

Cidade de São Paulo, globalização e gestão pública

Luiz Eduardo W. Wanderley*

Resumo

O texto sintetiza uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos Latino-americanos da PUC-SP, no projeto temático Gestão pública e as relações internacionais das cidades, com foco na cidade de São Paulo. Ele se refere à parte que analisou concepções das cidades, efeitos da globalização hegemônica e contra-hegemônica sobre as cidades, gestão pública e democrática.

Palavras-chave: cidades; globalização hegemônica; globalização contra-hegemônica; gestão pública; participativa e democrática.

Abstract

The text summarizes a research conducted by the Center of Latin American Studies of PUC-SP in the thematic project Public management and the international relations of cities, focused on São Paulo. It refers to the part that analyzed conceptions of cities, effects of hegemonic and counter-hegemonic globalization over the cities, public and democratic management.

Keywords: cities; hegemonic globalization; counter hegemonic globalization; public; participatory and democratic management.

O texto busca demarcar algumas linhas básicas norteadoras do projeto temático sobre gestão pública e as relações internacionais das cidades, que foi desenvolvido pelo Cedec, Unesp, PUC-SP e alguns colaboradores de outras instituições. Na parte da PUC-SP, sob minha responsabilidade, ele se organiza em torno de três eixos analíticos: 1) a dinâmica atual das cidades, correlacionada com a compreensão do urbano; 2) os efeitos, diretos e indiretos, das novas relações internacionais sobre

E-mail: marilew@uol.com.br.

as cidades, abordados num ângulo específico centrado na globalização; 3) a gestão pública das cidades. E articula uma fértil interlocução com distintas áreas de conhecimento, com ênfase na sociologia, política, ética e relações internacionais.

Cidades

A pesquisa foi elaborada em uma abordagem pluridimensional de constituição das cidades, destacando determinadas causas de sua configuração atual, em distintas dimensões, e ressaltando as complexas articulações de sua inserção no tempo e espaço. Bem como as integrações e conflitos que as caracterizam, com o estabelecimento de identidades múltiplas que se formam nos seus espaços, lugares, territórios.

Elas são o *locus* privilegiado de convivência, harmoniosa e conflituosa, das pessoas, grupos, associações, movimentos, ONGs, partidos políticos, setores da Sociedade Civil e dos governos. Exatamente porque nelas comparecem os convergentes e divergentes valores, objetivos, interesses, ações, das múltiplas forças sociais que constituem a sociedade contemporânea, a formulação de planos, planejamentos, programas, projetos de governo, e as metas de assegurar governabilidade e governança, são desafios de monta. E que variam nas distintas situações históricas vividas por cada uma das cidades, com maior cuidado para as enormes proporções de problemas e exigências de respostas, gerados principalmente nas grandes cidades (metrópoles, megalópoles, zonas metropolitanas, etc.).

Defini-las e traduzi-las em indicadores, utilizando metodologias apropriadas, têm se constituído motivo de dificuldades a serem superadas pelas entidades governamentais e civis. Aqui, apenas para ter uma base norteadora, foi selecionada a proposta do IBGE.

Na realidade brasileira, foram apresentados instrumentos importantes de políticas urbanas, fruto de longas e relevantes lutas de setores organizados. Nas últimas décadas, são ressaltados: o status adquirido pelos municípios como entes federativos, na Constituição de 1988; o papel expressivo do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor; a nova figura da Lei Orgânica do Município; além de elementos inovadores e criativos implementados em certas cidades (apresentados nos itens sequenciais).

Uma ênfase especial foi dada à conquista do *direito à cidade*, tanto no plano mundial (a Carta Mundial das Cidades) quanto no plano nacional (presente no Estatuto, Plano Diretor e Lei Orgânica, citados acima).

E como ponto central, alguns elementos definidores da inserção internacional das cidades, atualmente, tais como busca de integração na globalização para dela tirar partido, por meio de estratégias de vários tipos e mesmo de marketing próprio, bem como fortalecer caminhos para o desenvolvimento local.

