantic City foi recentemente retratada como uma cidade que gasta livremente e está cada vez mais dependente do Estado" (Malanga, 2015: 125). O outrora celebrado experimento de capitalismo de cassino visivelmente fracassou, mesmo depois de uma reformulação, e agora a austeridade forçada e a redução fiscal são obrigatórias, evidentemente com pouca consideração pelas perspectivas de uma "recuperação" real ou mesmo pelas convenções da democracia local. Para o Manhattan Institute e seus aliados

ideológicos nos parlamentos estaduais controlados pelos republicanos, esses são momentos que exigem uma incansável ação "cesarista":

As ameaças mais sérias aos orçamentos municipais - dívidas excessivas, disfunção política e bases tributárias fracas - não desaparecerão tão cedo

. . . Para evitar mais Detroit, os governos estaduais devem controlar o poder das autoridades locais de tomar decisões fiscais ruins. Pelo menos no que diz respeito à política fiscal, se quisermos cidades mais fortes, nós deveríamos apoiar que o Estado imponha mais restrições às cidades

. . . Por muito tempo, os governos estaduais reverenciavam a autonomia local como pretexto para evitar tomar medidas drásticas diante da insolvência das cidades. Mas os estados precisam intervir, como César, mais cedo e com mais vigor do que têm feito. As dificuldades fiscais não apenas ameaçam a capacidade de uma cidade de desempenhar todas as funções públicas básicas; elas também têm efeitos colaterais, uma vez que as consequências da inadimplência e da falência não respeitam os limites locais. Comunidades vizinhas solventes podem ter seu acesso ao crédito subitamente ameaçado por ansiosos mercados de títulos. Os Estados precisam enfrentar a tensão entre a democracia local e sua responsabilidade de garantir o bem-estar de todos os municípios, inclusive os que não estão em dificuldades. (Eide, 2016: 70, 75)

Nesse contexto, as condições têm sido seriamente desfavoráveis para as "cidades em crise", muitas das quais não estão em boa posição para negociar os termos de uma iminente reestruturação.

Diante das ameaças que vão de uma aquisição das operações municipais pelo Estado, à "suspensão" da democracia local e uma efetiva exclusão dessa duvidosa tábua de salvação que é o sistema de crédito municipal, Atlantic City tem sido confrontada com uma série de opções desagradáveis, se é que de fato teve alguma escolha. Considerada um município falido, a cidade de Atlantic City tem sido submetida a formas cada vez mais severas e intransigentes de um disciplinamento político e financeiro. Efetivamente encurralados, o prefeito, do Partido Republicano, e outras autoridades locais eleitas chegaram ao ponto de comparar o estado de Nova Jersey a uma ditadura fascista, colocando o governador Chris Christie no papel de um chefe autoritário. Por sua vez, com poucas opções para lidar com a crise, Christie começou a jogar duro: "Não vou assumir a responsabilidade pelo que aconteceu em Atlantic City se não tiver autoridade para resolver o problema", disse o governador, "O estado não está disponibilizando mais dinheiro. Acabou. O cartão de crédito foi cortado e cancelado. Eles [autoridades locais] têm de ser responsáveis" (Chris Christie, citado em Tempey, 2016: 2). Enquanto isso, o presidente Trump, que também fez grandes apostas no

negócio de cassinos de Atlantic City, perdendo algumas e ganhando outras, sem muita elegância considera agora a cidade um "desastre"<sup>3</sup>. Como chegamos a esse ponto?

Tratando-se de uma história local com implicações mais do que locais, a crise prolongada de Atlantic City tem se desdobrado no nexointensificado entre financeirização, governança emergencial e reestruturação do Estado. Dessa forma, a cidade se tornou um ambiente político intenso - se não um caso crítico - de "urbanismo de austeridade". Essa formulação teórica de nível médio foi desenvolvida logo após a crise financeira de 2008 para registrar, de forma provisória, as características emergentes do regime de contenção fiscal, rigor orçamentário e a reestruturação do estado local em rápida (in) evolução na Europa e na América do Norte. Sistêmico em seu escopo, mas sempre desigualem seus efeitos, o urbanismo de austeridade foi inicialmente conceituado e explorado como um fenômeno localizado, mas também transatlântico. Esse fenômeno estava ocorrendo de maneiras diferentes, ainda que relacionadas, em um mosaico variado de geografias institucionais, estimulando todos os tipos de lutas sociais e dinâmicas políticas e, aparentemente, resultando em mais do que a soma de todas as partes móveis. A "austeridade" nunca foi uma condição urbana uniforme, um novo estágio permanente ou uma realidade social completa, mas serviu como um quadro conceitual para problematizar uma matriz mutável e com padrões evidentes de projetos de reestruturação, lutas sociais, modelos nascentes, políticas de transferência e experimentos regulatórios, suscitando também uma dupla preocupação com manifestações localizadas e qualidades combinatórias. O urbanismo de austeridade, como modalidade emergente de reestruturação, estimulado por imperativos fiscais prementes, mas nunca exibindo um caráter nitidamente frontal e estratégico, foi associado a uma mudança brusca e sustentada em direção à redistribuição regressiva (tanto em termos sociais quanto em termos de escala), a espaços e espacialidades distintos de deslocamento da crise, ao repasse de custos e riscos para comunidades marginalizadas e à fabricação e disseminação intencional de discursos ensejando supostos "bodes expiatórios" e de transferência de culpa.

Ao explorar esse cenário e, ao mesmo tempo, abordar as circunstâncias nos EUA, a Parte 1 do artigo foi concluída com a sugestão de que o urbanismo de austeridade poderia ser entendido como um contexto de "empreendedorismo tardio", marcado pelo efetivo esgotamento e estagnação e pela prática do repertório básico (se não banal) de intervenções em cidades empreendedoras, culminando em um emaranhado de movimentos auxiliados pela crise na

---

<sup>3</sup> Em um debate das primárias presidenciais republicanas, Trump declarou: "Atlantic City é um desastre [mas] eu me saí muito bem... Meu timing foi excelente" (citado em Buettner e Bagli, 2016: A17).

direção de modos pós-democráticos, tecnocráticos e financeirizados de governança urbana (Peck, 2017). No contexto do baixo desempenho em série e dos retornos reduzidos da bateria ortodoxa de intervenções de máquinas de crescimento, combinadas com a reversão contínua dos arranjos de financiamento redistributivo e das transferências intergovernamentais, esse ambiente de empreendedorismo tardio foi associado, entre outras coisas, à intensificação de um processo de descentralização orçamentário rigoroso, em conformidade ao ethos do federalismo fiscal e ao princípio (neoliberalmente enfatizado) da autossuficiência local; o aumento do poder sistêmico das métricas e dos valores dos acionistas e dos modos de governança; a normalização de métodos e modelos enxutos de reestruturação municipal; a imposição de formas invasivas de governança autoritária, gestão tecnocrática e intervenção unilateral (ou "cesarista"); e a adoção generalizada de narrativas acusatórias de crise urbana (fiscal) e fracasso do governo local, muitas delas elaboradas em termos racializados e partidários (consulte Peck, 2017: tabela 1).

O objetivo da Parte 1 deste trabalho foi explorar a economia política mutável do urbanismo transatlântico, por meio do longo arco que vai da cidade empreendedora, passa pelo urbanismo de austeridade e culmina em uma governança metropolitana financeirizada, entendida tanto como um processo histórico ampliado quanto como um domínio de construção de teoria de nível médio (Peck, 2017). Já o objetivo da Parte 2 é se aprofundar na transformação político-econômica da própria Atlantic City, como um estudo de caso em um único local (mas centrado) de reestruturação de empreendedorismo tardio, financeirizado e mediado por crises, com causas e implicações que se estendem consideravelmente além dos limites da cidade. Atlantic City era um lugar empreendedor muito antes de a estratégia realmente ter um nome, um local germinal da política da máquina republicana e o local de nascimento de uma das máquinas de crescimento mais distintos da era pré-fordista. Foi a ascensão no início do século XX e o prolongado declínio no pós-guerra dessa economia baseada em resorts (estâncias turísticas), às vezes sem lei, que preparou o cenário para um dos experimentos prototípicos do empreendedorismo neoliberal, iniciado em meados da década de 1970. Se a lógica elementar é apostar no crescimento futuro, Atlantic City apostou tudo nesse modelo de capitalismo extrativista do tipo "o vencedor leva tudo". Ao assumir o monopólio regional dos jogos de cassino (na época, proibidos em todos os lugares fora de Nevada), a cidade-resort teve um boom de desenvolvimento bastante espetacular antes de quebrar mais uma vez. No processo, o modelo de regeneração baseado em cassinos passou de uma audaciosa experiência pioneira para uma intervenção quase comum, à medida que dezenas de estados e localidades - evidentemente sem



alternativas políticas ou fiscais viáveis - se aglomeraram em um mercado disputado e de soma zero. Atualmente, Atlantic City simboliza claramente os limites de uma solução de desenvolvimento empresarial para a qual já serviu de modelo. Após uma década de retração do mercado e retornos reduzidos, sua máquina de crescimento está efetivamente falida, mesmo que o governo local da cidade tenha, tecnicamente falando, conseguido evitar esse destino.

Em sua conclusão, o artigo (re)posiciona o caso de Atlantic City com relação à dinâmica aparentemente crescente da governança disciplinar e das políticas autoritárias e cesaristas. O artigo foi escrito logo após a eleição presidencial dos Estados Unidos, quando a vitória de Donald Trump nas urnas coincidiu com o anúncio de que Atlantic City passaria para o controle do Conselho de Finanças Locais do Estado de Nova Jersey. A propósito dessa infausta confluência de eventos, o New York Times comentou em editorial que Atlantic City simbolizava "grandes apostas que deram errado", ecoando as preocupações dos residentes locais e dos trabalhadores dos cassinos de que "o destino da cidade [poderia ser] um presságio para a nova administração do presidente eleito Donald Trump" (New York Times, 2016: A24). Na ocasião, o jornal comentou de forma ácida que o homem que estava encarregado de Atlantic City, o governador Chris Christie, aparentemente havia "perdido o rumo", tendo sido abruptamente rebaixado da presidência da equipe de transição de Trump, já que enfrentava problemas políticos crescentes - embora, ao mesmo tempo, estivesse supostamente buscando uma nomeação para o gabinete. Por sua vez, o então recém-eleito presidente, antes sinônimo da transformação impetuosa de Atlantic City, não queria mais ser associado a esse local de "desastre financeiro". "Atlantic City foi o combustível de muito crescimento para mim", Trump havia revelado anteriormente, "tirei muito dinheiro dos cassinos com os financiamentos e as coisas que fazemos" (citado em Buettner e Bagli, 2016: A1, A16), acrescentando com o que pode ser considerado uma definição rudimentar de capitalismo extrativista: "Atlantic City foi uma vaca leiteira muito boa para mim. O dinheiro que tirei de lá foi incrível".

### **Transformando Atlantic City**

A primeira parte do artigo delineou uma abordagem para esse momento de crise fiscal e empreendedora tardia sob a ótica metodológica do urbanismo conjuntural (Peck, 2017). Entendida como uma manobra ortogonal aos modos de análise laterais ou "horizontais" associados a leituras ontologicamente mais planas do urbanismo comparativo (cf. Peck, 2015a), essa perspectiva metodológica prioriza a posição relacional das cidades no contexto do desenvolvimento regulatório desigual, das divisões espaciais do trabalho, da reestruturação dos

mercados, das relações de poder multiescalares e assim por diante, ao mesmo tempo em que coloca em primeiro plano as interconexões dialógicas entre estudos de caso (situados), conceitos de nível médio (flexíveis) e reivindicações teóricas (revisáveis). Ao traçar a forma e os efeitos da hegemonia neoliberal, por exemplo, significa levar em conta a conjuntura, o contexto e a contingência "até o fim", em uma espiral que atravessa as escalas e os locais do ambiente urbano. Nesse sentido, a identificação e o posicionamento de casos individuais em um cenário explanatório, sempre em movimento, também devem ser um processo sensível ao contexto. Segue-se que o papel dos estudos de caso, entendido em tais termos, não é meramente aplicar, confirmar, matizar, complexificar, "desagregar" ou, de outra forma, quebrar as reivindicações da teoria, de forma unidirecional e puramente desconstrutiva, mas sim envolver-se na reconstituição ativa dessas reivindicações, interrogando, avaliando e "respondendo" às estruturas e aos quadros explicativos em evolução, de forma crítica e dialógica. No espírito da abordagem de casos ampliados, um argumento mais específico pode ser feito para projetos de pesquisa com o potencial de testar, ampliar e refazer os entendimentos teóricos recebidos, as conceitualizações provisórias e as categorias de análise de trabalho (Burawoy, 2009; Peck 2013; Peck e Theodore, 2015). Consequentemente, está implícita uma postura ativa e engajada (em vez de ambivalente ou complacente) com relação ao desenvolvimento da teoria, à qual as pesquisas empíricas não são simplesmente subordinadas, mas servem, em vez disso, para (re)animar o que são preocupações e problemáticas programáticas - tanto em um caso de cada vez quanto cumulativamente, em todos os casos. (Essa é uma das maneiras pelas quais as análises conjunturais podem ser colocadas em uma conversa construtiva com abordagens paralelas no urbanismo comparativo).

Talvez, seja desnecessário dizer que não há casos "representativos" de urbanismo de austeridade ou de reestruturação urbana financeirizada, nos EUA ou em qualquer outro lugar, assim como a tarefa de seleção de estudos de caso nunca é totalmente inocente ou aleatória, de uma perspectiva teórica. Embora existam razões para acreditar que as cidades são os locais onde a austeridade é especialmente rigorosa, esse não é um processo generalizado. Casos individuais, circunstâncias e situações particulares sempre serão importantes. Embora as abordagens conjunturais valorizem a contextualização, a reflexão e o posicionamento (entendidos tanto em termos teóricos quanto empíricos), em um sentido prático, é somente com casos concretos e situados que essas abordagens realmente ganham força, direção e propósito. Em termos metodológicos, porém, não é que todo e qualquer caso seja criado da mesma forma. Um estudo urbano conscientemente conjuntural pode priorizar de forma construtiva os



seguintes tipos de estudos de caso, sem nenhuma ordem específica: primeiro, os casos ostensivamente atípicos que se apresentam de forma a confundir, distorcer ou desafiar as suposições existentes, as condições normais ou as expectativas teóricas, das quais eles não simplesmente discordam, mas se esforçam para se reintegrar; segundo, os casos de fronteira que estão posicionados nas bordas ou fora do universo explicativo invocado pelas estruturas conceituais e pelos problemas substanciais em questão, também com a preocupação de ampliar, elaborar ou reconfigurar os entendimentos existentes; Terceiro, casos supostamente críticos, aqueles que podem ilustrar, de forma direta ou significativa para o diagnóstico, formas emergentes e transformações reveladoras ou, nesse caso, situações de ruptura ou crise; e quarto, casos relacionais, aqueles ligados por conexões substanciais e processuais, que facilitam a população, a mediação e a revisão recíproca de estruturas conceituais de nível médio, domínios explanatórios e categorias analíticas.

O caso de Atlantic City descrito a seguir se qualifica, no mínimo, como um exemplo do último, dado o seu status conjunto, ao lado de Detroit, como um local manifestamente pressionado por uma governança de emergência com responsabilidade fiscal. Mais especificamente, isso foi expresso na presença peripatética do gerente consultor de crises, Kevyn Orr, para quem a costa de Jersey foi a próxima parada depois de deixar a Motor City. Em um sentido mais amplo, Atlantic City foi atraída para uma proximidade relacional com Detroit e com o novo arquipélago de cidades estruturalmente ajustadas nos EUA, devido ao que tem sido uma experiência política e processual compartilhada de reestruturação financeirizada, bem como por meio do compartilhamento de políticas e narrativas complementares que se desenrolaram no que se tornou campos sobrepostos e trans-constitutivos de transformação regulatória. Dito isso, a disputa na capital do estado de Nova Jersey e em outros lugares para evitar uma declaração de falência posiciona Atlantic City fora (ou à margem) do universo não contíguo de casos de reestruturação do “capítulo 9” e, nesse sentido, pelo menos em uma categoria diferente de Detroit, onde há evidências de que o uso de prerrogativas nos tribunais federais de falência foi literalmente e metaforicamente planejado (consulte Peck, 2015b; Peck e Whiteside, 2016).

Pode-se dizer que a história econômica bastante singular de Atlantic City também confere ao local uma reivindicação, à primeira vista, atípica. Mesmo que, por volta da década de 1960, a cidade viesse a enfrentar alguns problemas bastante comuns (aos estadunidenses) de fuga de brancos e deterioração do centro da cidade, de forma alguma esse lugar poderia ser confundido com uma relíquia desindustrializada da urbanização fordista. Fruto de mais de um

século da política dos Republicanos, a "virada" empreendedora de Atlantic City na década de 1970 foi praticamente *sui generis*, configurando mais tarde um gênero identificável do urbanismo empreendedor estadunidense - o jogo legalizado como solução de regeneração econômica. Tendo sido a primeira a se instalar, a cidade turística exploraria de forma abrangente o monopólio regional dos cassinos antes de se tornar a "primeira perdedora" em condições de saturação competitiva, o que, sem dúvida, representa um caso crítico dessa situação contagiosa. Aquela que durante algum tempo foi um local da primeira geração de experimentos empresariais, se tornaria um caso restrito (ou talvez limitado) de reestruturação empreendedora tardia financeirizada. Hoje, Atlantic City pode (ainda) parecer um lugar atípico, mas enfrenta desafios intratáveis de governança municipal e regeneração econômica que parecem menos fora do comum quando considerados em relação aos seus fatores político-econômicos subjacentes e às geometrias de poder em transformação, às estruturas culturais e dispositivos técnicos em circulação e até mesmo a alguns de seus efeitos geradores de tendências.

