

Geopolítica das cidades velhos desafios, novos problemas



Renato Balbim
Organizador



Como uma agenda global urbana deve responder aos desafios sociais, econômicos e ambientais enfrentados por uma sociedade urbana desigual? Como deveria ser combatido o aprofundamento das desigualdades socioespaciais e da segregação presente nas cidades, principalmente em países em desenvolvimento?

Vários capítulos deste livro discutem por que e como tal agenda deve abordar as causas e as consequências das desigualdades socioespaciais, tais como o número crescente de moradores em assentamentos informais e precários; a concentração da propriedade nas mãos de poucos; a crescente financeirização da terra e da moradia; a privatização dos espaços públicos; o aumento da insegurança urbana; e a diminuição dos espaços da sociedade civil.

Na tentativa de explicar a distribuição desigual da riqueza, de recursos e de oportunidades, muitos defendem uma mudança de paradigma sobre como o desenvolvimento urbano deva ser financiado, produzido e gerido.

Uma mudança proposta é o efetivo comprometimento dos governos com a redistribuição, assim como com os esforços de desconcentração e redemocratização das políticas de acesso à habitação, à propriedade, aos serviços básicos, aos espaços públicos, e das formas de governança.

Enfatiza-se que os compromissos no sentido de uma mudança de paradigma urbano devem resultar na efetivação do direito à cidade para todos, ou seja, o direito de todos os habitantes, de gerações presentes e futuras, temporários e permanentes, de usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar de cidades pacíficas, justas, inclusivas e sustentáveis. Cidades, vilas e aldeias devem então ser entendidas como um bem comum essencial para uma vida plena e decente.

Para tanto, se faz necessária a mudança de uma abordagem técnico-econômica para uma abordagem baseada nos direitos humanos. Isso implicaria conferir poder e alocar recursos aos governos locais, e também garantir e preservar espaços vitais para os grupos sub-representados e as comunidades excluídas – reconhecendo os assentamentos e o trabalho informais, fazendo cumprir a função social da terra, combatendo a especulação imobiliária e garantindo a tributação progressiva sobre a propriedade.

Nesse sentido a questão fundamental que se coloca refere-se à possibilidade de engajar os governos a implementar essas mudanças em um contexto de privatização, de limitações na prestação de serviços sociais, e de governança neoliberal orientada para o mercado.

Este livro oferece contribuições ao apontar questões fundamentais sobre o tema e, sobretudo, ao buscar respostas no contexto de realização da III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a ser realizada em Quito em outubro de 2016, e que contará com a participação de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, acadêmicos, empresas privadas, fundações, governos nacionais e locais, e representantes da Organização das Nações Unidas (ONU).

Letícia Osorio

**Oficial de Programas em
Direitos Humanos
Fundação Ford Brasil**

Geopolítica das cidades velhos desafios, novos problemas



Renato Balbim
Organizador

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Juliano Cardoso Eleutério

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Alice Pessoa de Abreu

Chefe de Gabinete, Substituto

Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Geopolítica das cidades velhos desafios, novos problemas



Renato Balbim
Organizador

Brasília, 2016

ipea

Geopolítica das cidades : velhos desafios, novos problemas / organizador:

Renato Balbim. – Brasília : Ipea, 2016.

364 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-288-2

1. Política Urbana. 2. Desenvolvimento Urbano. 3. Cidades. 4. Políticas Públicas. 5. Acordos Internacionais. 6. Nova Tecnologia. 7. Desenvolvimento Sustentável. 8. Participação Social. I. Balbim, Renato. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.76

Esta publicação faz parte das atividades conjuntas no âmbito do Programa Executivo CEPAL/Ipea.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO9

PROLEGÔMENOS: A ESPERANÇA NAS CIDADES 11
Renato Balbim

PARTE 1

DESENVOLVIMENTO E CIDADES:VELHOS DESAFIOS, NOVOS PROBLEMAS

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS URBANAS E PARTICIPAÇÃO: O RESGATE
DA DEMOCRACIA PELA BASE25
Ladislau Dowbor

