

O IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: UMA POSSIBILIDADE DE APROXIMAR A CIDADE À CIDADANIA.

Cintia Maria Scheid*

RESUMO

O trabalho objetiva analisar como é possível aproximar a cidade à cidadania a partir do impacto da globalização na elaboração das políticas públicas urbanas. A globalização, enquanto fenômeno multifacetado de matriz econômica, tem abrangência heterogênea ao criar ou acentuar disparidades entre os países centrais e os países periféricos, na medida em que atua de fora para dentro em cada nação sem considerar suas necessidades e peculiaridades. Nesse sentido, o que se verifica com a globalização é justamente um enfraquecimento do Estado nacional, que na sua esmagadora maioria não participa das decisões que lhe dizem respeito e afetam diretamente, o que é determinado, em realidade, pelas empresas globais. Diante de tal cenário, resta ao Estado-nação a desregulamentação e a flexibilização de suas estruturas para que não seja expurgado da nova ordem mundial, minando a democracia e deslegitimando suas instituições. Observar essa situação desde a perspectiva do espaço urbano implica analisar a cidade desde suas conformações espaciais e, por conseguinte, sociais, para, assim, identificar as demandas que decorrem do impacto da globalização na urbanização das cidades. Com efeito, as políticas públicas urbanas estão sendo formatadas para atender às exigências estruturais decorrentes da globalização, o que ocorre em detrimento daquela parcela da cidade que não conta – e jamais contou - com políticas públicas provedoras de infra-estrutura básica para sua sobrevivência. Nesse contexto é que surge o espaço local como possibilidade de insurreição da cidadania ativa, em que a participação social passa a ser o vetor de uma nova ordem social como contraponto à ordem global que se impõe. No âmbito das cidades, a participação do

* Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC – Área de concentração: Direitos Sociais e Políticas Públicas - Linha de Pesquisa: Políticas Públicas de Inclusão Social. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Registradora Civil e Tabeliã de Notas na comarca de Bom Jesus, RS. Endereço eletrônico: cintiascheid@via-rs.net.

cidadão na elaboração das políticas públicas urbanas é o resgate da cidadania, de forma que o planejamento urbano passa ser a expressão democrática da cidade.

PALAVRAS CHAVE

GLOBALIZAÇÃO; POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS; CIDADANIA.

RESUMEN

El trabajo busca analizar la posibilidad de aproximación de la ciudad a la ciudadanía a partir del impacto de la globalización en la elaboración de las políticas públicas urbanas. La globalización, entendida como un fenómeno con diversas matices e de cuño económico, tiene inserción heterogénea, pues crea o acentúa las disparidades entre los países centrales y los países periféricos, en la medida que actúa desde fuera hacia el interior de cada nación sin considerar sus necesidades y peculiaridades. Así que se puede verificar con la globalización una debilitación del Estado-nación, que en su gran mayoría no participa de las decisiones que les dice respecto y que les afectan directamente, lo que es determinado, en realidad, por las empresas globales. Delante de tal escenario, cumple al Estado-nación la desregulación y la flexibilización de sus estructuras para que no sea alijado de la nueva orden mundial, socavando la democracia y deslegitimando sus instituciones. Observar esa situación desde la perspectiva del espacio urbano significa analizar la ciudad desde sus aspectos espaciales y, por lo tanto, sociales, para, entonces, identificar las demandas que devienen del impacto de la globalización en la urbanización de las ciudades. En efecto, las políticas públicas urbanas están siendo formateadas para atender a las exigencias estructurales que devienen de la globalización, lo que pasa en detrimento de la parcela de la ciudad que no cuenta – y jamás lo ha contado - con políticas públicas proveedoras de estructura básica para su supervivencia. En ese contexto es que surge el espacio local como posibilidad de insurrección de la ciudadanía activa, en la cual la participación social pasa a ser el vector de una nueva orden social como contrapunto a la orden global que se impone. En el ámbito de las ciudades, la participación del ciudadano en la elaboración de las políticas públicas urbanas es el rescate de la ciudadanía, de manera que la planificación urbana pasa ser la expresión democrática de la ciudad.

PALABRAS CLAVE

GLOBALIZACIÓN; POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS; CIUDADANÍA.