Considerando esse posicionamento provisório, o que se segue é um relato de longo prazo da reestruturação empresarial, a história de uma cidade praiana profundamente estadunidense que sempre quis ser uma cidade grande" (Van Meter, 2003: 1), mas que não conseguiu. A discussão é feita em três etapas. Começa com a incubação e a evolução de um projeto intensamente especulativo e "extrativista" de urbanização, fundado em uma mistura bastante original da política do Partido Republicano do "chefe", do desenvolvimento turístico vistoso e da extorsão normalizada em um lugar cujo objetivo sempre foi "dedicar-se ao dinheiro rápido", associado a uma "habilidade de longa data de se promover além de seu verdadeiro valor" (Johnson, 2010: XVIII). Esse local de exceção moral e regulatória foi um tipo incomum de cidade em expansão durante a primeira metade do século XX - o playground do mundo, como era imodestamente conhecido - antes de sofrer um longo período de declínio estrutural, nas décadas após a Segunda Guerra Mundial. Essa situação de vácuo no desenvolvimento estabeleceu as condições prévias para o pacto de cassino de meados da década de 1970. Em segundo lugar, a discussão se volta para o modelo pioneiro de revitalização urbana baseado em cassinos que foi criado em Atlantic City e que, apesar de suas distorções e disfunções, logo se tornaria uma estratégia amplamente imitada, mais em virtude de sua disponibilidade do que de sua eficácia. O processo subsequente de normalização desse modelo coincidiu, apropriadamente, com a saturação do mercado regional de cassinos na Costa Leste, com os fracassos em série dos palácios de jogos de Atlantic City prenunciando o destino final da própria

cidade. Em terceiro lugar, no contexto do que parece ser um momento "outonal" de urbanismo financeirizado e empreendedor tardio, o artigo relaciona a falência de fato desse mecanismo original de crescimento dos cassinos com o fracasso da cidade na gestão de crises e na governança por emergência. Longe de ser um "caso isolado de dificuldades fiscais" (Eide, 2015: 3), essa situação é lida como uma instância localizada de reestruturação financeirizada, um cadinho para a realização e refração de pressões sistêmicas e um local de acirrada agudização política.

### Urbanismo extrativista

Atlantic City tem sido retratada por alguns como "um empreendimento construído em torno de fumaça azul e espelhos", e por outros como "mais uma proposta [ou] um estratagema" (Anastasia, 2014: 2; Paumgarten, 2015: 58). Foi desenvolvida no final do século XIX como um destino turístico para os aspirantes à classe média de Baltimore, Filadélfia e Nova York, uma conexão ferroviária com o que havia sido um pequeno povoado na costa de Jersey, permitindo a conversão de propriedades à beira-mar em uma série de hotéis, pousadas, teatros e salões de jogos. A princípio, houve altos e baixos, incluindo a falência da primeira empresa ferroviária, mas logo se tornaria um lugar onde fortunas estavam sendo feitas. Aquilo que o historiador Bryant Simon descreveu de forma reveladora como um "lugar de faz-de-conta... construído sobre uma grande enganação" e sempre tentando misturar o real com o falso, tornou-se em 1915, nas palavras de um escritor de viagens, "a parte mais popular do litoral dos Estados Unidos, a parte mais característica...a mais intensamente americana".<sup>4</sup> Com uma economia "totalmente dependente do dinheiro gasto por pessoas de fora" (Johnson, 2010: XV), dedicada a proporcionar diversão aos visitantes, Atlantic City teve de se movimentar desde o início. Ela nasceu por meio de intenções especulativas.

Portanto, é totalmente pertinente a versão de que o jogo "Banco Imobiliário" (*Monopoly*), desenvolvido no final da década de 1920, tenha sido desenhado em Atlantic City, apropriando-se de nomes de ruas como Boardwalk, Ventnor Avenue e St. James Place e, no processo, popularizando a noção da cidade como um local natural para a acumulação, uma plataforma especulativa<sup>5</sup>. Durante os loucos anos de 1920, cerca de 99 trens chegavam diariamente durante a temporada de verão, enquanto os visitantes lotavam o famoso Boardwalk,

<sup>4</sup> Simon (2004: 7); Harold Rhodes, citado em Simon (2004: 7); ver também Funnell (1975).

<sup>5</sup> Como disse Donald Guardian, prefeito de Atlantic City, na ocasião do 80º aniversário (oficial) do jogo de tabuleiro: "Os conceitos de capitalismo, dinheiro, comprar propriedades, aumentar o aluguel, eliminar a concorrência meio que permanecem até hoje" (citado em Parry, 2015: 1; ver também Pilon, 2015).

os píeres, os bares e os teatros em busca de diversões inofensivas. O mais importante deles, um dos eventos característicos do resort, era a oportunidade de os veranistas passear pela orla marítima em cadeiras com rodas, normalmente impulsionadas por homens afro-americanos que haviam migrado para Atlantic City aos milhares em busca de oportunidades de trabalho sazonais nas décadas seguintes à Emancipação. ("O fornecimento abundante de mão de obra barata, do qual dependia a economia do resort, também tinha de ser trazido de fora da cidade"). A população residente de Atlantic City era um quarto afro-americana em 1921, tendo se tornado "a cidade mais 'negra' do Norte" (Johnson, 2010: 39).

Desde o início, a missão da cidade foi definida como "focar exclusivamente no entretenimento de nossos visitantes", estendendo-se à operação pública de bordéis e casas de jogos e ao acesso desregulamentado do álcool - inclusive aos domingos, uma cortesia que se recusava a reconhecer a lei estadual, descaradamente. Essa tolerância aberta à governança corrupta, ao vício, à extorsão e ao consumo de bebidas alcoólicas no Sabbath fez com que o New York Times descrevesse a situação em Atlantic City como "uma das situações mais impressionantes que já existiram em um estado do leste" (New York Times, 1908: 5). O governador republicano de Nova Jersey, John Franklin Fort, reclamou que "não cabe ao povo de uma parte do Estado [anular] a lei de toda a Commonwealth", rejeitando as alegações dos empresários locais de que a prosperidade da cidade dependia da venda não regulamentada de bebidas alcoólicas em mais de 200 salões e bares, e lamentando o fato de que ele não tinha autoridade para destituir unilateralmente as autoridades municipais do cargo (citado em New York Times, 1908: 5; Funnell, 1975).

O desprezo aberto às leis estaduais e federais era, segundo todos os relatos, a filosofia de governo do primeiro dos lendários chefes de Atlantic City, Louis ("The Commodore") Kuehnle. Esse representante do Partido Republicano gostava de se gabar (com alguma justificativa) de que foi ele quem "construiu" a cidade, sobre a qual exerceu um controle quase total por cerca de duas décadas, antes de ser preso em 1911. A queda do Commodore, após uma série de escândalos de extorsão e fraude eleitoral, não ocasionaria nada mais perturbador do que uma transição de liderança dentro da bem arraigada máquina Republicana, com as rédeas do poder sendo passadas para um sucessor não menos infame, Enoch ("Nucky") Johnson. Durante os anos entre guerras, foi Johnson - retratado como Nucky 'Thompson' por Steve Buscemi no programa da HBO Boardwalk Empire, de Martin Scorsese - que acabou unificando os 'dois anéis de poder' em Atlantic City, construindo uma máquina político-

econômica integrada dedicada ao "propósito singular [e] mentalidade fixa" em garantir o "sucesso da economia local [como] única ideologia" (Johnson, 2010: XV).

Se o Commodore havia estabelecido como princípio de governo uma "cidade aberta", esse estado de exceção regulatória permitiria que seu sucessor, Nucky Johnson, consolidasse o controle sobre o que se tornou uma das "cidades molhadas" mais sem lei - e mais lucrativas - da era da proibição. Somente após a revogação da proibição, em meados da década de 1930, aparentemente a sorte de Atlantic City diminuiu. (Não pela última vez, sua posição no mercado foi baseada em um estado de exceção regulamentar). Após a Segunda Guerra Mundial, caberia ao terceiro dos chefes de Atlantic City, Frank 'Hap' Farley, presidir o prolongado desmantelamento do que havia sido um modelo de crescimento atrevido, resultando em um fim -temporário- de quase um século do controle da máquina pelo Partido Republicano.

As vantagens locacionais sobre as quais a economia de resorts de Atlantic City havia sido construída foram drasticamente corroídas após a guerra, quando o número de visitantes e as receitas do setor de turismo começaram a cair de forma significativa. Localmente, a crescente fuga da população branca para os subúrbios agravou o problema. A queda de Atlantic City no pós-guerra foi notadamente "acentuada", conforme explicado em um relatório do Federal Reserve Bank of Philadelphia, devido ao "declínio do turismo e da população residente, muitas empresas fecharam e grande parte do parque habitacional da cidade foi dilapidado e abandonado" (Newburger et al., 2009: v).

Neste processo, as divisões raciais aprofundaram-se ainda mais no que era conhecido em alguns setores como a "plantation à beira-mar", com as equipes de salva-vidas e bombeiros da cidade, por exemplo, permanecendo formalmente segregadas muito tempo depois da aprovação da legislação de direitos civis (Erlanger, 1988; Johnson, 2010). O mesmo ocorreu com uma força policial bem remunerada, de forma suspeita. No final da desastrosa temporada de verão de 1964, Frank Sinatra havia feito sua última apresentação no lendário 500 Club, a cidade havia sido declarada pelo FBI como a mais violenta entre centenas de jurisdições de tamanho semelhante e, em alguns indicadores de pobreza e saúde, estava nas últimas posições do ranking no estado. Naquele mesmo verão, o que havia sido considerado como uma grande oportunidade para mudar a sorte do resort saiu pela culatra de forma espetacular, quando a realização da Convenção Nacional do Partido Democrata se transformou em uma catástrofe de relações públicas. Em vez de servir como um comercial estendido em horário nobre, como os líderes da cidade esperavam, a cobertura da mídia durante a semana da Convenção expôs intensamente o estado deplorável e decrépito do resort para todo o país. "Um daqueles tristes

lugares cinzentos de entretenimento", foi como o historiador e jornalista Theodore White descreveu Atlantic City na época, um lugar "ultrapassado", "degradado e sem glamour" (citado em Johnson, 2010: 161). O parque de diversões do mundo havia se tornado, na expressão do "rat-pack" emprestada para a manchete de um jornal nacional, "estritamente Endsville" (Van Meter, 2003: 205).

Entretanto, os empreendedores da cidade continuaram a planejar outra chance de entrar no tabuleiro do Banco Imobiliário. Um dos últimos atos públicos de Hap Farley, em 1970 e próximo ao final de 34 anos como senador do estado de Nova Jersey e chefe de Atlantic City, foi iniciar uma medida de referendo para permitir a legalização dos jogos de azar na cidade, cujas perspectivas foram prejudicadas quando o nome do senador continuou aparecendo em investigações de escutas telefônicas do FBI sobre a máfia da Costa Leste, o que agravou as preocupações do público de que deixar os jogos de azar entrarem em vigor seria praticamente sancionar uma economia envolvida com a máfia (Demaris, 1986; Sternlieb e Hughes, 1983: 37-38). A proposta de Farley fracassou antes de chegar à fase de votação, mas deu início a um longo processo de manobras políticas e lobby corporativo que acabaria por garantir uma concessão de jogos de azar para Atlantic City. Um novo tipo de "cidade aberta" seria construído em meio às ruínas da antiga.

Depois de outra largada queimada (com o fracasso de um referendo estadual em 1974), a campanha de legalização de 1976, que acabou sendo bem-sucedida, foi marcada por uma combinação de grandes gastos e promessas ainda maiores. Os proponentes dos cassinos gastaram mais do que a campanha do "não" em uma proporção estimada de 60:1, especialmente graças aos esforços da Resorts International, um conglomerado offshore que pretendia desenvolver o primeiro salão de jogos de Atlantic City. Mas, para convencer os eleitores de Nova Jersey a dizerem "sim", os argumentos teriam que ser mais do que uma promessa de regenerar um resort depreciado em um canto do estado; a contrapartida era que uma parte substancial das receitas fiscais seria canalizada para um pacote de benefícios para idosos e deficientes, em nível estadual. Funcionou. Quando o referendo foi aprovado, o cenário estava pronto para o que foi anunciado no Casino Control Act (CCA) como um "grande experimento" em política urbana: os cassinos seriam catalisadores de um boom de desenvolvimento econômico por meio do turismo, dos resorts e das convenções. Muitos acreditavam que a "aposta de Atlantic City" valeria a pena. Um analista da empresa Paine-Weber, de Wall Street, chegou a observar que "o jogo de cassino legalizado é a forma mais rápida e, provavelmente, mais barata de renovação urbana já criada pelo sistema capitalista" (citado em Sternlieb e



Hughes, 1983: 128). Na manhã seguinte à aprovação do referendo, a manchete do Atlantic City Press dizia: "CIDADE RENASCIDA".

Uma espécie bem diferente de capitalistas estava prestes a entrar em cena. Os proprietários do Resorts International (James M. Crosby e Irwin 'Jack' Davis), que começaram no setor de jogos nas Bahamas na década de 1960, procuravam locais de investimento em potencial na Grécia, Iugoslávia, Tunísia, Filipinas e Haiti, antes de escolherem a "Las Vegas do Leste", em Nova Jersey. Os dois empresários foram tratados como membros da realeza quando visitaram uma série de possíveis locais para cassinos em Atlantic City, com a segurança extra de uma escolta policial. Embora Crosby e Davis tenham ficado chocados com o estado deplorável dos hotéis da Boardwalk, eles viram a chance de obter ganhos inesperados se a legislação estadual permitisse - sobre a qual eles exerceriam "tremenda influência" (Demaris, 1986; Van Meter, 2003: 256) - que a concorrência fosse mantida afastada, pelo menos por um tempo. Eles queriam ter a chance de atuar como monopólio ou jogar o Monopoly.

Antes do referendo, o Resorts estava comprando propriedades na Boardwalk a preços de liquidação, um prenúncio de que a empresa se mudaria para "garantir sua posição em Trenton" (Johnson, 2010: 200), a capital política a 90 milhas de distância. Esses interesses de fora da cidade seriam muito bem atendidos: as regras da CCA permitiam cassinos apenas ao longo do calçadão e no distrito da marina, onde deveriam estar vinculados a hotéis com 500 ou mais quartos - uma determinação que "assegurava que o Resorts teria a cidade só para si por muitos meses" (Van Meter, 2003: 257). O primeiro cassino do Resorts foi inaugurado em maio de 1978, com filas de jogadores entusiasmados que davam voltas no quarteirão e lucro de US\$1 milhão na noite de abertura. No dia seguinte, o preço das ações da empresa havia subido de US\$ 2 para US\$ 210; o investimento inicial foi recuperado em nove meses, já que a lucratividade subiu para um nível estimado em metade do que os cassinos de Nevada obtiveram juntos<sup>6</sup>. Os nove cassinos que acabaram por estabelecer operações em Atlantic City nos quatro anos após a legalização - com um investimento agregado de cerca de US\$ 1 bilhão e uma força de trabalho de 30.000 pessoas - acumulariam US\$ 3,7 bilhões em receitas brutas acumuladas (US\$ 40.000 por ano para cada metro quadrado de área de jogo), uma receita "tão grande que constrangeu as autoridades estaduais" levando-as a rever rapidamente o acordo tributário vantajoso com as empresas de jogos (Demaris, 1986; Sternlieb e Hughes, 1983: 10, 105-106).

---

<sup>6</sup> A reforma do hotel adquirido pela Resorts foi notoriamente superficial, mal ultrapassando uma nova camada de tinta, troca de carpetes e a instalação de centenas de espelhos, projetados para distorcer a experiência dos clientes tanto em relação ao espaço quanto ao tempo. "Dois meses atrás, isso aqui era um buraco", brincou um comediante experiente no palco reformado, "Agora é um buraco com carpete" (Van Meter, 2003: 259).

No entanto, a boa notícia era que o crescimento estagnado não só havia sido reiniciado, como também estava acelerado. A legalização dos cassinos desencadeou um "furacão de especulação fundiária", de tal forma que, no início da década de 1980, o resort havia se tornado a cidade mais rica do país em alguns quesitos, com o preço dos imóveis de primeira linha ultrapassando os valores do centro de Manhattan; enquanto isso, o número anual de visitantes aumentou de sete para 30 ou 35 milhões na primeira década desse boom dos cassinos, quando as receitas dos jogos já representavam dois terços de uma base tributária municipal inflada (Baker, 1989; Newburger et al, 2009; Steinlieb e Hughes, 1983: 155; Teske e Sur, 1991). De acordo com os padrões das iniciativas de revitalização urbana e econômica da década de 1980, Atlantic City parecia ser uma história incrível de sucesso. Uma análise acadêmica dos investimentos para mudar a situação de cidades "em dificuldades" durante aquela década, com base em uma leitura desapassionada dos indicadores econômicos fundamentais, colocou Atlantic City entre as três principais metrópoles "realmente revitalizadas" dos EUA, com o argumento de que o resort não recebeu o crédito que merecia da comunidade especializada em desenvolvimento econômico. Harold Wolman e colegas (1994: 844) apontaram que o desempenho relativo mensurável e superior de Atlantic City colocou sob nova perspectiva as conquistas definitivamente modestas - se não "míticas" - das cidades mais celebradas como "em recuperação" (como Pittsburgh, Baltimore, Atlanta e Cleveland), chegando à conclusão de que "os esforços para copiar as políticas e atividades de desenvolvimento dessas [supostas] "histórias de sucesso" podem ser descabidos, pelo menos se o objetivo for melhorar o bem-estar econômico dos residentes da área". Por outro lado, Atlantic City havia feito um progresso mensurável na recuperação de sua situação.