No caso da cidade de São Paulo, depois de uma rapidíssima descrição de algumas de suas trajetórias, é lembrada a sua posição de vocação expansiva, considerada como comprovada por um conjunto de dados que surgem nas percepções de agentes de todos os segmentos sociais, no concerto nacional e latino-americano principalmente.

É posto um destaque na questão polêmica de se considerar ou não *São Paulo como cidade global*. Dentre as opções sugeridas, destaco uma primeira definição que a considera como *cidade global subordinada e assimétrica*, e uma segunda como de *cidade potencialmente global*. Os argumentos de autores favoráveis ao modelo de cidade global derivam da análise dos impactos trazidos pelas mudanças em curso no cenário mundial, basicamente pelos processos da globalização. E as conseqüentes necessidades por ela induzidas no sentido de que as cidades, em geral, busquem alcançar competitividade, atração de investimentos internacionais, (como expressão do que vem sendo denominado de “cidade-empresa”), e difusão de uma imagem positiva e atraente. Em contraposição aos indicadores, defendidos pelos autores forjadores do modelo ideal de cidade-global (bolsa de valores com grau de investimento, circulação do capital financeiro, bancos internacionais, aeroporto de grande dimensão, feiras e eventos culturais mundiais, etc.), são apontados indicadores divergentes: dentre eles, desigualdades sociais, pobreza, exclusão, violência, carência de infraestrutura adequada, etc., demonstrativos de que São Paulo está longe de preencher as condições estipuladas, e, além disso, enfrenta problemas acirrados. O que não significa ignorar seu lugar de grande metrópole, seus impactos no contexto nacional e disseminações no contexto da América Latina, a dinamização efetuada por ela de meios promissores de gestão democrática, como se verá.

Por fim, um subitem foca a sua inserção internacional, demonstrando o que foi feito de mais expressivo no sentido da inserção de São Paulo; um

exemplo dessa inserção mais institucionalizada pode ser exemplificado com a criação de instâncias constituídas com esse propósito, do tipo Secretaria Municipal de Relações Internacionais (em 2001). Dentre os obstáculos mais recorrentes impeditivos de uma efetiva inserção, além dos indicadores negativos apontados, devem ser registrados os da atual inadequação entre município e o modelo da Federação brasileira, e a descontinuidade administrativa (troca de gestões dos prefeitos que, usualmente, não dão continuidade às políticas dos anteriores).

Globalização e cidades

Neste item é feita uma distinção entre *globalização hegemônica*, dominante nas relações internacionais e com tendência de crescente ampliação, que traz efeitos diretos e indiretos à dinâmica das cidades; e sinais de uma *globalização contra-hegemônica*, com base em certas manifestações mundiais e práticas locais, nacionais e globais.

A globalização hegemônica

Sinteticamente, são apontados os elementos mais difundidos da *globalização hegemônica*, nas dimensões econômica, política, social, cultural, educativa, com incidências no formato e atividades normativas do Estado-Nação. Sob o enfoque de diversos autores, visualiza-se uma nova configuração para as cidades, que denota aspectos diferenciados, quer de natureza positiva, quer de natureza negativa; sendo que essa última adquire contornos acentuados nos países subdesenvolvidos ou emergentes.

Para apreciar os impactos dessa modalidade de globalização nas cidades, foram indicadas algumas tendências. A primeira é caracterizada por novas estruturas produtivas, baseadas em empresas organizadas em redes e fluxos econômico-financeiros; e por nova dinâmica urbana, com grandes aglomerações e separações espaciais-territoriais (centro e periferia, por exemplo).

A segunda tendência é caracterizada pela desregulação de políticas sociais, pela flexibilização e precarização dos mercados de trabalho, e pela instalação de uma cidade desigual com acentuação das desigualdades sociais.