INTRODUÇÃO.

O fenômeno da globalização é um processo que se apresenta como arrebatador e inexorável, desafiando governos, culturas e países no que respeita às suas identidades e particularidades, seja pela força com a qual avança, seja pela amplitude com que ocorre. Nesse sentido, conceituar a globalização não é tarefa simples, quanto menos fácil. É uma questão polissêmica, que ainda não encontrou um consenso acerca de seu preciso sentido, mas que pode ser definida, num sentido amplo, como o conjunto de processos de naturezas diversas que afetam diferentes setores sociais, numa dinâmica de interdependência essencialmente econômica entre nações, alterando a compreensão de tempo e espaço através da intensidade com que se dão os fluxos de capital, informação, bens e pessoas num mundo considerado, por isso, cada vez mais sem fronteiras.

Essa dinâmica global, contudo, tem abrangência heterogênea, na medida em que sua fórmula única de atuar não leva em consideração as peculiaridades de cada país. Dessa forma, seu impacto será determinado, por um lado, pela intensidade com que o processo de globalização ocorre numa dada nação e, de outro, pela capacidade de reação dessa nação frente aos imperativos globais. Essa dialética acaba refletindo, de forma inequívoca, a posição que cada nação possui na hierarquia mundial e, conseqüentemente, os impactos mais ou menos negativos da globalização.

Nesse contexto, àqueles países que não ocupam o protagonismo nessa hierarquia resta a adoção do *modus operandi* imposto pelo sistema global, do que decorre um inevitável enfraquecimento do Estado-nação, pois este se vê obrigado a desregular e flexibilizar suas estruturas de modo a permitir o fluxo de capital e informação determinado pela lógica globalista. Por conseguinte, as instituições estatais se deslegitimam, passando a sofrer uma crise de identidade que compromete a democracia.

As cidades não estão alheias a essa situação. Com efeito, a explosão demográfica é um fator inexorável, cuja característica mais marcante é a sua localização predominante nos países periféricos. Tendo em vista que a globalização econômica tende a acirrar ainda mais as desigualdades entre estes e os países centrais, a explosão demográfica toma proporções preocupantes, e os grandes centros urbanos passam a ser a expressão concreta dos efeitos maléficos da globalização.

O sentido mais direto do impacto da globalização nas cidades se dá justamente na urbanização, na medida em que as cidades têm que responder às demandas globais de estruturação físico-espacial, sob pena de serem alijadas do cenário global. Nesse contexto é que as políticas públicas urbanas se direcionam a esses desígnios, orientando o investimento público para uma concepção de planejamento urbano pontual e fragmentado, que se concentra naquela versão da cidade supostamente capaz de atender aos requisitos de uma cidade global. A consequência direta desse processo é o esquecimento daquela parcela da cidade (e da sociedade) que sobrevive em condições precárias em locais urbanos sem infra-estrutura, e que constituem o que efetivamente deveria ser alvo das políticas públicas urbanas.

Os efeitos desse processo, contudo, podem ser revertidos quando há políticas sociais e urbanas integradoras, mas para isso impõe-se que se reconheça a existência dessas duas cidades dentro de um só. Impõe-se, assim, a construção de uma consciência acerca da cidade real com as demandas populares, o que se consegue com a participação da sociedade envolvida, pois esta que é capaz de trazer à tona as verdadeiras necessidades da cidade. Dessa forma, as políticas urbanas cobram um novo paradigma de ampliação da democracia e da cidadania, através de um processo democrático de discussão capaz de levar à conformação de uma cidade para todos, onde o planejamento urbano e suas respectivas políticas públicas refletem o poder local da cidade.

É nessa direção que o presente trabalho aborda a possibilidade de aproximar a cidade à cidadania a partir da globalização, analisando, inicialmente, a crise do Estado-nação em face da globalização, para então, verificar como a globalização impacta a

urbanização das cidades, e, finalmente, identificar a possibilidade da cidade ser o lócus do exercício da cidadania mediante a elaboração de políticas públicas urbanas.