Havia quem estivesse menos convencido de que a experiência do resort de Jersey, com o desenvolvimento baseado em cassinos, estava realmente valendo a pena. Alguns, com memórias mais antigas, diziam que isso ainda parecia uma versão da era da proibição ao estilo de Nucky-Johnson, só que agora o modelo confiscatório de desenvolvimento havia sido aprovado pelo Estado. Fundamentalmente, houve pouquíssimo 'gotejamento' dos cassinos, que se revelaram máquinas eficientes de extração de receitas, com um mínimo de escoamento para os bairros vizinhos. Além disso, os residentes locais foram efetivamente excluídos dos empregos mais bem remunerados dos cassinos (muitos dos quais foram preenchidos por trabalhadores transferidos de Las Vegas ou do Caribe), enquanto as pequenas empresas, como os restaurantes, estavam encontrando ainda mais dificuldades para sobreviver. (Por outro lado, um dos poucos efeitos multiplicadores nas ruas que puderam ser medidos foi o aumento

significativo na taxa de criminalidade). As corporações dos cassinos estavam usando a cidade como uma plataforma para a arrecadação de receitas, tendo recebido um mercado protegido e fácil das autoridades estaduais. Um dispositivo nas regras da CCA destinado a transferir receitas de jogos para investimentos na vizinhança, em benefício dos locais, foi efetivamente anulado pelos operadores de cassino, que descobriram maneiras de canalizar os fundos para seus próprios projetos de aperfeiçoamento. (Posteriormente, o estado procurou preencher essa lacuna, com efeito limitado, estabelecendo a Casino Reinvestment Development Authority em 1984). Além disso, a suburbanização e a fuga dos brancos continuaram, com a maior parte da força de trabalho do setor de jogos optando por viajar diariamente para trabalhar e rapidamente partir novamente, à medida que as ruas e os bairros do centro da cidade ficavam visivelmente mais escuros a cada ano. O Capital estava fazendo algo semelhante, de modo que "grande parte do dinheiro que entrava [em Atlantic City] logo saía", sintomático em uma economia extrativista cujo método predominante na concepção dos cassinos serviu como metáfora adequada: "isolados da cidade, [eles foram] projetados para manter os clientes dentro, perdendo dinheiro, em vez de gastá-lo fora" (Paumgarten, 2015: 59).

Os homens que puxavam as cadeiras com rodas ao longo do calçadão um século antes - e que sabiam melhor do que a maioria que não havia nenhuma conexão necessária entre lucros elevados no topo e melhores circunstâncias para os que estavam na base - certamente teriam reconhecido os vestígios da 'plantation economy' (economia baseada na produção agrícola em massa). Afinal de contas, os modos coloniais de operação não eram estranhos ao principal participante da década de "abertura" de Atlantic City, o Resorts International, que havia construído seu império no "paraíso dos sonegadores de impostos" das Bahamas, um paraíso fiscal com estreitos vínculos com Wall Street que, paralelamente, havia sido "governado [como] uma fazenda" (Demaris, 1986: 98-99). Foi assim que uma matéria sobre a sede do Resorts em Nova Jersey, uma década após a legalização, concluiu que "a cidade atrás do Boardwalk continua sendo uma favela", alegando que o fracasso desse suposto grande experimento de revitalização urbana era uma acusação mais às autoridades estaduais do que aos cassinos (previsivelmente) focados no lucro:

Visto de longe, o horizonte de Atlantic City tem o volume e o alcance de uma metrópole, mas o horizonte é uma fachada... O contraste é tão grande que evoca a imagem de uma capital colonial, onde imperialistas do outro lado do mar recriaram uma arquitetura e uma cultura estrangeiras em meio às dependências e à pobreza da população indígena. No entanto, além desse conflito de culturas há um fracasso do governo, tanto local quanto estadual. Houve uma abdicação de responsabilidade por

---

parte de um governo estadual que lucrava muito com o jogo, mas cujo governador o considera desagradável. (Erlanger, 1988: A1)

Ao longo de um século, as elites de Atlantic City empregaram um repertório criativo de métodos empresariais - alguns legais, outros não - para construir e, em seguida, renovar repetidamente uma máquina de crescimento, principalmente ao criar espaços lucrativos de exceção (des)regulatória em relação à lei estadual. Os cassinos foram um grande experimento que produziu vitórias rápidas para seus operadores, mas a busca por um modo de desenvolvimento mais sustentável ou redistributivo para a cidade, como um todo, foi totalmente insatisfeita.

### **O empreendedorismo, esgotado**

O livro *The Last Entrepreneurs*, de Robert Goodman (1979), tornou-se uma espécie de clássico do desenvolvimento econômico devido ao profético diagnóstico sobre os custos de uma crescente "guerra" interestadual e interurbana por empregos e investimentos nos EUA, contrariando a análise teórica de David Harvey (1989). Um aumento contínuo na mobilidade (real e potencial) do capital, aliado a uma adoção da desregulamentação competitiva e do subsídio corporativo entre as autoridades locais, fomentou uma economia predatória (slash-and-burn economy) de investimento e desinvestimento - comparada por Goodman à rotação de cultivos (crop rotation) - cujas consequências foram singularmente desagregadoras: "À medida que os trabalhadores competem entre si pelos empregos disponíveis, eles verificam as demandas uns dos outros por salários mais altos ou por investimentos empresariais dispendiosos para melhorar suas condições de trabalho ou ambientais", segundo Goodman. "E à medida que os políticos competem entre si para atrair a indústria, eles aumentam os incentivos financeiros, ambientais e anti trabalhistas que cada um deve oferecer" (Goodman, 1979: 60). Essa corrida certamente só poderia levar ao fracasso. Nas palavras do diretor de desenvolvimento econômico do Estado de Nova Jersey, na época do lançamento do experimento de Atlantic City: "O que o Sul vem fazendo com Nova Jersey há 15 anos, eu estou fazendo agora com Nova York. É cruel, infelizmente, mas é cada estado por si" (citado em Goodman, 1979: 9-10).

Muito apropriadamente, o livro seguinte de Goodman seria uma exposição da corrida competitiva para autorizar as atividades de jogos de azar, que havia sido inaugurada com a adoção do capitalismo de cassino em Nova Jersey, que estabeleceu um padrão. Em meados da década de 1990, a estratégia de legalizar oscassinos estava firmemente instalada

como um "último recurso de política de desenvolvimento econômico", especialmente entre as cidades degradadas ou desindustrializadas que já não tinham mais opções; por sua vez, os incentivadores da indústria do jogo aprenderam que esses eram os lugares onde as "mensagens econômicas" realmente se concretizaram, caso houvesse dúvidas sobre a adoção oficial de uma atividade ainda manchada por questões éticas e conexões com a máfia (Goodman, 1995: 59, 63). Aqui estava a promessa de uma vitória relativamente fácil, por meio de um modelo de desenvolvimento econômico vistoso e baseado em eventos, cujas externalidades negativas poderiam ser convenientemente dissipadas e postergadas.

Os benefícios do cassino geralmente estão concentrados no tempo e no lugar e recebem atenção da grande mídia: a cerimônia de inauguração de um novo barco fluvial, histórias sobre receitas grandes e crescentes, sobre pessoas com novos empregos e sobre ganhadores e apostadores extasiados. Por outro lado, a realidade sobre os custos do cassino se estende por um longo período de tempo, depois que as equipes de reportagem vão para casa. Esses custos são dispersos, geralmente ocultos e difíceis de categorizar em simples frases de efeito. (Goodman, 1995: 168).

Ironicamente, as próprias limitações dos jogos de cassino como um modelo de regeneração unidimensional levariam inexoravelmente, para as jurisdições que se tornaram dependentes dessa atividade, a demandas crescentes por subsídios corporativos. No início da década de 1990, no que havia se tornado mais (e não menos) numa típica cidade com uma única indústria- a de cassinos-, os empresários de Atlantic City insistiam que seus clientes teriam de ser protegidos do que um deles descreveu como uma "zona de guerra urbana depreciada e deteriorada" do lado de fora, com os custos de gerenciamento das "impressões favoráveis" dos visitantes sendo contabilizados na forma de um programa de melhorias de infraestrutura financiado com recursos públicos<sup>7</sup>. Eles foram projetados para garantir transferências seguras e rápidas para o sistema de rodovias interestaduais, o aeroporto (ampliado), a praia, o Boardwalk e os hotéis de cassino. Estima-se que os cassinos de Atlantic City tenham se beneficiado de mais de US\$50 bilhões em infraestrutura financiada com recursos públicos desde 1978 (Stanley, 2014).

A dependência dos cassinos claramente representava um custo. Em Las Vegas, eles construíram uma cidade para sustentar os cassinos", observou Russell Baker (1989: 1), "mas em Atlantic City, eles fizeram o contrário": Eles construíram os cassinos para sustentar uma cidade". Contudo, o rescaldo da experiência não foi tão boa em Atlantic City, pois o modelo de desenvolvimento de cassinos " multiplicou-se como um padrão de imitação, à medida que os

<sup>7</sup> MJ Reife, *New Jersey Casino Journal*, citado em Goodman (1995: 11).

legisladores adotaram uma mentalidade de "se não fizermos, nosso vizinho fará", o que gerou uma "luta política desesperada para encontrar uma solução rápida para problemas econômicos profundamente arraigados" (Goodman, 1995: IX). O processo de legalização de Nova Jersey no final da década de 1970 foi o estopim para uma explosão no número de "cassinos regionais". Em 1994, os jogos de azar já haviam sido legalizados em 23 estados, sendo que os que apresentavam crescimento lento e dificuldades fiscais lideravam o processo. Quando a Filadélfia autorizou os jogos de azar em barcos fluviais em 1993, o prefeito Ed Rendell previu que era "inevitável" que os cassinos se espalhassem pelo país, em direção ao leste, a partir da faixa de Las Vegas, e ao oeste, a partir da concessão na costa de Jersey, acrescentando que "se as pessoas vão jogar fora seus cheques de pagamento", é melhor que o façam em sua cidade do que no Boardwalk de Atlantic City (citado em Johnston, 1993: 1).

O que o *Council on Casinos* (Conselho dos Cassinos) caracterizaria mais tarde como uma crescente "guerra de fronteiras" - travada por todos contra todos na busca de ganhos e desenvolvimento econômico - mostra os danos colaterais desse modelo contagioso de redução de custos interurbanos. A economia de cassino é previsivelmente implacável: os estados e as comunidades locais tentam vencer as probabilidades, mas a casa sai ganhando. E assim, as guerras de fronteira previsivelmente instilaram "uma espiral econômica descendente de saturação do mercado, receitas estaduais baixas e cassinos falidos, marcada por uma competição cada vez maior em que cada estado tenta atrair os cidadãos de outros estados para seus cassinos" (Council on Casinos, 2013: 28). Afinal de contas, o período de prosperidade de Atlantic City coincidiu com a ausência de concorrência regional. Como um executivo da divisão de jogos de um grande banco explicou recentemente a uma revista de imóveis comerciais, "Atlantic City já foi uma ilha de cassinos", cercada por um verdadeiro mar de clientes mal atendidos, "agora há um ambiente competitivo muito mais desenvolvido", que amadureceu em um "setor orientado pela oferta" (citado em Balbi, 2015: 4). Um resultado igualmente previsível desse processo de concorrência pelo lado da oferta tem sido a construção excessiva de espaços para jogos, o que gera uma redução generalizada dos preços e dos lucros, à medida em que os cassinos reduzem a participação de mercado de seus concorrentes (regionais), invariavelmente com a ajuda de subsídios públicos.

As desventuras de Donald Trump em Atlantic City, hoje famosas, são um exemplo claro disso. Trump vinha monitorando ativamente o mercado de jogos de azar na Costa Leste desde a década de 1970, quando Atlantic City ainda era, em suas palavras, uma "cidade fantasma", e acabou obtendo sua primeira licença em 1982 (Trump com Schwartz, 1987: 197).



Em 1986, como operador de dois cassinos, o Trump Plaza e o Trump's Castle, seus adorados templos de "bronze, vidro e classe", Trump estava atento aos planos de expansão de seu principal concorrente, o Resorts, que estava construindo o maior cassino do mundo, o Taj Mahal. Após a morte inesperada do chefe do Resorts, James Crosby, Trump viu uma oportunidade de adquirir o projeto, decidindo tornar a empresa privada quando o preço de suas ações despencou com a quebra do mercado de capitais em 1987. Em vez de investir seu próprio dinheiro, Trump estava tirando o máximo proveito de um ativo competitivo exclusivo: "A experiência de Donald era a alavancagem" (Demaris, 1986: 380). No ano seguinte, o comparecimento do empresário perante a Comissão de Controle de Cassinos de Nova Jersey foi caracterizado pela arrogância e pela bravata, com Trump insistindo que seu valor pessoal, sua palavra e sua reputação eram suficientes para garantir taxas de juros de primeira linha para o financiamento do novo projeto. Ao testemunhar sob juramento perante a Comissão, em fevereiro de 1988, perguntaram a Trump se poderia ocorrer algo que desviasse seus ambiciosos planos para o Taj Mahal:

Podemos ter uma recessão. O mundo pode entrar em colapso. Podemos ter a Terceira Guerra Mundial. Quero dizer, muitas coisas podem dar errado. Não acho que darão. (citado em O'Harrow, 2016: 8).

Pelo menos alguns deles acabaram se deteriorando, como os comissários temiam o tempo todo, devido ao que eles viam como condições de mercado em deterioração. Mesmo assim, a licença do cassino de Trump foi concedida.

Modestamente anunciado como a "Oitava Maravilha do Mundo", o Trump Taj Mahal abriu suas portas em abril de 1990, contando com uma apresentação de Michael Jackson. A sorte do empresário, no entanto, já estava começando a se esgotar. Descobriu-se que o Taj precisaria faturar US\$1,3 milhão por dia, o maior volume de negócios já gerado por um cassino, apenas para se manter solvente. Isso não aconteceu. Para financiar o projeto, Trump foi forçado a entrar no mercado de junk bonds, com taxas de juros de 14%, depois que as avaliações de risco dos analistas de Wall Street divergiram das do excessivamente confiante proprietário do cassino. Registrado como único acionista, Trump levaria o Taj à falência em julho de 1991, pois suas enormes perdas canibalizavam suas outras operações. Em março de 1992, o Trump Plaza e o Trump 's Castle também foram colocados sob proteção contra falência. Segundo sua própria estimativa, por ser na época "de longe o jogador número um em Atlantic City", Trump era visto por muitos locais como uma espécie de Flautista de Hamelin, embora talvez fosse "grande demais para fracassar" (Steven Perskie, citado em O'Harrow, 2016: 7). Desde então,

tem-se argumentado que Trump "estava falindo em Atlantic City muito antes de Atlantic City estar falindo" (Buettner e Bagli, 2016: A1). Os três cassinos de Trump tinham US\$ 1,3 bilhão em títulos hipotecários, e o império dele em geral estava em dívida com credores institucionais no valor de US\$2,1 bilhões, dos quais US\$833 milhões foram garantidos pessoalmente pelo operador homônimo. Por fim, ele seria forçado a vender seu iate de luxo, o Trump Princess, e sua companhia aérea Trump Shuttle, além de desistir da maioria (e, por fim, de todos) de seus interesses nos cassinos de Atlantic City, embora o Taj Mahal continuasse a levar seu nome por muitos anos. Trump conseguiu convencer os investidores e os órgãos reguladores de que "seu nome tinha valor real", como um de seus concorrentes diria mais tarde, quando sua estratégia, desde o início, aparentemente era "despojar-se de ativos", em vez de investir, numa atitude que alguns no setor descreveram como "horrrível de se ver"<sup>8</sup>.

O tempo que Trump passou em Atlantic City e sua saída da cidade foram significativamente mais turbulentos e desordenados do que foi sugerido em relatos posteriores. "Os cassinos sempre foram um grande negócio para mim", gabou-se ele a um de seus biógrafos; "Quanto ganhei com os cassinos? Extraoficialmente, muito. Fiz muitas dívidas com eles, peguei o dinheiro e comprei muitos imóveis em Nova York. Portanto, estou muito feliz com a forma como as coisas funcionaram" (citado em Blair, 2005: 218-219). Mais tarde, essas manobras financeiras seriam representadas pelo candidato presidencial, peculiarmente, como qualificações para ocupar o alto cargo:

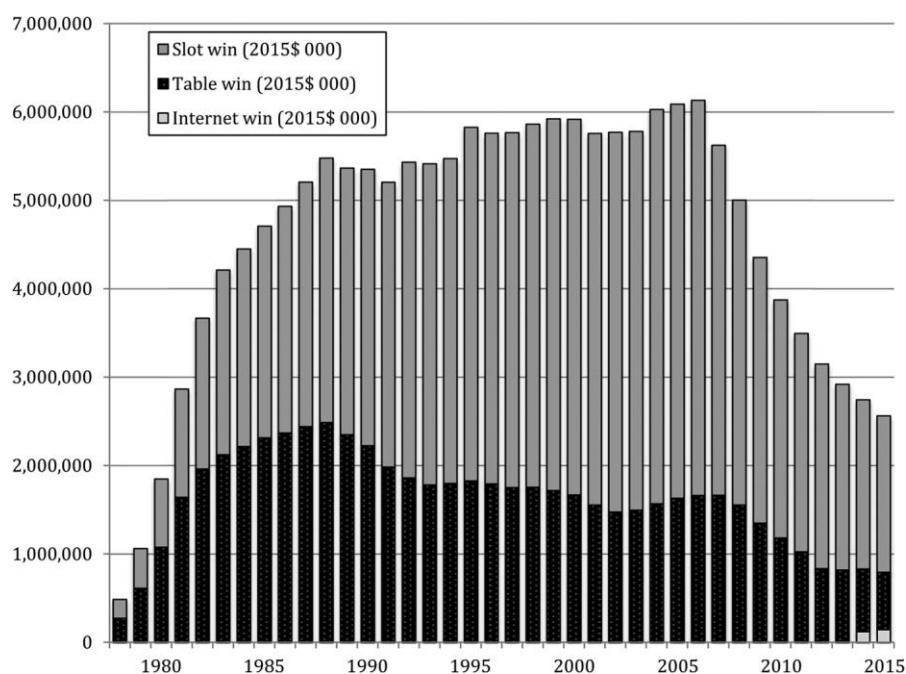
Todas as empresas de Atlantic City praticamente faliram, e deixe-me dizer que tive o bom senso... Recebi muito crédito nas páginas financeiras [por ter saído] antes da falência total e ganhei muito dinheiro em Atlantic City e tenho muito orgulho disso. Quero dizer a vocês que estou muito, muito orgulhoso disso. A propósito, este país tem hoje uma dívida de US\$ 19 trilhões e precisa de alguém como eu para resolver essa bagunça. (citado em Meyer, 2015: 1).