A terceira tendência é caracterizada pelo crescimento das inversões privadas imobiliárias, e estabelecimento de novos critérios urbanísticos com prioridade para obras dirigidas às classes dominantes e estratos sociais superiores.

A quarta tendência se expressa numa explosão da mobilidade e numa nova morfologia urbana que modifica o comportamento locacional de famílias e empresas.

A quinta tendência se expressa nos efeitos desses novos artefatos, induzindo a uma paisagem urbana representativa da cidade globalizada. Esses artefatos replicam e reproduzem ícones urbanos, principalmente ao desdobramento de um setor de serviço globalizado, que cria uma imagem arquitetônica própria (os casos do Museu Guggenheim, proposto para o Rio de Janeiro; o Puerto Madero em Buenos Aires; a Vila Olímpica, em Barcelona). Dentre esses espaços é válido indicar: a) espaços comerciais diversificados e especializados, particularmente *shopping malls*, e tipos de grandes superfícies para consumo (super e hipermercados, *food courts*, feiras, etc.); b) edifícios corporativos e complexos empresariais concebidos conforme as mais modernas tecnologias – “edifícios inteligentes”; hotéis de luxo e espaços para feiras e eventos internacionais; d) parques temáticos, complexos, cinematográficos, etc. Sempre lembrando que a essa parte glamourizada da cidade se contrapõe a cidade dos pobres das periferias.

Na dinâmica citadina, além de aspectos já assinalados, no que tange ao investimento público urbano ele está sendo conduzido a se orientar: pelos interesses do mercado imobiliário, cujo motor é a valorização imobiliária; pela ideia de *city marketing*, cujo motor é a visibilidade; por uma relação clientelista que responde sobretudo a interesses eleitorais.

A globalização contra-hegemônica

Numa ótica diferente, surgem os embriões da chamada *globalização contra-hegemônica*, a qual é construída, por um lado, pela articulação transnacional de movimentos, associações e organizações que defendem interesses de grupos subalternos ou marginalizados pelo capitalismo global; e, por outro lado, por iniciativas que buscam minar esse mesmo sistema. É lembrado que ela pode ser de resistência, a qual não necessita ser anti-sistêmica, pois diversos movimentos – como no caso dos que defendem suas identidades culturais – não estão desejando mudar o

sistema. Além disso, mesmo entre os que propõem mudar o sistema, comparecem estratégias diferenciadas e mesmo discordantes, do tipo reformista ou de rupturas radicais com o capitalismo global.

Para exemplificar com uma plataforma de elementos concretos, realmente existentes em diversos planos, e para não se colocar numa visão abstrata, foram apresentados pontos mais gerais, nas esferas mundial, nacional e local, e os concretizados na realidade cidadina paulistana.

No *plano econômico*, uma dada concepção sustenta que a proposta transformadora se vincula com a economia solidária, que é formada por uma constelação de formas democráticas e coletivas de produzir, distribuir, poupar e investir; e que ela encontra abrigo em formas clássicas e relativamente antigas, realizadas pelas cooperativas de consumo, de crédito e de produção, que datam do século passado. Trazendo essa orientação para São Paulo, um exemplo se fixa nos cursos desenvolvidos pela Incubadora de Cooperativas, na USP, na qual Paul Singer é um dos expoentes, que disseminou a ideia para várias regiões do Brasil, com repercussão na América Latina. Em 1997, lançou-se o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas – Proninc. No âmbito da entidade Unitrabalho, desenvolve-se o Programa Economia Solidária e Desenvolvimento Sustentável.