1. A GLOBALIZAÇÃO E A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO.

Para compreender a crise do Estado-nação em face da globalização, há que se ter presente que a globalização não é uma decorrência natural de um progresso tecnológico e econômico incontrolável. Na medida em que seu móvel é econômico, ela é produto de uma política deliberada, cujas metas sempre foram conhecidas e calculadas. A trajetória da globalização, tal como a conhecemos atualmente, iniciou, segundo Martin & Schumann (1999, p. 152), após a Segunda Guerra Mundial, quando a Europa ocidental, para fazer frente às conseqüências daí advindas, celebrou com os Estados Unidos o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), no qual ficou estabelecido, pela primeira vez, um regime comum e internacional de comércio. Assim

Cada acordo, cada lei, foi aprovado por governos e seus parlamentos, cujas deliberações removeram as barreiras alfandegárias, permitindo o livre trânsito de capital e mercadorias, por cima das fronteiras nacionais. Da liberação do comércio de divisas, dentro do mercado europeu, até a expansão contínua de acordos como o GATT, sobre tarifas e comércio internacional, os políticos dos países industrializados do Ocidente sistematicamente criaram condições com as quais já não sabem lidar. (MARTIN & SCHUMANN, 1999, p. 17)

Nesse contexto é que o neoliberalismo se mostra como a sua outra face, na medida em que somente é possível a transnacionalização econômica se o mercado puder agir por ele mesmo, o que significa abstenção do Estado, pois não pode haver barreiras à livre circulação. Para isso, impõem-se medidas de desregulamentação, de liberalização e de privatização - e aí pouco importa o setor - o que é incentivado pelas agências multilaterais (FMI, BM, OMC), quando não imposto aos países ditos 'em desenvolvimento' como condição para não serem expurgados da almejada aldeia global: é a "disciplina dos Estados através do mercado" (MARTIN & SCHUMANN, 1999, p.102). O que interessa, portanto, é que o mercado possa atuar por ele mesmo (ou por

aqueles poucos que o manejam) sem que o Estado-nação interfira. Disso decorre sua submissão às ‘normas’ globais, com a conseqüente corrosão de suas instituições e o comprometimento da sua legitimidade perante os seus cidadãos. Por isso

Se os governos, em todas as questões cruciais do futuro, nada mais conseguem senão apontar os imperativos da economia transnacional, toda a política torna-se uma farsa, uma demonstração de impotência, e o Estado democrático perde sua legitimação como tal. A globalização converte-se em cilada para a democracia. (MARTIN & SCHUMANN, 1999, p. 20)

Nessa direção, Boaventura de Sousa Santos, citado por Pedro Hespanha (2002, p. 168), salienta que a credibilidade da confiança garantida pelo Estado-nação se encontra minada, não somente porque os riscos e os perigos se globalizaram e se tornaram incontroláveis por parte do Estado-nação, mas também porque se tornaram evidentes as limitações estruturais dos mecanismos legais até então usados por ele para controlar esses riscos e perigos globais.

Conseqüentemente, aqueles que negociam no mercado financeiro global é que acabam decidindo sobre o destino de nações inteiras. Com efeito, os ‘julgamentos’ das agências internacionais sobre os riscos dos países, podem custar muito a essas nações, desprovidas de qualquer ingerência nesse processo e cuja política se reduz à mera expectadora dos acontecimentos daí decorrentes. Nesse sentido, a sujeição às diretrizes do mercado financeiro global torna-se um assalto à democracia, além de colocar em risco as conquistas sociais do século XX (MARTIN & SCHUMANN, 1999, p. 69), na medida em que caberia ao Estado-nação a proteção dos direitos básicos dos indivíduos mediante a promoção de políticas públicas e econômicas. De fato,

Os impactos da globalização reorientam o Estado e os interesses das elites dominantes, conferindo-lhes perspectivas não territoriais e extranacionais. O Estado reformula seu papel em função de variáveis econômicas exógenas, como expansão do comércio mundial, políticas macroeconômicas e maior mobilidade do capital. (VIEIRA, 2001, p. 246)

Com isso, o vínculo que ligava umbilicalmente o Estado à nação começa a se romper, pois o processo de globalização enfraquece visivelmente a autonomia decisória dos Estados-nacionais, debilitando-os de tal forma que já não têm mais como defender os respectivos direitos sociais, deixando de ser o lugar básico da cidadania. Os cidadãos perdem a proteção de seus direitos sem adquirir proteção adequada no plano internacional, já que não existe, ainda, uma estrutura institucional internacional capaz de garantir a defesa dos direitos humanos. (VIEIRA, 2001, p. 222; 237)