Trump pode, de fato, ter saído do mercado de Atlantic City antes que ele "desmoronasse", embora claramente não de acordo com suas próprias escolhas, mas alguns podem dizer que seus planos de expansão chegaram tarde demais. O período de rápido crescimento de receita e taxas de lucro oligopolistas no mercado de cassinos de Atlantic City já estava chegando ao fim no final da década de 1980. De acordo com uma análise de mercado feita por Roffman em 1989, os nove cassinos de Atlantic City estavam balançando como um "castelo de cartas", com as taxas de lucro agregadas caindo de 9,3% em 1984 para 0,5%, o

<sup>8</sup> David Hanlon, ex-funcionário da Merv Griffin's Atlantic City, citado em Buettner e Bagli (2016: A17).

endividamento do setor de US\$ 2 bilhões excedendo o lucro em 20 vezes (Laing, 2015; O'Harrow, 2016). Neste sentido, as operações altamente alavancadas de Trump não foram excepcionais. O mercado atingiu um patamar mais ou menos estável após o início da década de 1990, com os cassinos obtendo um crescimento significativo antes da extensa fase de retração que ocorreu a partir de 2006. A Figura 1 descreve o padrão de rápido crescimento, normalização e, em seguida, queda vertiginosa nas receitas dos cassinos, o que reflete as mudanças na sorte da cidade como um todo.

**Figura 1 - Ganhos com apostas nos cassinos de Atlantic City, 1978-2015**



Fonte: cálculo do autor, a partir de dados da Comissão de Controle de Cassinos de Nova Jersey via UNLV Center for Gaming Research; Schwartz (2016)

A opinião dos analistas da S&P é que as dificuldades atuais de Atlantic City estão fundamentalmente enraizadas no aumento da concorrência no mercado regional de cassinos: "os jogos nos EUA deixaram de ser um setor de crescimento secular para se tornarem cíclicos como é evidente no caso de Atlantic City, em que a expansão dos jogos tem maior probabilidade de drenar o crescimento dos mercados e propriedades existentes do que desenvolver o setor em geral" (Amobi, 2014: 9). Os dias do monopólio da Costa Leste de Atlantic City sobre os jogos de cassino já se foram há tempos, se não totalmente esquecidos. Entre os vizinhos mais próximos de Nova Jersey, a Pensilvânia agora tem 13 cassinos, Delaware tem quatro, Maryland tem seis, Connecticut tem dois e Nova York tem 20.

Não há mais potencial de crescimento para alimentar a falida máquina de crescimento de Atlantic City. Ao reproduzir uma economia dependente de receitas de terceiros, estima-se que 90% dos negócios dos cassinos sejam provenientes dos chamados jogadores de "conveniência", que tendem a ser mais velhos e da classe trabalhadora, sendo a maioria de excursionistas que chegam de carro ou ônibus fretado de locais em um raio de 75 milhas do Boardwalk (Repetti e Jung, 2014). Em geral, esses jogadores fazem apostas mais baixas e são conhecidos por serem receptivos a vantagens como bebidas gratuitas e rolos de moedas de cortesia. Eles são atraídos especialmente pelas máquinas de caça-níqueis que, desde o final da década de 1980, são responsáveis por cerca de US\$4 de cada US\$5 em lucros (Zernike, 2013). Essas receitas também vêm diminuindo drasticamente na última década (Schwartz, 2016). O mercado de Atlantic City agora tem apenas um quarto da escala do seu equivalente em Las Vegas, com apenas 6% do tamanho da capital mundial dos jogos de azar, Macau (Stanley, 2014). Rebaixada ao status de player provinciano, cercada por mercados saturados e em declínio, Atlantic City não teve outra alternativa a não ser reduzir seu tamanho. Depois de perder quatro de seus 12 cassinos em 2014, o prognóstico de Wall Street era de que o retorno ao crescimento da receita local "levaria muito tempo, se é que voltaria" (Amobi, 2014: 5; Liu et al., 2015; Wolfson, 2014). O fechamento do Trump Taj Mahal após uma amarga disputa trabalhista, na véspera da eleição presidencial em outubro de 2016, pareceu confirmar esse prognóstico.

A paisagem do centro de Atlantic City, há muito dominada por hotéis-cassino extravagantes, agora exhibe as cicatrizes da falência e do excesso de capacidade cumulativa, parecendo o fim de um jogo de Banco Imobiliário (*Monopoly*) especialmente longo, no qual restou um mercado reduzido para poucos jogadores (veja a Figura 2). Embora os cassinos sobreviventes talvez consigam estabilizar suas operações em torno de uma participação decente no mercado regional, os investidores continuam hesitantes, com alguns comparando o desafio de ganhar dinheiro na cidade arruinada a "pegar uma faca que está caindo" - mesmo em uma época em que os imóveis dos cassinos são adquiridos a preços de pechincha, chegando a três centavos de dólar, um tipo de negócio que não está disponível "em nenhum outro lugar do mundo", de acordo com um corretor de imóveis comerciais (Balbi, 2015: 2; Stanley, 2014: 2). Antes de concorrer à presidência, Donald Trump chegou a sugerir que um dia poderia retornar, mas somente com os incentivos necessários (subsidiados pelo poder público): "Antes que alguém possa ir para Atlantic City, os impostos precisam ser reduzidos drasticamente", disse ele; "até que isso aconteça, não é possível fazer um investimento lá" (citado em Stanley, 2014:

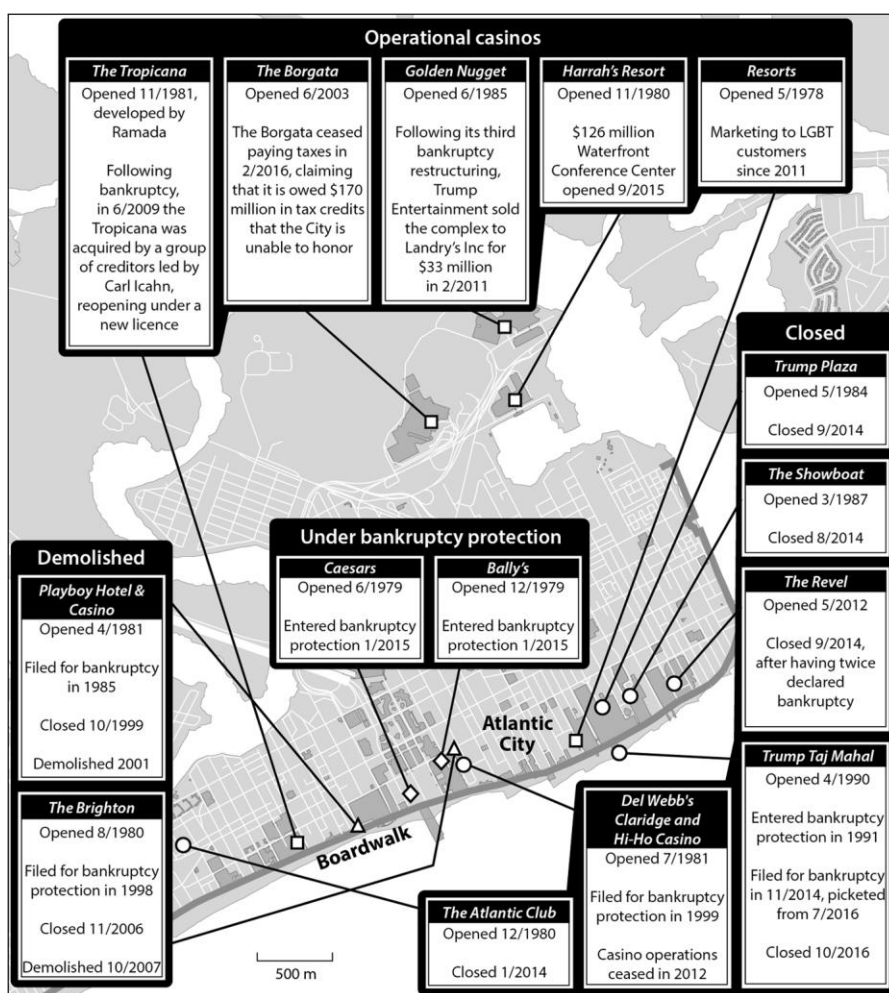
2). Mais tarde, Trump considerou que o local é simplesmente um "desastre" (citado em Buettner e Bagli, 2016: A17).

Em 2009, o Federal Reserve Bank of Philadelphia publicou um relatório especial sobre Atlantic City, mas os efeitos do que viria a ser uma década de queda no mercado (e ainda em curso) não eram totalmente aparentes, de modo que o "paradoxo" da cidade foi apresentado na época como a coexistência de empregos em cassinos bastante resilientes e níveis altos e persistentes de pobreza e desemprego racializados (Newburger et al., 2009:VII). Antes da experiência de regeneração baseada em cassinos, em 1970, a taxa de pobreza local era de 22%, nove pontos acima da média nacional; em 2000, ela havia subido para 24%, 13 pontos acima do índice nacional (Newburger et al., 2008). Desde então, a taxa de pobreza local subiu para 36%. A suburbanização certamente foi um fator importante, com a maioria da força de trabalho indo para os cassinos pelas mesmas rodovias subsidiadas pelo governo e que os jogadores que viajaram durante o dia (Simon, 2004). Mais do que isso, porém, o próprio modelo de desenvolvimento dos cassinos teve um impacto na geração de subemprego estrutural, mercados imobiliários residenciais fracos e oportunidades reduzidas de crescimento dos negócios locais. Desde os princípios básicos da arquitetura do cassino, que buscam "prender" os clientes e impedir a saída de pedestres para a rua, até a ampla oferta de benefícios (como alimentos e bebidas subsidiados), que também funcionam para evitar o vazamento de receita ao manter os jogadores próximos às mesas e caça-níqueis, os efeitos multiplicadores locais são propositalmente minimizados. Por outro lado, as externalidades menos positivas são medidas na forma de custos elevados de policiamento e do crescimento de uma aglomeração predatória de corretores de penhores, empresas de desconto de cheques e credores com juros altos, enquanto um estudo realizado pela National Association of Realtors concluiu que o impacto do setor de jogos nos mercados imobiliários adjacentes era "inequivocamente negativo" (Council on Casinos, 2013: 25).

Também foram feitas perguntas sobre o modelo do cassino no interior. Figart e Mutari (2014: 92) destacaram que "os esforços de redução de custos na esteira de mercados saturados minaram um dos objetivos declarados para a aprovação do referendo de 1978 sobre jogos de azar em Atlantic City": "criar bons empregos". A força de trabalho dos cassinos locais atingiu o pico em 1997, após o que uma dinâmica secular de redução de pessoal, com um

aumento nas demissões após 2014, mostra sinais de se tornar um novo normal<sup>9</sup>. A legalização dos jogos de azar em Nova Jersey foi baseada em um tipo de contrato social: empregos locais e regeneração econômica em troca do pecado autorizado pelo Estado. O movimento trabalhista dos EUA, por sua vez, passou a considerar as cidades com hotéis e cassinos, em Las Vegas e Atlantic City, como seu próprio tipo de "New Detroit", redutos localizados de poder sindical em um setor imune à terceirização externa (Peck, 2016; Ventura, 2003)<sup>10</sup>. Conforme argumentou o presidente do Unite Here's Local 54 em Atlantic City, os legisladores estaduais

**Figura 2 - Edição do Banco Imobiliário de Cassino, versão Atlantic City**



<sup>9</sup> Medido a partir do pico de 1997, o desempenho em termos de emprego das operações de Trump foi classificado como "o pior" entre os cassinos de Atlantic City, de acordo com um estudo conduzido por um advogado especializado em falências (Brickley e Berzon, 2016).

<sup>10</sup> A taxa de sindicalização do setor privado em Atlantic City é, de fato, relativamente alta, atingindo 22,5% (em comparação com 15,2% em Las Vegas e menos de 13% nas principais cidades mais sindicalizadas do país). Dados de 2014 extraídos de [www.unionstats.com](http://www.unionstats.com); Barry Hirsch e David Macpherson; as estimativas são baseadas na Current Population Survey (CPS) utilizando métodos do BLS.



"permitiram que um vício entrasse no mercado aqui... a troca [era] que seriam bons empregos [com] salários decentes e assistência médica, cargos que não são da onda de demissões pós-2014, as condições do mercado de trabalho estavam se deteriorando nos cassinos de Atlantic City, com salários, benefícios e contratos sindicais sendo atacados, além das tendências de longo prazo de taylorização, intensificação do trabalho e uso contingencial de mão de obra (Figart e Mutari, 2014). Desde essa época, os cassinos de Atlantic City se tornaram locais de grandes conflitos trabalhistas, com destaque para a luta entre o Unite Local 54 e o investidor Carl Icahn, proprietário do malfadado Trump Taj Mahal. Em 2014, depois que Icahn decidiu levar o Taj, mais uma vez à proteção contra falência, as relações trabalhistas locais teriam "implodido", com o proprietário fazendo uma analogia entre a defesa dos benefícios de saúde pelos sindicatos e o crime organizado, enquanto os líderes sindicais compararam a presença do bilionário na cidade a uma "malignidade" (Burleigh, 2015; Butler, 2015).

Essa história de interesses aparentemente irreconciliáveis, presos em uma relação disfuncional e codependente também se estende aos domínios da ação estatal e da política local. Steven Perskie - membro da Assembleia Geral, agente do Partido Democrata, juiz veterano, presidente da Comissão de Controle de Cassinos e vice-presidente da Players International, uma empresa de jogos de azar em barcos fluviais - conhece esses mundos que se cruzam tão bem quanto qualquer outra pessoa. Perskie não escondeu o fato de que a autorização de concessões de jogos de azar, longe de ser uma mera "experiência", é um momento de travessia do Rubicão. Na verdade, ele reconheceu essas condições elementares muito antes da proliferação de cassinos regionais ter começado de fato. Instado a revelar a "palavra de Nova Jersey" em benefício dos residentes de Hartford, quando a cidade de Connecticut estava considerando a opção da legalização dos cassinos no início dos anos 90, Perskie foi direto:

Os jogos de cassino não são uma experiência do tipo "experimente e veja"... Quando um cassino é aberto e os dados começam a rolar, o jogo cria um círculo vicioso instantâneo. As pessoas dependem dele para obter empregos. Os governos dependem dele para obter receitas. Ninguém deve prometer que o interruptor pode ser desligado se o jogo não atender às expectativas. Não existe um interruptor. (Perskie, 1992: E4).

Como Bryant Simon (2004: 16) disse sobre essa fusão indecorosa de racionalidades municipal e corporativa, na qual o estado local absorveu a lógica da economia dos cassinos de uma forma que lembra a máquina política de extorsão de Nucky Johnson: "Com a chegada das máquinas caça-níqueis e das mesas de feltro verde, os líderes locais basicamente entregaram [Atlantic City] aos executivos dos cassinos, deixando-os atuar como planejadores urbanos".

Por sua vez, Perskie não culpou os cassinos por seu modo de operação estritamente técnico, observando que "não é função deles fazer política pública", pelo menos não uma política moldada no interesse público; em vez disso, ecoando a famosa depreciação da responsabilidade social corporativa feita por Milton Friedman<sup>11</sup>, ele sustentou que a "única responsabilidade [das operadoras de cassino] era entrar, obedecer às leis e produzir o dinheiro" (citado em Erlanger, 1988: A1). Mas o desenvolvimento de cassinos não é uma forma benigna de parceria público-privada. Conforme descreveu o Council on Casinos, esse caminho perverso de desenvolvimento:

[Os cassinos ] são instituídos pelos estados para criar uma fonte de receita separada dos impostos diretos, a forma tradicional de financiar as despesas do governo para o bem-estar comum. Os estados normalmente legalizam os jogos de cassino alterando as constituições estaduais. Eles criam monopólios regionais para os cassinos. Eles regulamentam de forma branda e, muitas vezes, de maneira discriminatória em relação a outros negócios legais. Promovem os jogos de cassino por meio de publicidade e defesa dos funcionários públicos. Dizem ao público que os cassinos oferecem fundos para os serviços necessários do governo sem aumentar os impostos. Eles salvam os cassinos da falência. (Council on Casinos, 2013: 26).

Tendo internalizado a lógica do empreendedorismo, Atlantic City se viu em uma situação de dependência assimétrica do setor de jogos e de seu modelo de negócios exclusivamente extrativista. Ao visar formas semelhantes de obter receitas, as jurisdições vizinhas inadvertidamente coproduziram condições de excesso de capacidade crônica no que se tornou um mercado regional ferozmente disputado. Nesse ambiente de mercado adverso, os cassinos de Atlantic City têm entrado e saído da proteção contra falência há um quarto de século, sendo que as últimas rodadas levaram o próprio município à recuperação judicial. Nesse aspecto, no entanto, a atual "emergência" vem sendo gestada há muito tempo, assim como essa forma muito particular da crise da cidade foi profundamente inscrita em uma história local evidentemente marcada por críticas.