No *plano político*, uma tese central é a de que não basta a vigência da democracia representativa, mas ela necessita ser ampliada ou compatibilizada com a democracia participativa ou direta. Comenta-se, mesmo, na possibilidade de surgimento de uma cidadania global. Na cidade de São Paulo, são salientadas as lutas e conquistas obtidas pelos movimentos sociais populares, com apoio de diversas forças sociais da Sociedade Civil, no sentido da democratização do país e dos governos. A partir daí, surgiram movimentos de várias naturezas, alguns com expressão nacional e sede em São Paulo, com atuação em distintas áreas: saúde, educação, habitação, direitos humanos, etnia, gênero, etc. Dessas iniciativas, germinou a idéia que contou com a colaboração de pessoas, desses movimentos e ONGs aqui sediados, na construção do Fórum Social Mundial. Experiências inovadoras foram, também, as do orçamento participativo, a atuação dos conselhos gestores, o fortalecimento da democracia participativa.

No plano cultural, constata-se o surgimento de novas culturas urbanas que, por um lado, alimentam o respeito às diferenças, o

multiculturalismo; e que, por outro lado, face aos elementos, acelerados pela urbanização crescente e fragmentada, trazem a desurbanização, caracterizada pela perda de referenciais culturais de vários segmentos sociais. Surgem, ademais, novas comunas urbanas com novos padrões de conduta.

Uma referência expressiva, no caso da cidade de São Paulo (existem experiências similares em outras cidades do continente), deriva do projeto de cultura na periferia. Uma experiência transformadora nesse campo vem da ONG Ação Educativa, que atua na região metropolitana, com os projetos Ação Afro-Juvenil, Vídeo: Cultura e Trabalho, Centro de Mídia Juvenil, Guia Cultural da Periferia, ao lado de iniciativas afins. Outra ONG, o Instituto Pólis, que defende a descentralização cultural e a autonomia dos grupos locais, criou o Observatório da Cidadania, lançou o *Le Monde Diplomatique Brasil* (em português), tem uma unidade específica de atuação no plano cultural. Interessante constatar pesquisas nessa área, como, por exemplo, as feitas pelo Núcleo de Violência da Universidade de São Paulo-USP, mostrando que, nas regiões nas quais o investimento governamental para a cultura é pequeno, o número de mortes de jovens é maior. O que leva à afirmação de que “o déficit de espaços públicos de cultura e lazer tem influência direta nos índices de violência urbana”.

No plano educativo, práticas de implementação de visões e propostas alternativas, de reforço para reflexões e atividades de integração regional e mesmo internacional, e de sua disseminação nos setores populares, são implementados nos cursos e eventos de diversas entidades de educação popular. Um exemplo é o do Centro Ecumênico de Serviços à Evangelização e Educação Popular (Cesep); os quais são orientados para lideranças e militantes de movimentos, ONGs e igrejas do continente latino-americano. Esse Centro também desenvolve um curso de caráter massivo, o chamado Curso de Verão, com orientações culturais, religiosas e sociopolíticas; o qual se realiza nas dependências da PUC-SP, no mês de janeiro de cada ano, para o qual é redigido um livro com contribuições dos assessores, com o mesmo título e um tema central, e que está comemorando 20 anos de existência.

No *plano social*, com ênfase na atuação sociopolítica, atuam em São Paulo diversos movimentos e fóruns, que se mobilizam pela transformação de práticas dominantes, pelo exercício da cidadania, pela inserção de

atores sociais excluídos. Dentre eles, podem ser citados: Central dos Movimentos Populares (CMP); União dos Movimentos de Moradia (UMM); União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS); Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e Fórum de Assistências Social da cidade de São Paulo (FAS). Esse conjunto de organizações compõe o Observatório dos Direitos do Cidadão, que conta com o apoio da Fundação Ford, da OXFAM, da EED e da NOVIB. Lideranças desses movimentos foram entrevistadas em pesquisa realizada pelo Instituto Pólis, em conjunto com o Instituto de Estudos Especiais (IEE da PUC-SP), e o Núcleo de Estudo e Pesquisa em Movimentos Sociais do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (Nemos/PUC-SP), da qual resultou um número expressivo de publicações.