Como advertem Martin & Schumann (1999, p. 314), a decadência da capacidade de controle do Estado-nação sobre o mercado global permite que o pêndulo se incline cada vez mais para o lado de quem detém o capital. É o primado da economia sobre a política. A consequência mais flagrante desse contexto global em que poucos determinam a vida de muitos, é justamente a concentração de riqueza cada vez maior nas mãos desses poucos - cada vez menos em quantidade - em detrimento da subsistência daqueles muitos - cada vez mais em quantidade, principalmente nos países subdesenvolvidos. Com efeito,

Os impactos negativos da globalização econômica em países da periferia são muito amplos e manifestam-se de forma muito visível. Agravados, muitas vezes, pelas políticas de ajustamento estrutural, eles manifestam-se, quase sempre, na desestruturação de sistemas pobres mas fiáveis de segurança básica, na alteração radical das oportunidades conhecidas de investimento e de emprego e na demissão da função regulatória do Estado na vida econômica, daquilo que ela tinha (quando tinha) de positivo, ou seja, a proteção contra os desmandos do capitalismo selvagem. (HESPANHA, 2002, p. 181)

Por conseguinte, o esvaziamento das estruturas formais de poder político, em proveito de estruturas extremamente concentradas de poder econômico, é inevitável, comprometendo a democracia, que passa a figurar somente no plano da formalidade. Gera-se um círculo vicioso de impotência política e institucional, perpetuando e acentuando o hiato entre a extrema pobreza e a extrema riqueza. (DOWBOR, 2001, p. 6)

Essa disparidade social é responsável, nas palavras de Pedro Hespanha (2002, p. 182), “não só por uma particular vulnerabilidade aos processos de globalização, como ainda por um desigual e contraditório impacto desses processos nos diferentes sectores da sociedade” [sic]. Nesses termos, como realça o autor, os segmentos menos dotados da sociedade possuem menos capacidade de resistência ou de negociação diante dos efeitos da globalização, e, por isso, sofrem os impactos mais destrutivos desse processo.

Assim, o que se tem evidenciado é que as desigualdades na distribuição da riqueza estão se agravando, pois, em que pese a intensificação do capital e do trabalho provocada pela transnacionalização da economia e da extensão dos mercados, as chances de melhorar as condições para uma vida minimamente digna se mostram cada vez menos acessíveis para a maioria da população. (HESPANHA, 2002, p. 161)

A globalização, portanto, consolida a desigualdade, e evidencia seu caráter contraditório, ao, simultaneamente, potencializar a riqueza (ainda que para muito poucos), por um lado, e excluir amplos setores sociais e territoriais, de outro lado. Com efeito, esse sistema econômico globalizado faz com que se rompa “a histórica aliança entre sociedade de mercado, o Estado-Providência e a democracia que fundou o projecto de modernidade do estado nacional” [sic] (HESPANHA, 2002, p. 162). Disso decorre um processo de erosão da soberania, que repercute na cidadania, na medida em que os cidadãos são excluídos das decisões que ultrapassam o nível nacional.

A globalização transferiu para o nível global uma série de processos de transformação social e econômica, sem que haja um governo mundial, o que desemboca num vazio de governabilidade, onde ninguém enfrenta realmente as contradições globais, gerando uma incapacidade de resposta às necessidades cotidianas (DOWBOR, 2001, p. 8). Conforme refere Dowbor, parafraseando o relatório das Nações Unidas, "O Estado-nação tornou-se pequeno demais para as grandes coisas, e grande demais para as pequenas" (DOWBOR, 1995, p. 6).

2. ALGUNS ASPECTOS DA URBANIZAÇÃO NA PERSPECTIVA DA GLOBALIZAÇÃO.

O processo de globalização da economia, acompanhado das transformações na comunicação, no tempo e na distância, afetaram, de um modo geral, as formas de se produzir, consumir, gerir, informar e pensar. Todavia, se é no âmbito local ou regional que essas atividades ocorrem concretamente, ou seja, no dia a dia das pessoas que ali vivem, é no âmbito global que as atividades estratégicas dominantes, em todos esses planos, estão organizadas.