### **Governança de emergência**

Em 2010, o recém-eleito governador Chris Christie voou em um helicóptero de Trenton para fazer um grande discurso do lado de fora do Boardwalk Hall. "Atlantic City está morrendo", declarou ele. Mas o governador havia elaborado um novo plano para reviver o

---

<sup>11</sup> De acordo com Friedman, "há uma e apenas uma responsabilidade social dos negócios – usar seus recursos e se engajar em atividades destinadas a aumentar seus lucros, desde que permaneça dentro das regras do jogo, ou seja, engajando-se em competição aberta e livre, sem engano ou fraude" (2002 [1962]: 112).

resort. Isso envolveria a aquisição pelo estado das agências locais de desenvolvimento do turismo e controle da criminalidade, movimentada com uma campanha de marketing no valor de US\$ 30 milhões, sob a bandeira "Do AC" [ "Faça AC"], quando o governo da cidade foi colocado sob supervisão financeira. A medida foi considerada corajosa para um conservador recém-eleito defensor do estado mínimo, para quem uma comissão recentemente nomeada havia relatado que "é razoável perguntar se os jogos de Atlantic City podem ser salvos" (citado em Perez-Pena, 2010: 20). Por outro lado, estava em sintonia com o momento político, ecoando medidas agressivas semelhantes contra uma série de cidades sem dinheiro - muitas delas de baixa renda, de comunidades negras, com mercados imobiliários subprime em colapso - por parte de um grupo de governadores republicanos que estava chegando (consulte Peck, 2014; Varghese e Young, 2016).

No início, havia alguns sinais de que o plano de desenvolvimento de cinco anos de Christie, por mais convencional que parecesse, poderia ter uma chance. O governador havia persuadido a United Airlines a adicionar voos diretos para Atlantic City a partir de Houston e Chicago, mas as novas rotas foram canceladas após um ano devido à demanda insuficiente (Kocieniewski et al., 2016). Um desafio muito maior logo se apresentaria na forma do gigantesco cassino Revel Atlantic City, de 47 andares, cujo preço de US\$2,4 bilhões o tornou o maior projeto de construção da história do estado. Em abril de 2010, o acionista majoritário Morgan Stanley decidiu abandonar o projeto, registrando perdas da ordem de US\$1 bilhão. O governo Christie interveio com US\$261 milhões em incentivos fiscais para resgatar o projeto com alta alavancagem, cuja inauguração na primavera de 2012 foi saudada como um "ponto de virada" pelo governador (Zernike, 2013). Entretanto, esse foi o início de uma nova crise, não um recomeço. O Revel começou a perder dinheiro imediatamente, declarando falência duas vezes antes de sair do mercado no outono de 2014. O cassino vazio foi adquirido por meio de um tribunal de falências pelo preço de US\$82 milhões por Glenn Straub, um empresário do ramo imobiliário com sede na Flórida, que, desde então, vem promovendo uma série de esquemas imaginativos para reutilizar o edifício, o que ilustra os desafios de diversificar além da monocultura do jogo: um parque aquático coberto, um acampamento para refugiados sírios, um think tank vertical apelidado de "Torre dos Gênios" e um cassino reduzido dentro do enorme estacionamento antigo. Entretanto, os especialistas no setor de imóveis comerciais relatam que não conhecem "nenhuma conversão bem-sucedida de um grande cassino resort em nenhum lugar do mundo" (Hurdle, 2014: 6). Hoje, o Revel representa "um sinal assustador de quão longe Atlantic City caiu e ainda pode cair", embora alguns tenham encontrado consolo no fato

de que "o prédio - e pode-se até dizer a cidade - valia alguma coisa" (Paumgarten, 2015: 58; Kocieniewski et al., 2016)<sup>12</sup>.

Esse foi o prelúdio para a queda na gestão de emergência, que começou em fins de 2014. Com base na experiência de Michigan, especialmente no chamado "modelo Pontiac" (em homenagem à cidade problemática, e não à extinta marca de automóvel da General Motors, com a qual ela continua sendo sinônimo), a Comissão Consultiva do Governador recomendou a nomeação imediata de um "Gerente de Emergência com poderes extraordinários de supervisão", incluindo um mandato para reduzir o tamanho da máquina do município e do conselho escolar de acordo com o "novo normal" orçamentário, enquanto iniciava um programa de reformas estruturais na tributação, na reorganização e privatização de serviços, bem como no quadro de funcionários, benefícios e pensões do setor público (Hanson et al., 2014: 2; Seidman e Rosenberg, 2015: A1). A Comissão não conseguiu apresentar quase nenhuma alternativa viável para essas medidas extremas, depois que a queda nas receitas do setor de jogos teve consequências "devastadoras" sobre uma base tributária dependente de cassinos. Notadamente, os gastos municipais com serviços locais permaneceram essencialmente estáveis, mas os gastos "não departamentais" aumentaram, em grande parte devido aos custos do serviço da dívida, uma vez que a cidade recorreu ao mercado de títulos para cobrir as defasagens em seu orçamento operacional<sup>13</sup>. Com efeito, essas foram crises de uma máquina de crescimento financeirizada.

Diante da oposição do prefeito e do conselho da cidade, o governador Christie declarou formalmente a emergência financeira em janeiro de 2015, e em seu decreto executivo encarregou os dois Kevins (Lavin e Orr, nomeados por ele como gerentes de emergência) de negociar um "plano para o ajuste das dívidas de Atlantic City e a reestruturação de suas operações municipais", incluindo "reformas imediatas na tributação de propriedades, pagamentos de pensões e serviços municipais para ratificar sua condição financeira" (Office of the Governor, 2015: 4, 3, grifo nosso)<sup>14</sup>. O governador afirmou que essa medida "não tinha a

<sup>12</sup> Com previsão de reabertura em 2017 sob o nome TEN, acredita-se que o ressurgido Revel combinará um pequeno cassino com uma instalação de esportes de praia, uma tirolesa, instalações para equitação e ciclismo, uma parede de escalada, três cinemas e um heliporto.

<sup>13</sup> Desde 2010, Atlantic City contraiu US\$ 345 milhões em nova dívida de títulos, sendo que o serviço da dívida corresponde a 15% do orçamento municipal total (Office of the Governor, 2015).

<sup>14</sup> Subordinado ao governador, o gerente emergencial foi "autorizado a consultar, a seu critério, todas as partes interessadas, incluindo o prefeito e o conselho de Atlantic City, o poder executivo e o órgão governante do condado de Atlantic, representantes de detentores de títulos, credores judiciais, outros credores, representantes de negociações coletivas de funcionários municipais e organizações, bem como outras pessoas e partes conforme necessário para garantir a estabilidade financeira e viabilidade de longo prazo de Atlantic City e sua economia" (Office of the Governor, 2015: 4, grifo nosso).

intenção de marginalizar ou minimizar" as funções do prefeito e do conselho municipal (citado em Hanna et al., 2015: 1), embora tenha feito exatamente isso. Na época, a medida foi vista como um "esforço de última hora para evitar uma saída mais drástica, como um resgate do estado ou um pedido de falência" (Pew Charitable Trusts, 2015: 7).

Os procedimentos para esse acordo unilateral de "compartilhamento de poder" teriam que ser improvisados, às vezes de forma desajeitada. Durante a primeira coletiva de imprensa dos gerentes de emergência, descrita como "um pouco estranha", o prefeito foi "praticamente ignorado"; entretanto, Kevyn Orr, o homem que acabara de chegar de Detroit, fez um esforço quase cômico para contornar os comparativos óbvios com "aquela área de Michigan a que vocês [os repórteres] se referem, onde tive alguma experiência recentemente" (citado em Rosenberg, 2015b: 1-2; Hanna et al, 2015: 1), insistindo que não poderia haver um procedimento único para gerenciar essas emergências, mesmo quando ele literalmente incorporou o princípio de aprender com a Motown. As agências de classificação de risco de crédito foram muito menos sensíveis a essas comparações avaliativas (pois esse é o negócio delas) e muito capazes de interpretar os efeitos de sinalização política (certamente calculados) da nomeação de Orr. A Moody's rebaixou imediatamente a classificação de Atlantic City em seis níveis, de meramente junk (Ba1) para deep junk (Caa1), denotando status especulativo como "situação ruim", bem como uma perspectiva negativa e risco de crédito "muito alto". Em Wall Street, a ação de Christie foi vista como uma "mudança radical" no regime fiscal de Nova Jersey, equivalente a "uma mudança de paradigma na tradição de apoio do estado a seus municípios" (citado em Coen 2015b: 1; Allen, 2015: 6).

Nova Jersey é um dos dois únicos estados que têm leis de intervenção municipal em vigor desde a Grande Depressão, sendo que a maioria as introduziu - como resposta às condições cada vez mais generalizadas de crise fiscal local - após a década de 1970. Muitos estavam seguindo o "manual de 1975 da cidade de Nova York", cuja quase falência é um evento marcante no que se tornaria uma história entrelaçada de neoliberalização e financeirização, durante a qual os estados "testaram continuamente novas soluções" (Scorsone, 2014: 3, 10; cf. Hackworth, 2007; Harvey, 2005; Peck and Whiteside, 2016; Sites, 2003). Diferentemente do estatuto do gestor de emergência de Michigan, classificado como o mais agressivo e invasivo do país (Anderson, 2012; Peck, 2014), Nova Jersey há muito tempo se orgulha de uma abordagem paternalista e proativa para a gestão das dificuldades fiscais das cidades, com o objetivo de evitar inadimplências e declarações de falência, submetendo o governo local a um escrutínio financeiro contínuo e intervindo antecipadamente e preventivamente quando

necessário (Coen, 2015c; Lipitz et al, 2015; Pew Charitable Trusts, 2015)<sup>15</sup>. Como explicou o diretor de serviços do governo local do estado a uma audiência formada por colegas do setor de finanças municipais:

[Somos muito bons em supervisionar os governos locais... não permitimos que eles falsifiquem as receitas. . . Em Nova Jersey, não é permitido que um município faça empréstimos para despesas operacionais, em geral. Se realmente começar a se deparar com um obstáculo e tiver problemas com suas finanças, Nova Jersey ajudará. Ao longo de muitos e muitos anos, de forma bipartidária, com o governador do estado mais conservador, como temos hoje, e com governadores liberais no passado, o estado sempre concordou que estaria presente em nossas cidades. Em Nova Jersey, [nós] temos a autoridade para colocar um município sob supervisão à força. Isso é algo que fazemos apenas como último recurso. No momento, temos apenas um município que está sob supervisão forçada, que é Atlantic City. (Thomas Neff, in Lipitz et al., 2015: 59, 60, 61, 62).

Ao ser confrontado com as circunstâncias mais difíceis, Neff reconhece que pode ser útil as autoridades estaduais poderem arbitrar e utilizar uma espécie de "martelo", caso seja difícil encontrar uma solução negociada, especialmente se "algum idiota foi eleito e deixou o lugar se deteriorar" (Lipitz et al., 2015:69), acrescentando que essa não era a situação em Atlantic City. Em vez disso, foi a "concorrência agressiva dos cassinos que drenou os recursos da cidade", e os problemas estruturais resultantes não foram "culpa" dos residentes locais nem de seus representantes eleitos<sup>16</sup>.

Não obstante essa avaliação sincera e simpática, a lógica implacável das leis dos gestores de emergência desde a década de 1970 tem como premissa a "teoria operacional" de que as causas fundamentais dos problemas fiscais locais são endógenas, com base na presunção de "falhas de gestão local", em vez de abordar "fatores estruturais como a arquitetura do sistema de finanças públicas do estado, problemas de desenvolvimento econômico ou pressões sociais subjacentes" (Scorsone, 2014: 41, 43, 42). O resultado dessas medidas é localizar as causas do fracasso fiscal municipal e, ao mesmo tempo, delimitar e concentrar muitos dos custos do ajuste

<sup>15</sup> A legislação de Nova Jersey exige que os municípios submetam regularmente planos financeiros para aprovação do estado, autorizando uma Junta de Finanças Local a assumir a supervisão ativa dos governos locais em dificuldades fiscais, com responsabilidades que incluem reestruturação de serviços; contratação e demissão de funcionários públicos; renegociação de contratos de serviços e trabalho; e reorganização da dívida. Camden entrou com pedido de proteção contra falência pelo capítulo 9 sem a aprovação do estado em 1999, retirando a petição após receber um pacote de resgate de US\$ 62 milhões, sendo posteriormente colocada sob supervisão estadual entre 2002 e 2010. A cidade continua na lista de monitoramento das agências de classificação de risco, juntamente com Newark, Union City, Harrison, Paterson e (ironicamente) Trenton, a capital do estado (ver Coen, 2015a).

<sup>16</sup> Neff continuou: "Eu argumentaria que os problemas em Atlantic City não são tanto culpa dos oficiais... ou das pessoas que moram lá, é simplesmente a competição agressiva dos cassinos que, de outra forma, drenou recursos da cidade que dependia do trabalho nos cassinos. Isso aconteceu relativamente rápido, e não é culpa deles. Então, o estado tem a obrigação de ser útil na medida do possível e tentar corrigir as coisas lá" (citado em Lipitz et al., 2015: 70).



(Anderson, 2012; Peck, 2015b). O instrumento contundente que é o capítulo 9 do Código Federal de Falências, usado com pouca frequência desde sua introdução na década de 1930, foi redefinido consideravelmente - por meio de uma combinação de precedentes legais e práticas políticas - desde a quebra de Wall Street em 2008. Especialistas em finanças observam que essas condições "únicas em uma geração" deram início a uma reestruturação um tanto improvisada do capítulo 9 do Código, algo "mais ou menos inédito até recentemente", sendo que Michigan foi o mais "agressivo na criação de quase uma forma de quase falência, em que um gerente de emergência estadual pode romper contratos existentes (Lipitz et al., 2015: 55-56; Scorsone, 2014: 40, grifo nosso). Da mesma forma, Atlantic City logo estaria testando o mecanismo institucional estabelecido em Nova Jersey até o limite, levando tanto o estado quanto a cidade a um território desconhecido.

O presidente do Senado de Nova Jersey, Stephen Sweeney, o democrata mais poderoso do estado (e provável futuro candidato a governador) também acusou o governador Christie de tentar "forçar" uma falência de Atlantic City para aprovar medidas "populares na política Republicana - acabar com os acordos com os sindicatos e destruí-los" (citado em Seidman e Rosenberg, 2015: 1). De forma muito mais pragmática, Sweeney também estava preocupado com o fato de que as nomeações de gerentes de emergência "enviaram uma mensagem muito ruim para os mercados" (citado em Dawsey e Haddon, 2015: A13). Não é coincidência que os contratos, salários, condições de trabalho e pensões do setor público tenham estado "na frente e no centro" da última rodada de intervenções de gestão de emergência em todo o país, conforme registros no capítulo 9 do Código (Scorsone, 2014: 17), uma vez que a crise fiscal após-2008 apresentou uma oportunidade estratégica para enfrentar os sindicatos do setor público e reescrever (ou rasgar) os contratos existentes, tanto legais quanto sociais (Peck, 2014, 2016). Neste contexto, o direcionamento dos serviços municipais (e das forças de trabalho) para a redução e privatização tornou-se parte integrante do modelo neoliberal (ainda em evolução) de federalismo fiscal e, após o colapso financeiro de 2008 e (mais particularmente) a revitalização contínua do Partido Republicano em nível estadual desde 2010, tem sido uma arena energizada para a política conservadora e as redes baseadas em ações de defesa jurídica entre os estados.

Na escala urbana, a geografia da exposição a essas incursões é moldada pela política partidária, mais basicamente pela distribuição de déficits localizados - no crescimento econômico, nas receitas fiscais e nos orçamentos municipais. Conseqüentemente, as cidades que caem sob a sombra do regime de emergência são consideradas legítimas (e moralmente)

sujeitas tanto aos julgamentos sumários do mercado financeiro quanto às ações "cesaristas" por parte das autoridades estatais. Essa combinação de rigor no mercado de títulos, aplicada à distância, e intervenções em nível estadual, impostas de cima para baixo, pode ser vista como uma manifestação de um modo normalizado (na verdade, institucionalizado) de meta-governança neoliberal, implementado em um terreno móvel de vulnerabilidade financeira. Para as cidades com problemas, a redução do tamanho do estado local e os programas de austeridade forçados parecem cada vez mais ser a única opção - o novo último recurso - mesmo que as medidas de acompanhamento claramente ofereçam pouco ou nada em termos de assistência construtiva. O Philadelphia Inquirer fez essa observação, expressando seu apoio ao prefeito de Atlantic City e questionando os motivos subjacentes do governador Christie: O conselho editorial observou que "uma revitalização [exigirá] um novo modelo econômico, um plano para construí-lo e a vontade política de agir de acordo com ele. Certamente Atlantic City precisa controlar suas receitas e despesas. Mas seu sucesso a longo prazo não virá do fato de dar a alguém o poder de quebrar contratos e demitir funcionários" (Philadelphia Inquirer, 2015: A10).

Por sua vez, agora acostumado a "esperar o pior", o prefeito Guardian ficou agradavelmente surpreso ao ser tratado com " 'espírito de deferência' pelos dois Kevins, retribuindo de forma cortês (talvez exagerada) ao colocar as instalações da prefeitura à disposição deles" (citado em Rosenberg, 2015 b: 1). Inicialmente, os gerentes de emergência optaram por se esconder atrás de duas portas trancadas em um pedaço de território soberano do estado, nos escritórios da Comissão do Cassino, embora mais tarde aceitassem a hospitalidade do prefeito. Ao se mudarem para a prefeitura, os dois Kevins puderam contar com a assistência da equipe do prefeito, mas a atmosfera era tensa. "Acho que ninguém quer usar a palavra com B [bankruptcy, ou falência em português]", foi o mantra otimista do prefeito (citado em Brubaker, 2015: B1). No entanto, essa palavra estava sendo usada em toda a cidade, pois os residentes e trabalhadores locais se perguntavam se Atlantic City seria a "próxima Detroit", com a ameaça de falência pairando como uma "espada de Dâmocles" (Dawsey e Haddon, 2015: A13).