Numa avaliação sobre a dinâmica e perspectivas da globalização contra-hegemônica, a partir das novas práticas que mudaram a atuação de governos e da sociedade civil, uma corrente entende que a atuação desses movimentos, ONGs comparece como sendo algo passageiro, episódico, fragmentado, localizado. Iniciativas, pois, incapazes de generalizar e universalizar outros termos de contrato social; ao mesmo tempo em que perdura essa sociedade verticalista e excludente, que consegue sempre renovar mecanismos de incorporação do novo, e mesmo ignorá-los ou eliminá-los, cristalizando no velho ou induzindo meios de reformas limitadas, focalizadas, reducionistas. Em contraposição, para outras correntes, por maiores que sejam suas ambivalências e contradições, limites e fraquezas, essas experiências permitem – e isso não é pouco – o pensamento e a imaginação políticos, pelos horizontes que descortinam para a invenção histórica, bem como práticas inovadoras que sinalizam mudanças significativas.

Gestão pública

Foram feitas referências à constituição do caráter público na sociedade moderna, com destaque para os elementos impeditivos de sua concretização, impostos predominantemente por governos e classes dominantes. Em alguns trabalhos foram identificados alguns atributos identificadores do público: universalismo, visibilidade social, controle social, democratização, autonomia, cultura cívica, constituição de atores sociopolíticos, sustentabilidade.

Utilizando uma pesquisa de âmbito mundial, e com ênfase no caso brasileiro, focada nos espaços públicos e na atuação de setores da sociedade civil, uma constatação, baseada nas experiências analisadas naquele projeto, diz bem de seu significado histórico e atual para as interpretações aqui delineadas: a própria existência de espaços públicos com participação da sociedade civil, que estão se confrontando quer com as concepções elitistas de democracia, quer com as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado. Nela se acentua, ademais, o questionamento do histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público, e tem também contribuído positivamente para uma maior transparência das ações estatais. Outra constatação reconhece a existência e a legitimidade do conflito como algo constitutivo da democracia e da cidadania.

Planejamento urbano

São múltiplos e diversificados os estudos e diretrizes para o planejamento urbano no Brasil, quase sempre indicando os limites e problemas que enfrentou em sua trajetória histórica. Como ele faz parte da gestão pública, é de bom alvitre enumerar alguns pontos limitantes para a sua efetiva dinamização e realização, extraídos de um Projeto de Análise do Setor Público Paulista (1990), pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap):

- Ausência de instrumentos eficazes de articulação intersetorial, envolvendo Secretaria de Estado e entidades descentralizadas (o que ficou patente com a Secretaria de Relações Internacionais);
- Permanência de estruturas criadas para o desempenho de funções específicas, que são fechadas ou mudadas pelas propostas do gestor de plantão.
- Indefinição e/ou superposição de funções e atividades entre órgãos, entidades e unidades administrativas internas;
- Excesso de controles burocráticos e ausência de controles sobre a efetividade dos gastos, das ações e da gestão da administração pública (relembro, aqui, um atributo essencial do caráter público, a necessidade de um controle social efetivo);
- Tratamento diferenciado conferido aos órgãos e entidades da administração pública paulista em função de sua importância estratégica

e do cacife político de seus respectivos dirigentes.

- Influência política exercida pela burocracia no processo decisório, no planejamento e na implementação das políticas públicas.

- Posição privilegiada ocupada por algumas entidades descentralizadas dentro do aparato estatal em termos de gestão de recursos públicos (o debate acirrado sobre as relações entre recursos públicos e prestação de contas de ONGs, exemplifica esse ponto);

- Descolamento entre o comportamento dos elementos integrantes das organizações públicas e os objetivos sociais (são inúmeros os exemplos de dirigentes de movimentos e ONGs, voltados para o social, que ao assumirem postos no governo, passam a ignorá-lo ou tratá-lo de modo bem diferente).