Dessa dialética, surgem efeitos que afetam diretamente a urbanização das cidades, e, por conseguinte, seus cidadãos. A urbanização das cidades, nessa nova ordem mundial, deve ser analisada desde a perspectiva dos postulados da globalização econômica, para se verificar de que forma isso afeta a composição físico-espacial das cidades e o respectivo reflexo nos aspectos de organização social.

Com efeito, a formatação das cidades modernas é o reflexo da reprodução do capital. Em termos de Brasil, isso fica evidente quando se analisa o surgimento da população urbana, impulsionada pela industrialização a partir de 1940¹. Foi entre as décadas de 1940 e 1980 que o país teve seu mais intenso ritmo de urbanização, em que a taxa de urbanização salta de 26,35%, em 1940, para 68,86%, em 1980, havendo uma verdadeira inversão do lugar de residência da população brasileira (SANTOS, 1994, p. 29).

Esse ritmo de urbanização acentuado não ocorreu sem deixar marcas. A passagem de uma população rural para uma população predominantemente urbana acarretou a expansão periférica e precária das cidades. Esse processo de industrialização propulsor da urbanização não incluiu no seu custo de reprodução da força de trabalho (salários) o custo da ‘mercadoria habitação’, fixado pelo mercado privado. O então

¹ Consoante Milton Santos (1994, p. 27), o termo ‘industrialização’ não pode ser tomado em sentido estrito, tão somente como a criação de atividades nos lugares, mas sim no seu significado mais amplo, enquanto processo social complexo, onde se incluem a formação de um mercado nacional, os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em diversas frentes, impulsionando a vida de relações e ativa do próprio processo de urbanização.

novo cidadão urbano, operário da indústria brasileira, não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal. Aliado a isso, as obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e a não democratização do acesso a terra para moradia (MARICATO, 2000, pp. 158,159), na medida em que priorizam a implantação de infra-estrutura para a produção e para o capital. A consequência disso é o assentamento periférico, informal e precário dessa nova parcela da população urbana, resultando na proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano como uma das principais características do processo de urbanização.

Nesses termos, a segregação urbana que presenciamos atualmente é resultado de décadas de desenvolvimento urbano irregular, decorrente da busca pela moradia urbana por parte da população de baixa renda. Ao mesmo tempo em que essa cidade informal se concretizou a revelia das determinações urbanísticas dos planos diretores e das leis pertinentes, o Poder Público e a sociedade, de uma forma geral, não se sensibilizaram a ponto de tomar, oportunamente, medidas acautelatórias e preventivas que evitassem a situação consolidada e caótica em que hoje se encontram os grandes centros urbanos. O resultado disso é a existência de duas cidades dentro de uma só: a cidade formal/regular e a cidade informal/irregular. A existência dessas duas realidades antagônicas e auto-excludentes na cidade é o que Borja e Castells chamam de “dualidade intra-metropolitana” (2000, p. 57).

Se de um lado a urbanização no Brasil se caracteriza pela informalidade, produto de uma urbanização intensa provocada por uma industrialização tardia e pelo descaso do poder público com a questão habitacional, por outro lado a globalização agrava ainda mais esse cenário, pois na sua lógica a cidade deve ser tratada como mercadoria.

Nas palavras de Otilia Arantes (2000, p. 28), “a globalização faz com que as cidades sejam geridas não como negócio, mas para o negócio”. Nessa ótica, o planejamento urbano deve ser concebido tendo em vista o ambiente competitivo internacional em que a cidade está inserida, desde uma perspectiva estratégica para vencer a corrida pela pseudo-inserção no circuito global. Disso resulta que a cidade

deve ser urbanizada conforme as necessidades das atividades globais, mediante “atributos específicos que constituem insumos valorizados pelo capital transnacional” (VAINER, 2000, p. 79), tais como aeroporto internacional de grande porte, espaços para convenções e feiras, hotéis de padrão internacional, edifícios que comportem as atividades globais, com infra-estrutura de comunicação que possibilitem a conexão com qualquer parte do mundo o tempo todo.