O primeiro relatório do escritório do gerente de emergência descreveu em gráficos a profundidade dos problemas financeiros do município, embora talvez mais revelador tenha sido sua manifesta incapacidade de identificar soluções realistas, além do abrupto enxugamento dos gastos governamentais. Embora as medidas propostas pudessem abordar a questão imediata da solvência, era difícil apresentá-las - de forma realista - como qualquer tipo de contribuição para a "recuperação". Confrontado por implacáveis "ventos contrários" econômicos e um déficit

projetado de US\$ 393 milhões até 2020, propôs-se a necessidade de cortes severos no financiamento municipal, nos serviços e no número de funcionários, totalizando cerca de um terço da força de trabalho do setor público. Em uma carta de apresentação dirigida aos "contribuintes de Atlantic City", Kevin Lavin sentiu claramente que não poderia amenizar a situação, apelando, de forma um tanto melancólica, para o "sacrifício compartilhado":

[A] queda nas receitas excedeu as piores estimativas. . . Além disso, na ausência da continuidade da assistência significativa do estado, a cidade é simplesmente incapaz de se autofinanciar, mesmo com seu orçamento reduzido para o próximo ano fiscal, e essa incapacidade só continuará e piorará nos anos seguintes. A cidade simplesmente não consegue se manter sozinha. Portanto, uma coisa é certa: não há probabilidade razoável de que esses ventos contrários diminuam em qualquer momento, em um futuro próximo. Na verdade, todas as previsões razoáveis confirmam que esses fatores preocupantes continuarão a assolar a cidade em um futuro próximo e, na ausência de ações corretivas imediatas e urgentes, a capacidade da cidade de funcionar como uma empresa municipal próspera e viável está ameaçada (Gerente de Emergência, 2015: 6, grifos nossos).

O realismo fiscal sem rodeios do gerente de emergência, apesar de ser objetivamente fundamentado, não foi bem recebido. O deputado estadual democrata Vince Mazzeo criticou o gerente de emergência por "ausência absoluta de ideias inovadoras", enquanto o presidente do Senado estadual, Sweeney, usou o vácuo desse "substituto fracassado para a ação real" como uma oportunidade para reintroduzir seu próprio esquema para ganhar tempo (com os cassinos adiantando pagamentos em vez de impostos por 15 anos), observando que as avaliações negativas de Wall Street sobre as medidas parciais do gerente de emergência estavam apenas "piorando a situação" (citado em Rosenberg e Brubaker, 2015: A1; Rosenberg e Seidman, 2015: B4). Publicada em poucas horas, a decisão da Moody's foi contundente: a classificação de crédito Caa1 de Atlantic City, que era a mais baixa de todas, seria alterada para "crédito negativo", com uma probabilidade elevada de inadimplência. Demarcando alguns dos limites operacionais do urbanismo de austeridade e da gestão de emergências, os mercados estavam considerando que, nesse caso, simplesmente não havia mais gordura municipal suficiente para cortar. Além disso, o fato de a maioria dos títulos de Atlantic City não ter seguro e estar nas mãos de um grande número de investidores de varejo criaria um ambiente de negociação especialmente desafiador, mesmo fora do tribunal de falências (Allen, 2015).

Na primavera de 2015, o próximo passo do gerente de emergência foi contratar uma equipe de advogados especializados em reestruturação, liderada por um juiz de falências aposentado, para conduzir as negociações, que deveriam se tornar cada vez mais desafiadoras para todas as partes. Até aquele momento, o prefeito Guardian havia destacado o fato de que

não havia sinais de "sindicatos lutando contra a cidade", o que em outras partes do país havia se tornado um dos indicadores mais visíveis de conflitos municipais, enquanto o presidente do Conselho, Frank Gilliam, descreveu o comportamento da equipe de gerenciamento de emergência como "muito cordial, muito profissional. Não é o que pensamos que seria. Isso não é uma aquisição" (citado em Allen, 2015: 6). O comportamento de todas as partes principais parecia totalmente ordenado em nível local. Mesmo quando a imprensa investigou o valor dos honorários que os dois Kevins estavam recebendo, o que não era notícia era o fato de Lavin estar recebendo US\$ 135.000 por ano<sup>17</sup>. É certo que esse valor era US\$ 32.000 a mais do que o do prefeito, mas talvez o mais revelador tenha sido o fato de que aqueles que estavam no negócio de reestruturação consideravam isso apenas uma tarefa de gerência média.

Por ora, tudo o que Atlantic City podia fazer era se virar com crédito e cortes. A cidade não tinha alternativa a não ser continuar a tomar empréstimos no mercado de títulos para financiar suas operações correntes, com taxas de juros recentemente reformuladas pelo estado para atrair um grupo de fundos especulativos (que as autoridades de Trenton se recusaram a nomear publicamente). Mas o tempo estava se esgotando. Quando Donald Trump e Chris Christie ficaram lado a lado durante os debates das primárias presidenciais do Partido Republicano no outono de 2015, o bilionário rejeitou as críticas ao seu próprio histórico de falências nesta parte da costa de Jersey, declarando que ele estava apenas usando as leis do país em benefício de seus negócios. De acordo com essa versão dos acontecimentos, foi somente após sua saída que "Atlantic City ficou ruim", disse Trump, complementando: "A propósito, não estou culpando Chris" (New York Times, 2015: 21)<sup>18</sup>. Entretanto, as coisas estavam indo de mal a pior para Atlantic City. Agora que só podia tomar empréstimos a "taxas quase escorchantes" (Eide, 2015: 3), a cidade estava a caminho de perder totalmente o acesso às suas linhas de crédito. O ineficaz "relatório atualizado" emitido pelo gerente de emergência em janeiro de 2016, reforçou o quadro sombrio, ao reconhecer os esforços feitos para equilibrar o orçamento no curto prazo e, ao mesmo tempo, reitera o duro fato sobre as dificuldades fiscais:

as reduções de custos não são suficientes para adequar a cidade a um "novo normal". . . A cidade deve continuar a identificar economias de custos operacionais, não apenas por meio de demissões e desgastes, mas também pela implementação de soluções criativas, como regionalização, consolidação e privatização de serviços municipais. Isso proporcionará não apenas uma redução das despesas operacionais no curto prazo, mas também ajudará a aliviar a cidade dos custos associados, como pensões,

<sup>17</sup> As taxas de Orr causaram mais surpresa, a US\$950 por hora, embora com um desconto de 25% para pagamento pontual (Rosenberg, 2015a).

<sup>18</sup> Após se retirar da corrida presidencial, Christie mais tarde declarou seu apoio à campanha de Trump, sendo um dos primeiros representantes republicanos de destaque a fazê-lo.

benefícios de saúde e despesas relacionadas aos funcionários. (Gerente de Emergência, 2016: 20, ênfase adicionada)

Para manter o fluxo de caixa, o gerente de emergência recomendou que a cidade monetizasse ou vendesse prontamente os ativos restantes, inclusive a Administração Municipal de Serviços Públicos, o Boardwalk Hall, o aeroporto municipal Bader Field e outros terrenos; recomendou ainda que o departamento de polícia fosse reduzido, após concessões adicionais ao sindicato dos policiais; recomendou a terceirização de todos os "serviços ineficientes da cidade" sempre que possível; sugeriu que as competências de planejamento e desenvolvimento fossem cedidas à Atlantic City Development Corporation (ACDevCo), uma agência privada recém-criada; e que os direitos de aposentadoria deveriam ser eliminados para os salva-vidas. Essas e outras iniciativas precisariam ser promovidas com um senso de urgência para que a cidade passasse de seu atual estado de crise fiscal para a estabilidade fiscal de longo prazo" (Gerente de Emergência, 2016): 5). O "novo normal", mesmo que nunca pudesse ser assegurado apenas pela sangria fiscal e pelo tratamento de choque municipal, parecia estar chegando. Em Trenton, um consenso bipartidário estava se solidificando em torno de um plano para a "aquisição" de Atlantic City pelo estado, como forma de evitar a bancarrota ("falência" agora era uma opção que o prefeito Guardian começara a considerar publicamente, já que a cidade deixava de pagar suas dívidas).

Lavin concluiu a tarefa de gerenciamento de emergência em janeiro de 2016, e suas observações finais foram de que a cidade permaneceria "à deriva", tropeçando "de uma crise fiscal e de fluxo de caixa para outra" na ausência de uma ação decisiva, cujo principal obstáculo ele identificou como a "política paroquial" não de Atlantic City, mas de Trenton<sup>19</sup>. Enquanto isso, na capital do estado, o presidente do Senado Estadual, Sweeney (D), defendia uma intervenção estatal de 15 anos, misturando populismo, pragmatismo e mais uma jogada de dados para o modelo de empreendedorismo baseado em cassinos ao afirmar que "os contribuintes de Nova Jersey [não deveriam ter que] enviar mais dólares do estado para socorrer Atlantic City", cujos líderes "recalcitrantes" estavam "negando sua terrível situação financeira", tendo persistido com um "orçamento inchado que é completamente inaceitável e insustentável"

<sup>19</sup> Kevin Lavin (citado em Johnson, 2016b: 1). Após deixar Atlantic City, ele assumiu um novo cargo como co-presidente do Ankura Consulting Group, que promete "guiar [seus clientes dos setores público e privado] através da turbulência de volta à estabilidade", oferecendo serviços baseados em falências/reestruturação corporativa, investigações corporativas, contabilidade forense, avaliação de riscos geopolíticos, testemunhos especializados e consultoria de gestão (ver <https://ankuraconsulting.com/about-ankura/>, acessado em 11 de novembro de 2016). Nesse contexto, Lavin é descrito como tendo "desempenhado um papel de liderança em muitas das maiores reestruturações globais", incluindo Lehman Brothers, as Autoridades de Energia e Rodovias de Porto Rico, Global Crossing, Extended Stay Hotels, a cidade de Filadélfia e a cidade de Atlantic City.

(Sweeney, 2016: 1-2). Além de sua proposta de um acordo tributário com os cassinos de Atlantic City, o compromisso legislativo de Sweeney garantiria novas concessões para jogos de azar no norte do estado, com o objetivo de financiar uma corporação de desenvolvimento, sem fins lucrativos, encarregada de transformar "Atlantic City em um destino de férias para famílias durante o ano todo, nos moldes do Inner Harbor de Baltimore" (2016: 1). Considerada, talvez, alternativa melhor do que a falência, a proposta de Sweeney ganhou o apoio do sindicato dos trabalhadores do cassino; o presidente do Unite Here Local 54 declarou que "não podemos nos dar ao luxo de continuar no caminho em que estamos, de nos acomodarmos de uma crise para outra" (Bob McDevitt, citado em Johnson, 2016b: 3).

A essa altura, um experiente gerente de crise, o prefeito Guardian se manifestou contra a proposta de incorporação, comparando-a com um ataque semelhante àquele de "Pearl Harbor" (embora muitos já tivessem previsto essa situação), ao mesmo tempo em que insistia, ainda por meio de metáforas, que os líderes locais estavam mais do que dispostos a tomar "decisões difíceis necessárias para conter o devastador tsunami financeiro" (citado em Johnson, 2016b: 2). Ao retornar a Trenton depois de sair da corrida presidencial, o governador Christie se viu pressionado ao ter vetado três pacotes de resgate para Atlantic City, o que o levou a oferecer o equivalente a um segundo plano sob a égide eufemística de "cooperação", em que o estado assumiria o controle financeiro por um período de cinco anos<sup>20</sup>. O primeiro plano quinquenal de Christie tinha sido um pacote ortodoxo de medidas de desenvolvimento econômico; o atual tratava da gestão da crise fiscal. Afinal, o que estava em jogo aqui não era apenas o futuro de Atlantic City, mas os custos de empréstimos para os municípios de todo o estado, já que a classificação de crédito de Nova Jersey havia caído para uma das piores do país (atrás apenas de Illinois) durante o mandato de Christie. Era bem sabido que a falência de Detroit havia enervado os mercados de títulos e "ninguém realmente queria comprar os papéis de Michigan" na época (Allen, 2015: 6).

Proibida pela lei estadual de iniciar seu próprio processo de falência, a cidade de Atlantic City não teve outra alternativa a não ser "cooperar" com Trenton. Isso foi descrito por Michael Cerra, da New Jersey League of Municipalities, como "território desconhecido" (citado em Johnson, 2016b: 4). Para o Presidente do Senado Estadual, Sweeney, isso significava que o "dia do acerto de contas estava se aproximando rapidamente" (Sweeney, 2016: 1). As agências

---

<sup>20</sup> "Você pode chamar isso do que quiser", disse Christie sobre o chamado acordo de parceria, enquanto Sweeney tentou adotar um tom mais conciliador em sua declaração paralela: "Precisamos consertar este governo... Não é culpa de Atlantic City, mas eles estão gastando três dólares e arrecadando um" (citado em Aregood, 2016: 1).



de classificação de risco consideravam que a cidade caminhava inexoravelmente para a inadimplência e possível bancarrota, e observaram que a falência de cada um dos cassinos restantes drenaria de US\$ 8 a 15 milhões adicionais do depauperado orçamento municipal (Coen, 2016b). O que havia começado como uma crise financeira estava se transformando em uma questão "existencial" - a viabilidade da própria cidade (Kocieniewski et al., 2016; McGeehan, 2016a). Com uma postura cada vez mais intransigente, Christie acusou o prefeito Guardian de "simplesmente não ter coragem de fazer o seu trabalho" (citado em McGeehan, 2016a: A17). As manobras legislativas em Trenton, lideradas por Sweeney, incluíam planos para transferir os poderes de renegociação de dívidas e contratos para os supervisores estaduais e, ao mesmo tempo, reestruturar unilateralmente e reduzir os direitos do governo municipal. Embora fosse apresentada como uma "parceria", na visão do prefeito Guardian e das autoridades eleitas locais a manobra representava uma incorporação hostil: "Longe de ser uma parceria, [isso é] pior", acusou o prefeito, e os observadores nunca o viram tão irritado; "Alguns diriam [que as ações do estado são] até mesmo fascistas.

Nenhum de nós pode estar aqui hoje e aceitar qualquer projeto de lei com poderes amplos e abrangentes, como o que nos foi apresentado [pelo estado]. Isso é inaceitável. Os direitos civis de nossos cidadãos estão sendo pisoteados.... Perdeu-se muito tempo, e a cidade de Atlantic City foi colocada em uma posição em que ficará sem dinheiro nos próximos dois meses. (Prefeito Guardian, citado em McGeehan, 2016b: A22)

Um porta-voz do governador Christie considerou essas observações como "manobras" por parte de uma administração local que buscava um "socorro", se não uma esmola, e o estado ameaçou mais tarde reter a assistência financeira programada para a cidade, a menos que houvesse concessões imediatas ao seu "plano de austeridade fiscal" proposto. Enquanto isso, o prefeito declarou em audiências sobre a proposta de aquisição que as ações do estado estavam "privando os moradores de Atlantic City até mesmo dos mais modestos princípios de autogoverno" (citado em Parry, 2016b: 1). As audiências em Trenton seriam interrompidas depois que os ativistas comunitários lotaram a galeria do senado estadual, e o testemunho de Steve Young, presidente da seção de Atlantic City da National Action Network, foi abruptamente encerrado pela equipe de segurança quando o ativista foi retirado à força e algemado.

Os manifestantes alegaram que a cidade estava sendo tratada como um "país de terceiro mundo", enquanto o prefeito Guardian reclamou que, depois de fazer cortes "significativos" em todos os departamentos da cidade, ele agora estava sendo pressionado a

aceitar uma "rendição unilateral" pelas autoridades estaduais, aparentemente em uma missão para "abolir o governo local" (citado em Johnson, 2016a: 1). Mais uma vez, ele comparou as ações do estado com as de uma "ditadura fascista". Como disse Ernest Coursey, morador de longa data de Atlantic City e representante eleito, em relação ao plano do estado: "Não entrem aqui com uma incorporação hostil, uma mentalidade de "lavoura arcaica" (citado em Hernandez, 2016: 1). No entanto, ao final das audiências, a proposta de controle foi aprovada por 9 votos a 1 no Comitê de Orçamento do Senado de Nova Jersey.

### **Conclusão: Cesarismo 2.0**

O Caesars, o segundo cassino de Atlantic City, abriu as portas pela primeira vez em 1979 (inicialmente comercializado como Boardwalk Regency, pois a Comissão de Controle de Cassinos investigou o pedido de licença da Caesars Corporation). Com 3.400 máquinas caça-níqueis e mais de 500 quartos de hotel, essa repaginada pousada da Howard Johnson 's recebeu um visual completamente novo - uma máquina de entretenimento pós-moderna com uma estética romana antiga. Um dos maiores cassinos da cidade, o que ficou conhecido como Caesars teve uma boa duração, expandindo-se ao longo dos anos e incorporando uma nova torre de hotel, o Centurion, um showroom com 1.100 lugares chamado Circus Maximus e uma estrutura de estacionamento ampliada, com detalhes romanos. O Caesars Atlantic City sobreviveu ao abalo de 2014, mas no início do ano seguinte o Caesars Entertainment, conglomerado de jogos com sede em Nevada e proprietário do estabelecimento, entrou com pedido de recuperação judicial para se desfazer de cerca de US\$10 bilhões em dívidas. Anteriormente, a holding havia sido forçada a fechar o enorme complexo de entretenimento em Tunica, Mississippi, uma das cidades mais pobres do país, por um tempo o maior cassino entre Atlantic City e Las Vegas (com uma área de 2.200 acres que inclui um hotel de 1.200 quartos, um campo de golfe, um parque de trailers e um campo de tiro). Celebrado por um tempo como o "Milagre de Tunica", o resort do Mississippi sucumbiu à concorrência cada vez mais intensa das concessões de jogos de azar nos vizinhos Oklahoma, Missouri e Arkansas (cf. Sparks, 2007). Mercados regionais disputados também são uma preocupação constante para a operação do Caesars em Atlantic City, que tem lutado para manter as receitas e a base de clientes, já que um dos principais rivais, o Borgata, aumentou agressivamente a participação no mercado local de 19% para 31% entre 2008 e 2016 (Cooke, 2016).