Planejamento estratégico

Um formato inovador, de enorme repercussão e que suscita muitas polêmicas, se centra no chamado *planejamento estratégico*, originado e aplicado em Barcelona, e que teve disseminação em cidades brasileiras. Um dos idealizadores, Jordi Borja, sugere, como tarefa de uma governança metropolitana, que estejam presentes três dimensões do fenômeno urbano: uma cidade central, uma aglomeração ou contínuo urbano e a nova cidade metropolitana (com características de cidade-região). No que tange às relações internacionais, Borja salienta um elemento chave, por sua novidade e caráter determinante para as grandes cidades: a *inserção da cidade metropolitana nos sistemas e nas relações internacionais*. Em sua compreensão, a inserção internacional supõe recolocar as infraestruturas de comunicações, econômicas e culturais, estruturar um espaço regional-metropolitano (num futuro, as divisões administrativas municipais e provinciais desaparecem), promover a cidade no exterior enfatizando as vantagens comparativas e definir uma imagem atraente e acolhedora. E aponta a relevância das questões de qualidade de vida e de bem estar social, como pressupostos básicos de que se a cidade não funciona bem para dentro, tampouco será produtiva para fora.

Especificamente sobre o Plano Estratégico, esse planejador salienta que ele foi a formalização mais acabada da cooperação entre atores públicos e privados (empresariais, sindicais, profissionais, culturais, sociais, etc.), com a finalidade de formular um diagnóstico e alguns

objetivos compartilhados, além de propor estratégias e atuações de longo prazo. Em suas palavras: “O Plano Estratégico não é uma norma legal, mas sim um contrato político e social, cuja execução corresponde às partes que têm a competência, ou a capacidade, para fazê-lo. Contudo, o Plano atua como meio de pressão pública para promover o cumprimento de seus objetivos”.

Críticas severas foram feitas sobre esse tipo de planejamento, destacando-se a de que, apesar de sua roupagem democrática e participativa, as medidas propostas se adaptam aos ajustes do ideário neoliberal, contemplado no Consenso de Washington.

Uma gestão pública democrática

Dentre as inúmeras sugestões de uma gestão democrática metropolitana, foram destacadas as lutas dos movimentos sociais, das ONGs, das pastorais sociais no sentido de criação e realização de políticas públicas efetivas. A necessidade de uma educação crítica e de qualidade. O imperativo de reformas políticas e econômicas que eliminem ou reduzam as desigualdades sociais, a exclusão social, a pobreza, e concretizem projetos amplos de inclusão social que efetivem a cidadania para todos. Num âmbito mais direto de governabilidade e governança, alguns defendem medidas de fundo que recriem, redefinam e executem uma gestão participativa e democrática: 1) um parlamento metropolitano, gerando um espaço institucional de negociação e acordo político, no qual estejam contempladas as representações municipais, assegurando-se proporcionalidades numéricas e político-partidárias, e articulações regionais; 2) uma política de desenvolvimento regional, que crie um fundo próprio para financiar as prioridades da região, e evite a guerra fiscal; 3) incluir a sociedade com suas representações regionais, objetivando estabelecer uma governança urbana, que inclua o poder público e os diversos setores da sociedade civil de forma compartilhada; 4) assegurar as formas de articulação política e técnica, e associações existentes, de caráter supramunicipais; 5) descentralização e desburocratização dos serviços públicos; 6) estabelecer uma recentralização numa instância político-institucional metropolitana, que assegure os processos de fortalecimento da democracia e do poder local, num desenvolvimento

global e coordenado, e que valorize a cooperação contra o individualismo localista.

(Este texto, acrescido de outro que enfatizou a questão social, a participação da sociedade civil, e os efeitos de projetos de agências internacionais de cooperação com os governos municipais, foi publicado, com uma ampliação de grande envergadura, no livro: WANDERLEY, L. E. e RAICHELIS, R. (orgs.) (2010). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo, Educ.