A conseqüência perversa desse cenário é que os investimentos públicos em políticas urbanas acabam priorizando os espaços urbanos capazes de suprir a demanda global. Nesse diapasão, as políticas urbanas no contexto da globalização são fragmentárias, na medida em intervêm pontualmente para instalar processos que transformam os locais para atender aos interesses daqueles que se beneficiam do processo de globalização. A contrapartida disso é o aumento da informalidade urbana². Assim,

As políticas urbanas globais desenham um processo de intervenção que propõe a construção de um espaço simbólico que cumpre funções e práticas de prestígio das elites globais, para quem é determinado o uso do espaço. De fato, o espaço urbano local é transformado em espaço urbano global. (...) Propõem um espaço social hierárquico que acolhe e distingue os grupos globais que participa, dos fluxos de turismo internacional e isola os moradores locais, que fazem a sua vida no lugar. Constroem, pois, espaços de diferenças sociais, onde cada grupo fica hierarquicamente localizado em diferentes posições do espaço. (EGLER, 2006, pp. 8, 9)

Há um deslocamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanas, no Brasil, e a realidade sócio-ambiental das cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal (MARICATO, 2000, pp. 121 e 122). A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da ‘cidade oficial’. O mais significativo das chamadas cidades globais é

² Para se ter uma idéia da dimensão desse problema, entre 1995 e 1999 houve um crescimento de aproximadamente 4,4 milhões de domicílios no Brasil enquanto uma estimativa mostra que apenas 700.000 moradias, aproximadamente, foram produzidas pelo mercado (IC, 2000). (Maricato, 2000, p. 162)

que estão conectadas às redes globais, mas internamente estão desconectadas daqueles setores de suas populações locais considerados funcionalmente desnecessários ou socialmente perturbadores. Os efeitos desse processo, contudo, podem ser revertidos, segundo Borja e Castells (2000, p. 57), quando há políticas sociais e urbanas integradoras, mas para isso impõe-se que se reconheça a existência dessa “dualidade intra-metropolitana”.

3. A ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS COMO FORMA DE APROXIMAR A CIDADE À CIDADANIA.

O planejamento urbano no Brasil é pautado por uma ausência de comprometimento com a realidade social, na medida em que as políticas públicas urbanas têm se dirigido a uma parte da cidade apenas: aquela que representa a consolidação de determinados interesses de ordem econômica. Com isso, resta órfã uma importante parcela da cidade (e da sociedade), originando a chamada “dualidade intra-metropolitana”. A globalização, por seu turno, só vem a agudizar essa situação, pois incentiva a intervenção fragmentária na urbanização das cidades naquelas áreas e naqueles setores que mais convêm para a nova ordem mundial, gerando uma situação de segregação espacial e social urbana de dimensões assustadoras.

O reconhecimento dessa realidade é condição *sine qua non* para que se possa iniciar um processo de transformação nas cidades. De fato, as políticas urbanas cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania, e para isso é preciso construir a consciência da cidade real com as demandas populares (MARICATO, 2000, p. 168). Essa é premissa para a articulação na direção de uma nova estrutura espacial e social das cidades, pois é isso que permite elaborar novos paradigmas para as políticas urbanas capazes de inverter o processo de deterioração da qualidade de vida nas cidades (BORJA E CASTELLS, 2000, p. 57). Assim é que

A construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. (...) É óbvio que não é possível reverter o rumo do

crescimento das cidades sem reverter os rumos das relações sociais. A construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade, mas enquanto tal interessa destacar aqui a sua especificidade, em que acreditar que há sempre uma dimensão universal no particular, pois é aí que o cotidiano é reconhecido e abre a oportunidade de remeter a consciência a maiores vãos. (MARICATO - p. 169)

O planejamento urbano democrático, caracterizado pela elaboração de políticas públicas urbanas que têm na sua origem o reconhecimento das necessidades sociais, cumpre um papel crucial nesse processo de reconstrução da cidadania nas cidades, impondo-se a criação de condições para a abertura de espaços receptores do exercício democrático da cidadania na cidade. Falta, portanto, a legitimação do planejamento urbano pela participação social, pois somente os afetados pela exclusão é que podem dar os subsídios adequados para a conformação da melhor política urbana inclusiva a ser desenvolvida.