Um dos sobreviventes de Atlantic City, o Caesars continuará a fazer o que puder em um mercado local reduzido. Pelo menos nesse aspecto, os proprietários podem ter visto um

vislumbre de oportunidade no fechamento do problemático Trump Taj Mahal em outubro de 2016. No início daquele ano, o Tribunal de Apelações dos Estados Unidos para o Terceiro Circuito havia decidido a favor do operador, Carl Icahn, ao determinar que o Taj não precisava honrar os acordos trabalhistas anteriores em sua saída negociada da falência (Nurin, 2016), o que desencadeou uma disputa trabalhista prolongada que resultou em piquetes em frente ao cassino durante a maior parte do verão. (O sindicato buscava um aumento salarial e a restauração dos benefícios de saúde para cerca de 1.000 faxineiros, garçons e cozinheiros do Taj). Os líderes trabalhistas acusaram Icahn de estar disposto a "incendiar o Trump Taj Mahal", ao invés de negociar com os grevistas, o que provou ser uma previsão acertada quando o operador optou por fechar as instalações, com a perda de 2.800 empregos, declarando que "não havia caminho para a lucratividade" (McGeehan, 2016c: A18). Há quem tenha visto, nessas táticas de confronto, uma premonição da Trumponomics - e não sem razão. Durante a campanha eleitoral, Trump indicou seu desejo de nomear Icahn como Secretário do Tesouro, com um mandato que incluía a renegociação das relações comerciais com a China, uma oferta que o magnata de 80 anos recusou posteriormente<sup>21</sup>. Dos nove membros do grupo de consultores econômicos de Trump (antes do pleito), seis tinham vínculos com o setor de jogos, incluindo John Paulson, um dos principais acionistas da Caesars Entertainment.

Quando os eleitores de Nova Jersey foram às urnas no dia da eleição presidencial, em novembro de 2016, eles foram confrontados com mais do que uma escolha fatídica. Também estava na cédula a proposta de expandir os jogos de cassino no norte do estado, justificada como um meio de financiar um pacote de resgate para Atlantic City. (Que melhor ilustração poderia haver da escassez de opções politicamente viáveis para a geração de receita? Os custos de um modelo fracassado de desenvolvimento de cassinos em uma parte do estado seriam subsidiados pela replicação perversa dessa mesma estratégia em outra). Campanhas vigorosas montadas tanto a favor quanto contra a proposta de expansão dos cassinos quebraram recordes anteriores, com mais de US\$24 milhões gastos pelos dois lados juntos. Um líder da campanha pelo "sim", Jeff Gural, que planejava abrir um cassino em parceria com a Hard Rock International nos arredores da cidade de Nova York, argumentava que Atlantic City estava com os dias contados: "É tão ilógico... simplesmente ridículo", disse ele em resposta aos protestos dos defensores do "não", "deixar toda essa receita sair do estado", e o recente fechamento do

---

<sup>21</sup> Icahn declarou sua falta de interesse no cargo na manhã seguinte à vitória eleitoral de Trump, após, supostamente, ter deixado a festa da vitória presidencial nas primeiras horas do dia para fazer uma aposta de US\$ 1 bilhão em ações dos EUA, enquanto os mercados entravam em uma queda temporária devido à notícia do resultado.

Trump Taj Mahal confirmou sua opinião de que Nova Jersey continuaria a perder na disputa interestadual por dólares de jogos na ausência de novas concessões (citado em Parry, 2016a: 1). Enquanto isso, a campanha do "não" - uma ampla coalizão de organizações comunitárias, sindicatos, pequenas empresas e moradores - citava estimativas (de agências de classificação de risco e de outros lugares) de que a legalização dos jogos de azar no norte do estado levaria ao fechamento de três a cinco dos sete cassinos restantes de Atlantic City. Esses argumentos se mostraram persuasivos, e a iniciativa do referendo foi rejeitada pelos eleitores de Nova Jersey (que também optaram decisivamente por Hillary Clinton em vez de Trump) pela maior margem da história do estado.

O fracasso da proposta do referendo representou um alívio temporário para os cassinos remanescentes de Atlantic City, mas causou outro efeito em Trenton. No dia seguinte à eleição presidencial, o Conselho de Finanças Locais do estado aprovou por unanimidade um plano de controle no qual o chefe do conselho, Timothy Cunningham, assumiu poderes de longo alcance para vender os ativos remanescentes de Atlantic City, renegociar contratos com sindicatos e fornecedores, cortar serviços e demitir funcionários da cidade. Cunningham confessou que essa "incrível responsabilidade" estava fazendo com que ele perdesse o sono (McGeehan, 2016d: A16). O prefeito não demonstrou muita simpatia, uma vez que, segundo ele mesmo, vinha perdendo o sono há meses por causa das duas opções profundamente desagradáveis - ajuste estrutural por meio dos tribunais de falência ou reestruturação por meio de uma intervenção estatal - que seriam menos prejudiciais para a cidade, "uma pergunta muito difícil que peço a Deus que responda todas as noites", disse Guardian, acrescentando: "Ele ainda não me deu uma resposta" (citado em Hetrick, 2016: 1). Enquanto isso, outro poder superior - este agindo de acordo com a "regra da razão" terrena e implacável - havia decidido agir. Atlantic City agora seria governada a partir de Trenton. O prefeito e seus funcionários passaram meses, antes e depois da nomeação da equipe de gestão de emergências dos dois Kevins, "procurando debaixo de cada pedra, maneiras de reduzir os custos ou aumentar a receita" (Donald Guardian, citado em Rojas, 2016: A 18) e enfrentando sucessivos prazos de inadimplência, negociando empréstimos-ponte com o estado, liquidando e monetizando ativos e fazendo manobras para manter o acesso aos mercados de crédito, enquanto suportava acusações do governador e de outras pessoas de que a cidade era culpada de "gastos desnecessários e má administração" (Chris Christie, citado em Rojas, 2016: A18). A cidade contratou os serviços de nada menos que três consultorias privadas, nos meses anteriores à incorporação, para reestruturar suas obrigações de dívida de títulos e para auxiliar na formulação de um plano quinquenal

obrigatório para a restauração da estabilidade financeira. Os consultores foram reconhecidos pelo prefeito como tendo uma "firme compreensão do funcionamento interno de nosso governo municipal" (citado em Coen, 2016a: 1). Enquanto isso, a gestão cotidiana da crise continuou, diante de mandatos incontroláveis. Forçado a encerrar serviços "não essenciais", por exemplo, o prefeito protestou: "Se você perdeu um ente querido e quer enterrá-lo, precisa da certidão de óbito; acho que esse é um serviço essencial. Se você vai se casar, precisa da licença. Esse é um serviço essencial." (Donald Guardian, citado em Tempey, 2016: 3).

Quando o governador Christie iniciou o que ele chamou de "contagem regressiva final", em maio de 2016, ele deu à cidade 150 dias para "demonstrar responsabilidade fiscal", equilibrando o orçamento até 2017 e colocando em prática um plano de recuperação vinculante, um ultimato justificado com base no fato de que "o governo de Atlantic City não demonstrou competência para administrar adequadamente o dinheiro do povo sem a orientação do Estado", resumido de forma direta como: "chega de cheques em branco" (Office of the Governor, 2016: 1). A contagem regressiva chegou ao fim quando as autoridades estaduais rejeitaram o plano de reestruturação autoadministrada da cidade alegando falha na "gestão fiscal prudente", e Trenton concluiu que não havia perspectiva para "alcançar a estabilidade financeira" (McGeehan, 2016d: A16). A cidade de Atlantic City foi declarada um município falido. O prefeito Guardian havia dito o tempo todo que, se a cidade fosse forçada a ficar inadimplente, seria "uma falência de Chris Christie", embora uma bancarrota que "Atlantic City deveria [ter] que pagar" (citado em Hetrick, 2016: 1). Após a intervenção do estado, Christie assumiu efetivamente a "responsabilidade" pela crise de Atlantic City, politicamente falando - isto é, a menos que ele consiga realizar seu próprio "salto de escala" (scale-jumping), assumindo alguma função no novo governo Trump. As ambições de Christie não foram ajudadas, no entanto, por sua falta de visibilidade nos dias que se seguiram à eleição presidencial, bem como ao anúncio da intervenção em Atlantic City, quando ele foi exposto a uma cobertura midiática nada lisonjeira.<sup>20</sup>

O fato de o Estado ter assumido, o que foi amplamente descrito como "poder absoluto" sobre Atlantic City - incluindo a autoridade unilateral para "reestruturar a dívida, ditar restrições de austeridade e vender os ativos da cidade" -, foi tão grande que deixou totalmente obscuro quais responsabilidades residuais e competências simbólicas poderiam ser "mantidas" em nível local (McGeehan, 2016d: A16; New York Times, 2016: A24). O novo cesarismo representa um território inexplorado nesse aspecto. Dito isso, os primeiros defensores ideológicos dos think tanks conservadores, cuja tarefa é (repetidamente) criar fundamentos e

rubricas para essas circunstâncias sem precedentes, continuam a falar da boca para fora sobre o "ideal acalentado" de autonomia local, ao mesmo tempo em que afirmam que as cidades consideradas pelos supervisores estaduais e pelos mercados de títulos como tendo abusado dessa responsabilidade devem esperar nada menos do que intervenções severas e disciplinares. Como uma medida profilática, projetada para evitar "mais Detroits", portanto, implora-se aos governos estaduais que:

controlar a imprudência fiscal das autoridades locais... [Lembre-se que] as cidades não são mencionadas na Constituição e não têm direitos soberanos para se defenderem contra invasões do Estado

. . . Quando as cidades enfrentam insolvência ... os estados precisam intervir, como César, mais cedo e com mais vigor do que têm feito. (Eide, 2016: 70, 75)

Foi assim que Christie se viu no "controle total [de Atlantic City] em um arranjo que lembra a lei de gestão de emergência de Michigan" (Tempey, 2016: 1), a disposição legal amargamente contestada que se tornou indelevelmente associada ao ajuste estrutural autorizado pelo tribunal de Detroit, à crise de contaminação da água de Flint e muito mais. Dito isso, não é suficiente declarar Atlantic City como "Detroit com um boardwalk" (Anastasia, 2014) e deixar por isso mesmo. Esses casos de urbanismo de austeridade, que se conjugam de forma relacional, merecem ser considerados lado a lado e ponderados com (e não apenas contra) a devida consideração das particularidades e especificidades situacionais que dependem do caminho percorrido e que são exibidas em cada local. Juntas, as duas cidades podem ser vistas como transformando ativamente (da mesma forma que devem suportar por algum tempo) uma "nova normalidade" exigida fiscalmente e imposta externamente. Ambas foram submetidas a uma implacável disciplina, imposta de fora e, de fato, de "cima", e também são importantes laboratórios de teste e centros de força para o próprio código disciplinar. É aqui que as regras de financeirização do jogo estão sendo abruptamente impostas, mas também é onde elas estão sendo forjadas, manipuladas e modeladas.

Voltando ao arco descrito na Parte 1 deste artigo, do urbanismo empreendedor como uma forma emergente, passando por um longo período de normalização regulatória, até a ascendência de modo constitutivamente financeirizado e imperativo de governança urbana assistido pela crise, (Peck, 2017; Peck e Whiteside, 2016), Detroit a Atlantic City estão nitidamente abrindo seus próprios caminhos ao longo deste terreno variegado. Não se trata de um exemplo de simples convergência, embora haja ampla evidência de conexões constitutivas e continuidades processuais. O caso aqui documentado apresentou uma das instâncias



verdadeiramente originais de invenção empresarial - a solução para o desenvolvimento de cassinos - cuja emulação subsequente coincidiu aproximadamente com a mudança de um monopólio protegido para um mercado saturado. O "experimento" de Nova Jersey com a legalização dos cassinos foi uma aposta no crescimento econômico, uma tentativa de tirar Atlantic City de sua longa trajetória de declínio no pós-guerra, conferindo à cidade o status de pioneira empresarial antes que as versões dessa estratégia se difundissem, por meio de contágio competitivo e empréstimo de políticas rápidas, no que, em meados da década de 1990, se tornou um clichê do tipo o "último recurso de uma política de desenvolvimento econômico" (Goodman, 1995: 59). Embora a legalização dos cassinos tenha dado início a uma espécie de boom econômico em Atlantic City, esse modo de desenvolvimento essencialmente extrativista garantiu que poucos dos benefícios do crescimento fossem "gotejados", e eles também não se mostraram especialmente duradouros. A crise da cidade, quando chegou, foi acentuada, com o "valor" tributável caindo de US\$ 21 bilhões para apenas US\$ 6 bilhões nos três anos desde 2013. Um sinal dos tempos de empreendedorismo tardio é que aqui o objetivo na busca do desenvolvimento econômico local parece ter sido praticamente abandonado; em vez de incrementar a economia local, o novo imperativo foi encolher o governo local. Nesse contexto, o fato politicamente produzido de que Atlantic City "não consegue se sustentar sozinha" (Emergency Manager, 2015: 6) deve ser lido como uma acusação tanto do urbanismo empreendedor quanto do federalismo fiscal, e não como um sintoma mórbido de má conduta municipal, "gastos desnecessários e má gestão" (Chris Christie, citado em Rojas, 2016: A18).

Como a história termina? Não sabemos. Um novo capítulo da política Republicana está sendo escrito. Depois de ter sido presenteada com um mercado de cassinos protegido, na década de 1970, Atlantic City agora precisa passar por anos de reestruturação financeira protegida - ambas as intervenções decisivas vieram das mãos das autoridades estaduais. Nesse momento de empreendedorismo tardio, a falência de uma máquina de crescimento local resultou em uma espécie de crise fiscal e existencial. Marc Pfeiffer, um observador com o benefício de quase quatro décadas de experiência em financiamento de governos locais no Estado de Nova Jersey, disse sobre a aquisição de Atlantic City: "A cidade não está morta [mas] eles não conseguiram controlar suas despesas para viver dentro de suas circunstâncias" (citado em McGeehan, 2016d: A16). Mas esse é um "processo totalmente novo", continuou ele, enfatizando: "Nunca fizemos um processo como esse antes".

## Agradecimentos

Agradeço aos editores da Urban Studies pelo convite para apresentar a palestra anual e pela oportunidade de desenvolver alguns dos argumentos aqui apresentados de forma ampliada. Agradeço a Andrew Cumbers, Sean DiGiovanna, Mikael Omstedt, Anthony O'Sullivan e Heather Whiteside pelos comentários, conversas e sugestões. Whiteside. Eric Leinberger forneceu assistência cartográfica. Por tornar este trabalho possível, agradeço ao programa Canada Research Chairs. No entanto, a responsabilidade por esses argumentos é totalmente minha.

### Financiamento

Esta pesquisa não recebeu nenhum subsídio específico de nenhuma agência de financiamento dos setores público, privado ou sem fins lucrativos.

### Referências

ALLEN, L. A high-stakes bankruptcy game plays out on Atlantic City's Boardwalk. *The Street*, 13 abr. 2015. Disponível em: <http://www.thestreet.com/story/13110008/1/a-high-stakes-bankruptcy-game-plays-out-on-atlantic-city-s-boardwalk.html>. Acesso em: 6 nov. 2016.

AMOBI, T. N. *Lodging and Gaming*. New York: S&P Capital IQ, 2014.

ANASTASIA, G. Detroit with a boardwalk. *Politico*, 20 out. 2014. Disponível em: <http://www.politico.com/magazine/story/2014/10/atlantic-city-is-dying-112057>. Acesso em: 6 nov. 2016.

ANDERSON, M. W. Democratic dissolution: Radical experimentation in state takeovers of local governments. *Fordham Urban Law Journal*, v. 39, n. 3, p. 577–624, 2012.

AREGOOD, J. T. The AC takeover: What's in a name? *PolitickerNJ*, 29 jan. 2016. Disponível em: <http://politickernj.com/2016/01/the-ac-takeover-whats-in-a-name/>. Acesso em: 6 nov. 2016.

BAKER, R. W. Casinos fail to revive Atlantic City. *Christian Science Monitor*, 18 out. 1989. Disponível em: <http://www.csmonitor.com/1989/1018/agamb.html>. Acesso em: 6 nov. 2016.

BALBI, D. Atlantic City may finally win its get out of jail free card. *Commercial Observer*, 8 out. 2015. Disponível em: <https://commercialobserver.com/2015/10/atlantic-city-may-finally-be-getting-its-get-out-of-jail-free-card/>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BLAIR, G. *Donald Trump*. New York: Simon and Schuster, 2005.

BRICKLEY, P.; BERZON, A. Trump casinos lost jobs at greater rate than Atlantic City rivals, study finds. *Wall Street Journal Online*, 29 set. 2016. Disponível em:

<http://www.wsj.com/articles/trump-casinos-lost-jobs-at-greater-rate-than-atlantic-city-rivals-study-finds-1475162295>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BRUBAKER, H. A.C. mayor: Despite cash crunch, no plan to raise taxes. *Philadelphia Inquirer*, 19 fev. 2015, B1.

BUETTNER, R.; BAGLI, C. V. How Trump profited on failed casinos. *New York Times*, 12 jun. 2016, p. A1, A16–A17.

BURAWOY, M. *The Extended Case Method*. Berkeley, CA: University of California Press, 2009.