Nesse contexto, a participação social na elaboração das políticas públicas urbanas é protagonista, e seu exercício deve se dar de forma a legitimar as intervenções urbanas a serem feitas. Não há que se falar, portanto, na criação de novos instrumentos de planejamento urbano, pois já há diversos deles previstos para intervir nesse processo de exclusão social. O que falta é buscar as causas da desigualdade urbana na práxis, pois se tivessem os setores excluídos mais poder, o instrumento ideal de reformulação urbana para uma cidade inclusiva já teria sido aplicado. Dessa forma, o processo de formulação participativa nas diretrizes do planejamento urbano pode ser mais importante que o planejamento propriamente dito, na medida em que cria um espaço público que se legitima pela participação dos interessados na elaboração de um planejamento urbano que atenda as necessidades reais da sociedade afetada. (MARICATO, 2000, pp. 178,179)

O ponto de partida da prática democrática passa a ser a própria sociedade, vista como origem do poder, pois não há cidadania sem participação nas decisões políticas da *polis* e sem solidariedade entre seus membros (VIEIRA, 2001, p. 78), em que a cidade recupera a dimensão mais expressiva da política e da democracia, pois a elaboração de

políticas urbanas com base na participação social representa uma importante evolução da democracia representativa para uma democracia participativa. É aí que reside a possibilidade de alcançar um patamar em que as políticas urbanas sejam amplas, e não fragmentadas, onde o poder local se mostra como o supedâneo para o início da transposição da exclusão social-urbana vivenciada até então, pois, conforme Dowbor (1995, p. 4), na medida em que a população urbanizada é organizável, os espaços locais podem abrir uma grande oportunidade para a sociedade retomar as rédeas do seu próprio desenvolvimento.

Contudo, o poder local, em face da dimensão e da complexidade que esse processo legitimador da cidadania na urbanização das cidades está a demandar, necessita instrumentar-se e articular-se, e é justamente na estrutura do Estado que encontrará os instrumentos para o seu exercício e para a realização de seus anseios, e é na articulação com a esfera global, mais especificamente com as organizações civis transnacionais, que encontrará o respaldo necessário para sua amplificação no mundo globalizado. Conforme Hermany, “a consolidação de um novo paradigma de cidadania não prescinde do modelo de Estado nacional, tampouco nega o processo de globalização” (2007, p. 252).

Assim, embora o Estado-nação se mostre em declínio, ele não está superado. Ao contrário, a sua estrutura é fundamental para a garantia da cidadania ativa (VIEIRA, 2001, p. 47), pois a atuação da sociedade, notadamente no que diz respeito à sua participação, bem como os princípios norteadores das políticas públicas (inclusive as de desenvolvimento urbano), estão postos nas cláusulas estabelecidas pela Constituição, enquanto produto da atuação estatal. É nessa direção que a Constituição deve ser vista

(...) como elemento estruturador da ordem jurídica em todas as esferas de poder e articulação, o que implica uma abordagem compatível com a esfera nacional. Neste aspecto, deve-se verificar a compatibilidade das decisões públicas tomadas em nível local com os pressupostos inseridos na Carta Constitucional. (HERMANY, 2007, pp. 253, 254)

É, pois, possível identificar nessa dinâmica global-local alguns efeitos emancipatórios, que se constroem desde uma maior consciência da sociedade no que diz respeito à necessidade de se articular para fazer frente aos efeitos perniciosos da globalização, notadamente o enfraquecimento do Estado-nação. Por isso,

A análise do poder local, como estratégia organizacional do espaço sociopolítico assume destaque, principalmente em função do contexto de crise do espaço político nacional e de globalização dos mercados e das relações de poder. **O que pode parecer contraditório, ou seja, o fortalecimento do poder local justamente no contexto da globalização, constitui, isso sim, uma estratégia de cidadania de manutenção do controle social sobre as decisões públicas e de alternativa para a concretização dos princípios constitucionais neste novo paradigma.** (HERMANY, 2007, p. 259) (grifo nosso)

No que se refere à articulação do poder local com as organizações com atividade transnacional, importa ressaltar a possibilidade de “criação de uma globalização alternativa, uma globalização ‘a partir de baixo’, que se contrapõe à cooptação dos governos pelas forças do mercado” que embasam a globalização dominante “a partir de cima”, conforme refere Liszt Vieira, citando Falk, ao se assegurar normas que regulem as operações das forças transnacionais do mercado (VIEIRA, 2001, p. 248). Nesse sentido, no que diz respeito à exclusão espacial-social urbana, a Agenda Habitat II, resultado da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em 1996, na cidade de Istambul, é o reflexo da consciência da comunidade internacional acerca da relevância da questão urbana para o futuro do mundo, e se traduz numa plataforma de princípios que devem se traduzir em práticas.