BURLEIGH, N. Trump's big dump: The rise and fall of Atlantic City. *Newsweek*, 30 out. 2015. Disponível em: <http://www.newsweek.com/2015/10/30/trumps-big-atlantic-city-dump-385427.html>. Acesso em: 6 nov. 2016.

BUTLER, K. How casinos failed Atlantic City and why they're still part of its future. *The Street*, 13 abr. 2015. Disponível em: <http://www.thestreet.com/story/13109802/1/how-casinos-failed-atlantic-city-and-why-they-re-still-part-of-its-future.html>. Acesso em: 6 nov. 2016.

COEN, A. Atlantic City mayor eyes future success. *Bond Buyer*, 5 out. 2015, p. 1–2.

COEN, A. Moody's: Atlantic City EM negative for New Jersey locals. *Bond Buyer*, 28 jan. 2015, p. 1.

COEN, A. Potential Atlantic City bankruptcy would be uncharted for New Jersey. *Bond Buyer*, 2 fev. 2015, p. 1.

COEN, A. Atlantic City hires advisors for a recovery plan. *Bond Buyer*, 2 ago. 2016, p. 1.

COEN, A. Atlantic City leaders blast intervention proposal. *Bond Buyer*, 22 fev. 2016, p. 1.

COLLINS, G. A Trumpian silver lining. *New York Times*, 17 nov. 2016, p. A31.

COOKE, O. D. Atlantic City's economy. *South Jersey Economic Review*, v. 9, n. 2, p. 1–11, 2016.

COUNCIL ON CASINOS. Why Casinos Matter. New York: *Institute for American Values*, 2013.

DAWSEY, J.; HADDON, H. Atlantic City braces for new report. *Wall Street Journal*, 21 mar. 2015, p. A13.

DEMARIS, A. *The Boardwalk Jungle*. New York: Bantam, 1986.

EIDE, S. Sucker bet. *City Journal*, 29 mar. 2015. Disponível em: <http://www.city-journal.org/html/sucker-bet-11543.html>. Acesso em: 6 nov. 2016.

EIDE, S. Caesarism for cities. *City Journal*, v. 26, n. 1, p. 70–75, 2016.

EMERGENCY MANAGER, CITY OF ATLANTIC CITY. 60 Day Report of the Emergency Manager. Trenton, NJ: *Department of Community Affairs*, State of New Jersey, 2015.

EMERGENCY MANAGER, CITY OF ATLANTIC CITY. Update Report of the Emergency Manager. Trenton, NJ: *Department of Community Affairs*, State of New Jersey, 2016.

ERLANGER, S. Atlantic City: Failure behind the facade. *New York Times*, 29 ago. 1988, p. A1, B2.

FIGART, D. M.; MUTARI, E. Is the casino economy creating jobs? *Challenge*, v. 57, n. 2, p. 91–108, 2014.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2002 [1962].

FUNNELL, C. E. *By the Beautiful Sea*. New York: Alfred A. Knopf, 1975.

GOODMAN, R. *The Last Entrepreneurs*. New York: Simon and Shuster, 1979.

GOODMAN, R. *The Luck Business*. New York: Free Press, 1995.

GROSSMAN, S. Bankruptcy is the best solution for Atlantic City. *Star-Ledger*, 18 mar. 2016. Disponível em: [http://www.nj.com/opinion/index.ssf/2016/03/bankruptcy\\_is\\_the\\_best\\_solution\\_for\\_atlantic\\_city.html](http://www.nj.com/opinion/index.ssf/2016/03/bankruptcy_is_the_best_solution_for_atlantic_city.html). Acesso em: 1 out. 2016.

HACKWORTH, J. *The Neoliberal City*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007.

HANNA, M.; PARMLEY, S.; ROSENBERG, A. S. Christie's 'aggressive action': Emergency managers for A.C. *Philadelphia Inquirer*, 23 jan. 2015, p. 1.

HANSON, J.; WENTWORTH, F.; PALADINO, C.; et al. Update Report of Governor's Advisory Commission on New Jersey Gaming, Sports and Entertainment. Trenton, NJ: *Governor's Advisory Commission on New Jersey Gaming, Sports and Entertainment*, 2014.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, v. 71, n. 1, p. 3–17, 1989.

HARVEY, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HERNANDEZ, J. Atlantic City takeover proposal rattles local leaders. *Newsworks*, 14 jan. 2016. Disponível em: <http://www.newsworks.org/index.php/local/new-jersey/90005-atlantic-city-takeover-proposal-rattles-local-leaders>. Acesso em: 6 nov. 2016.

HETRICK, C. *A wild week for Atlantic City's Mayor Don Guardian*. Press of Atlantic City, 28 mar. 2016. Disponível em: [http://www.pressofatlanticcity.com/ac\\_impact/a-wild-week-for-atlantic-city-s-mayor-don-guardian/article\\_e67c7250-f2d7-11e5-91d8-ff554b1c8022.html](http://www.pressofatlanticcity.com/ac_impact/a-wild-week-for-atlantic-city-s-mayor-don-guardian/article_e67c7250-f2d7-11e5-91d8-ff554b1c8022.html). Acesso em: 11 nov. 2016.

HURDLE, J. Atlantic City grapples with empty spaces. *New York Times*, 20 ago. 2014, p. 6.

JOHNSON, B. Atlantic City takeover plan moves forward despite uproar. *NJ.com*, 10 mar. 2016. Disponível em: [http://www.nj.com/politics/index.ssf/2016/03/atlantic\\_city\\_takeover\\_plan\\_moves\\_forward\\_despite.html](http://www.nj.com/politics/index.ssf/2016/03/atlantic_city_takeover_plan_moves_forward_despite.html). Acesso em: 6 nov. 2016.

JOHNSON, B. How to fix Atlantic City? *NJ.com*, 16 jan. 2016. Disponível em: [http://www.nj.com/politics/index.ssf/2016/01/ac\\_takeover\\_plan\\_draws\\_opposite\\_views\\_from\\_two\\_lea.html](http://www.nj.com/politics/index.ssf/2016/01/ac_takeover_plan_draws_opposite_views_from_two_lea.html). Acesso em: 6 nov. 2016.

JOHNSON, N. *Boardwalk Empire*. Medford, NJ: Medford Press, 2010

JOHNSTON, D. On casinos, Rendell plays hard to get. *Philadelphia Inquirer*, 15 ago. 1993. Disponível em: [http://articles.philly.com/1993-08-15/news/25967578\\_1\\_casino-gambling-riverboat-gambling-atlantic-city](http://articles.philly.com/1993-08-15/news/25967578_1_casino-gambling-riverboat-gambling-atlantic-city). Acesso em: 6 nov. 2016.

KOCIENIEWSKI, D.; DOPP, T.; VARGHESE, R. Christie steps in to save Atlantic City. *Business Week*, 8 fev. 2016, p. 25–26.

LAING, J. R. Trump's casino pitch: Full of bull. *Barron's*, v. 95, n. 41, p. 12–13, 2015.

LIPITZ, G.; FEHR, S.; NEFF, T.; et al. State oversight, bankruptcies, and recovery. *Municipal Finance Journal*, v. 35, n. 4, p. 55–72, 2015.

LIU, Y.; MEHTA, N.; SIRACUSA, P.; et al. Promises Made, Promises Broken. New Brunswick, NJ: *Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy*, 2015.

McGEEHAN, P. 'A crisis every day' for the mayor trying to rescue Atlantic City. *New York Times*, 16 fev. 2016, p. A17.

McGEEHAN, P. Atlantic City officials spurn a proposed takeover by the state. *New York Times*, 23 fev. 2016, p. A22.

McGEEHAN, P. Last Atlantic City casino linked to Trump will close as workers' strike continues. *New York Times*, 4 ago. 2016, p. A18.

McGEEHAN, P. New Jersey board approves a takeover of Atlantic City. *New York Times*, 10 nov. 2016, p. A16.

MALANGA, S. Boardwalk vampire. *City Journal*, v. 25, n. 4, p. 118–125, 2015.

MEYER, K. Trump snarls at Chris Wallace when asked about his company's bankruptcies. *Mediate*, 6 ago. 2015. Disponível em: <http://www.mediaite.com/tv/trump-snarls-at-chris-wallace-when-asked-about-his-companys-bankruptcies/>. Acesso em: 6 nov. 2016.

NEW YORK TIMES. Atlantic City nullifies law. *New York Times*, 16 ago. 1908, p. 5.

NEW YORK TIMES. Transcript: Republican presidential debate. *New York Times*, 29 out. 2015. Disponível em: [http://www.nytimes.com/2015/10/29/us/politics/transcript-republican-presidential-debate.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/10/29/us/politics/transcript-republican-presidential-debate.html?_r=0). Acesso em: 6 nov. 2016.

NEW YORK TIMES. Atlantic City, symbol of big bets gone bad. *New York Times*, 14 nov. 2016, p. A24.

NEWBURGER, H.; WACKES, J.; ROLLAND, K.; et al. Atlantic City, New Jersey: The Bungalow Park/Marina District area. In: ERICKSON, D.; REID, C.; NELSON, L.; et al. (Eds.). *The Enduring Challenge of Concentrated Poverty in America*. Washington, DC: *Federal Reserve System and Brookings Institution*, 2008. p. 83–90.

NEWBURGER, H.; SANDS, A.; WACKES, J. Atlantic City: Past as Prologue. Philadelphia, PA: *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, 2009.

NURIN, T. Assessing 10 key issues that face Atlantic City in coming year. *NJSpotlight*, 25 jan. 2016. Disponível em: <http://www.njspotlight.com/stories/16/01/24/the-list-assessing-10-key-issues-that-face-atlantic-city-in-coming-year/>. Acesso em: 11 nov. 2016.

OFFICE OF THE GOVERNOR, NEW JERSEY. *Executive Order No. 171*. 22 jan. 2015. Trenton, NJ: State of New Jersey.

OFFICE OF THE GOVERNOR, NEW JERSEY. *Governor Christie Signs Pro-taxpayer Atlantic City Reform Legislation*. 27 maio 2016. Trenton, NJ: State of New Jersey.

O'HARROW, R. Trump's bad bet. *Washington Post*, 19 jan. 2016. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/investigations/trumps-bad-bet-how-too-much-debt-drove-his-biggest-casino-aground/2016/01/18/f67cedc2-9ac8-11e5-8917-653b65c809eb\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/investigations/trumps-bad-bet-how-too-much-debt-drove-his-biggest-casino-aground/2016/01/18/f67cedc2-9ac8-11e5-8917-653b65c809eb_story.html). Acesso em: 11 nov. 2016.

PARRY, W. 80 years later, how would Atlantic City-based Monopoly look? *San Diego Union-Tribune*, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.sandiegouniontribune.com/news/2015/mar/17/80-years-later-how-would-atlantic-city-based/2/?#article-copy>. Acesso em: 11 nov. 2016.

PARRY, W. *October Taj Mahal closing may sway NJ casino expansion vote*. Associated Press, 5 ago. 2016. Disponível em: <http://bigstory.ap.org/article/cb6800b72ed9430aa14a0916955b4a21/trump-taj-mahal-closure-could-sway-casino-expansion-vote>. Acesso em: 2 out. 2016.

PARRY, W. Protesters disrupt hearing on Atlantic City takeover bill. *Yahoo! Singapore*, 10 mar. 2016. Disponível em: <https://sg.news.yahoo.com/atlantic-city-residents-protest-state-154108020.html>. Acesso em: 11 nov. 2016.

PAUMGARTEN, N. *The death and life of Atlantic City*. *New Yorker*, 7 set. 2015, p. 56–67.

PECK, J. Explaining (with) neoliberalism. *Territory, Politics, Governance*, v. 1, n. 2, p. 132–157, 2013.

PECK, J. Pushing austerity: State failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 7, n. 1, p. 17–44, 2014.

PECK, J. Cities beyond compare? *Regional Studies*, v. 49, n. 1, p. 160–182, 2015a.



PECK, J. Framing Detroit. In: SMITH, M. P.; KIRKPATRICK, L. O. (Eds.). *Reinventing Detroit*. Piscataway, NJ: *Transaction*, 2015b. p. 145–166.

PECK, J. The right to work, and the right at work. *Economic Geography*, v. 92, n. 1, p. 4–30, 2016.

PECK, J. Transatlantic city, part 1: Conjunctural urbanism. *Urban Studies*, v. 54, n. 1, p. 4–30, 2017.

PECK, J.; THEODORE, N. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2015.

PECK, J.; WHITESIDE, H. Financializing Detroit. *Economic Geography*, v. 92, n. 3, p. 235–268, 2016.

PEREZ-PENA, R. For Christie, a bold move on 2 fronts carries risks. *New York Times*, 22 jul. 2010, p. 20.

PERSKIE, S. P. The word from New Jersey – What Hartford can expect from casino gambling. *Hartford Courant*, 29 mar. 1992, p. E1–E4.

PEW CHARITABLE TRUSTS. *Atlantic City’s Watchdogs*. Philadelphia, PA: *Pew Charitable Trusts*, 2015.

PHILADELPHIA INQUIRER. Let mayor manage city. *Philadelphia Inquirer*, 2 fev. 2015, p. A10.

PILON, M. *The Monopolists*. New York: Bloomsbury, 2015.

REPETTI, T.; JUNG, S. Cross-border competition and the recession effect on Atlantic City’s gaming volumes. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, v. 18, n. 2, p. 23–38, 2014.

ROJAS, R. Christie signs a financial rescue plan, and an ultimatum, for Atlantic City. *New York Times*, 28 maio 2016, p. A18.

ROSENBERG, A. S. Adviser to A.C. billed state \$70,000. *Philadelphia Inquirer*, 7 maio 2015, p. B1.

ROSENBERG, A. S. Kevyn and Kevin have one mission: Save A.C. *Philadelphia Inquirer*, 23 jan. 2015. Disponível em: [http://articles.philly.com/2015-01-24/news/58412025\\_1\\_kevyn-orr-atlantic-city-casino-reinvestment-development-authority](http://articles.philly.com/2015-01-24/news/58412025_1_kevyn-orr-atlantic-city-casino-reinvestment-development-authority). Acesso em: 6 nov. 2016.

ROSENBERG, A. S.; BRUBAKER, H. Atlantic City’s emergency managers urge \$10 million in cuts, hundreds of layoffs. *Philadelphia Inquirer*, 25 mar. 2015, p. A1.

ROSENBERG, A. S.; SEIDMAN, A. A. C. report prompts another credit warning. *Philadelphia Inquirer*, 17 mar. 2015, p. B4.

SCHWARTZ, D. *Atlantic City Gaming Revenue: Statistics for Casino, Slot, and Table Win, 1978-2015*. Las Vegas, NV: *Center for Gaming Research*, 2016.

SCORSONE, E. A. Municipal fiscal emergency laws: Background and guide to state-based approaches. Working Paper 14-21, *Mercatus Center, George Mason University*, Washington, DC, 2014.

SEIDMAN, A.; ROSENBERG, A. S. Sweeney: Christie wants A.C. to declare bankruptcy. *Philadelphia Inquirer*, 30 jan. 2015, p. A1.

SIMON, B. *Boardwalk of Dreams*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SITES, W. *Remaking New York*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2003.

SPARKS, G. R. Tunica, Miss. lays big bet on the casino industry. *Regional Economist*, jan. 2007, p. 14–15.

STANLEY, A. Atlantic City seeks rebranding as an upmarket destination. *FT.com*, 4 dez. 2014. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/951a90b6-7594-11e4-a1a9-00144feabdc0.html#axzz42BLu8w1s>. Acesso em: 11 nov. 2016.

STERNLIEB, G.; HUGHES, J. W. *The Atlantic City Gamble*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983.

SWEENEY, S. M. Taking over Atlantic City's finances is better than bankruptcy. *Star-Ledger*, 17 jan. 2016. Disponível em: [http://www.nj.com/opinion/index.ssf/2016/01/sweeney\\_taking\\_over\\_atlantic\\_citys\\_finances\\_i\\_s\\_bet.html#incart\\_article\\_small](http://www.nj.com/opinion/index.ssf/2016/01/sweeney_taking_over_atlantic_citys_finances_i_s_bet.html#incart_article_small). Acesso em: 6 nov. 2016.

TEMPEY, N. Chris Christie to Atlantic City: Drop dead. *Gothamist*, 25 mar. 2016. Disponível em: [http://gothamist.com/2016/03/25/christie\\_to\\_atlantic\\_city\\_drop\\_dead.php](http://gothamist.com/2016/03/25/christie_to_atlantic_city_drop_dead.php). Acesso em: 1 nov. 2016.

TESKE, P.; SUR, B. Winners and losers: Politics, casino gambling, and development in Atlantic City. *Review of Policy Research*, v. 10, n. 2–3, p. 130–137, 1991.

TRUMP, D. J.; SCHWARTZ, T. Trump: *The Art of the Deal*. New York: Ballantine, 1987.

VAN METER, J. *The Last Good Time*. London: Bloomsbury, 2003.

VARGHESE, R.; YOUNG, E. Republicans favor less government except in distressed cities. *Bloomberg.com*, 4 fev. 2016. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2016-02-04/republicans-favor-less-government-except-in-distressed-cities>. Acesso em: 6 nov. 2016.

VENTURA, P. Learning from globalization-era Las Vegas. *Southern Quarterly*, v. 42, n. 1, p. 97–112, 2003.

WOLFSON, J. America's casino-saturation problem. *New Yorker*, 18 nov. 2014. Disponível em: <http://www.newyorker.com/business/currency/americas-casino-saturation-problem>. Acesso em: 6 nov. 2016.

WOLMAN, H. L.; FORD, C. C.; HILL, E. W. Evaluating the success of urban success stories. *Urban Studies*, v. 31, n. 6, p. 835–850, 1994.

ZERNIKE, K. In Atlantic City, doubling down on gambling. *New York Times*, 7 jul. 2013, p. 4.