Por fim, como advertem Borja e Castells (2000, p. 65), para renovar o papel específico das cidades num mundo de urbanização generalizada, deve haver uma relação dinâmica e criativa entre o local e o global, mediante a distinção entre a urbanização e a cidade, em que a urbanização se refere à articulação espacial de população e atividades, enquanto a cidade implica um sistema específico de relações sociais e de instituições políticas de auto-governo que possibilitem o exercício da cidadania na cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A globalização impôs ao mundo e, especialmente, aos países de menor envergadura econômica, a adoção de certas medidas que acabaram resultando na erosão da soberania e no comprometimento da democracia, na medida em que decisões antes atinentes ao âmbito do Estado-nação passaram a ser tomadas em nível transnacional e basicamente por atores que não têm qualquer comprometimento com o bem estar de um Estado-nação: as empresas globais.

Os impactos desse fenômeno se fazem sentir por toda a parte, e os custos sociais são suportados, em realidade, pelos países periféricos, onde a cidade é a expressão visível desse processo, seja porque o aumento do desemprego oriundo da lógica da reestruturação da produção através da automatização gerou um nível de desemprego assustador, desprovendo grande parte da população de recursos para fazer frente às suas necessidades mais básicas, como a habitação, seja porque o processo de globalização, ao exigir que as políticas públicas urbanas se orientem para os investimentos em infraestrutura que proporcionem o fluxo global de capital e informação deixam de lado aquele setor da cidade para onde se dirige a grande parte da população carente.

O reconhecimento dessa situação é o ponto de partida para que as políticas públicas urbanas sejam democráticas e integradoras, através da participação do cidadão num processo amplo de discussão acerca das reais necessidades urbanas. Ao potencializar a co-gestão entre o Estado e a sociedade, ou seja, entre o público e o privado, é possível minimizar os efeitos perversos decorrentes da nova ordem mundial em que as cidades estão inseridas. Nesse sentido, o papel das organizações transnacionais fortalece o trabalho realizado em nível local, pois ao fornecerem parâmetros e princípios norteadores dessa nova dinâmica, amplificam as reais questões urbanas para o nível internacional.

Com efeito, o que se demanda é uma redefinição dos papéis do Estado, da sociedade civil e do espaço público em face da realidade globalizada em que está inserida a sociedade contemporânea, onde o poder local exerce papel fundamental.

Nesse contexto, a globalização possibilita, ainda que de forma oblíqua, a construção do espaço local mediante a participação do indivíduo como protagonista no processo de reconstrução da cidade democrática, aproximando, assim, a cidade à cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana Ediciones S.A, 2000.

DOWBOR, Ladislau. *Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços*. 1995. Disponível em <http://dowbor.org/5espaco.asp>. Acessado em 28/06/2007.

_____. *A reprodução social. Volume III – Descentralização e Participação: As novas tendências*. São Paulo, fevereiro de 2001. Disponível em <http://dowbor.org/5espaco.asp>. Acessado em 28/06/2007.

EGLER, Tâmara Tânia Cohen. *Políticas urbanas para o espaço global*. Economia, Sociedad y Territorio, vol. V, num. 17, 2005. Disponível em http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/revista17/Cohen_est_volV_num17_2005_pdf. Acessado em 18/08/2007.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvich*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HESPANHA, Pedro. *Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social*. In *A globalização e as ciências sociais*. Boaventura de Sousa Santos (org.) São Paulo: Cortez, 2002.

MARTIN, Hans-Peter e SCHUMANN, Harald. *A armadilha da globalização: o assalto a democracia e ao bem-estar social*. São Paulo: Globo, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Huitec, 1994.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2001.