CAPÍTULO 2

PROMESSAS DESFEITAS: NOTAS INTRODUTÓRIAS55
Marcio Pochmann

CAPÍTULO 3

AVANÇOS E RECUOS NA QUESTÃO URBANA RUMO
AO HABITAT III67
João Sette Whitaker Ferreira

CAPÍTULO 4

UMA NOVA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO URBANO
É POSSÍVEL? UM OLHAR A PARTIR DO BRASIL.....77
Nabil Bonduki

CAPÍTULO 5

UM VELHO DESAFIO E UM NOVO PROBLEMA:
PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA LATINA97
Ricardo Jordan
Felipe Livert

PARTE 2

GEOPOLÍTICA DAS CIDADES E GOVERNANÇA LOCAL PARTICIPATIVA

CAPÍTULO 6

DIPLOMACIA DE CIDADES: AGENDAS GLOBAIS, ACORDOS LOCAIS 123

Renato Balbim

CAPÍTULO 7

CIDADE CORPORATIVA, AÇÕES INTERNACIONAIS E A LUTA
PELO DIREITO À CIDADE: DESAFIOS COLOCADOS À HABITAT III..... 171

Ana Fernandes

Glória Cecília Figueiredo

CAPÍTULO 8

TRAJETÓRIAS URBANAS: CIRCULAÇÃO DE IDEIAS E CONSTRUÇÃO
DE AGENDAS NO SUL GLOBAL – LIMITES E POTENCIALIDADES
DA HABITAT III 195

Jeroen Klink

CAPÍTULO 9

ESCALAS HÍBRIDAS DE ENGAJAMENTO SOCIAL: COMO A INTEGRAÇÃO
DE TECNOLOGIAS PODE AMPLIAR OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS? 213

Giovanni Allegretti

Audrey Tang

Michelangelo Secchi

CAPÍTULO 10

CONTRIBUIÇÕES DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO
E DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA
UMA NOVA AGENDA URBANA 247

Luis Fernando Lara Resende

Cleandro Krause

CAPÍTULO 11

ACORDOS INTERNACIONAIS, MUDANÇAS CLIMÁTICAS
E OS DESAFIOS URBANOS..... 277

Gustavo Luedemann

Jose Antonio Marengo

Letícia Klug

PARTE 3
INCLUSÃO SOCIAL: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O DIREITO
À CIDADE

CAPÍTULO 12

DIREITO À CIDADE E HABITAT III: UMA AGENDA COMPARTILHADA
ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E OS GOVERNOS LOCAIS299
Lorena Zárate

CAPÍTULO 13

CIDADES BRASILEIRAS PARTICIPATIVAS E DEMOCRÁTICAS? REFLEXÕES
ÀS VÉSPERAS DA CONFERÊNCIA HABITAT III313
Francisco Comaru

CAPÍTULO 14

O DIREITO À CIDADE COMO QUESTÃO CENTRAL PARA A NOVA
AGENDA URBANA MUNDIAL325
Nelson Saule Júnior

CAPÍTULO 15

MEIOS DE VIDA E INCLUSÃO SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO
RESULTADO DA LUTA SOCIAL – A EXPERIÊNCIA DO PLANO BRASIL
SEM MISÉRIA345
Fernando Kleiman

APRESENTAÇÃO

Esta publicação se coloca como continuidade aos diversos esforços do Ipea na preparação do Brasil para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), e também na redação do Relatório Brasileiro para a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU). Tais esforços incluem promoção de seminários estaduais e nacionais; construção de plataforma virtual de participação social; publicações de livros e relatórios; consultas públicas; realização de vídeos de entrevistas; documentação de material; acompanhamento de processos; negociações no governo e com a sociedade civil; elaboração de material de divulgação; programações orientadas de televisão; realização de entrevistas; e construção de bases de dados; entre outros. Esse rico e inovador percurso envolveu mais de 2,5 mil pessoas, qualificando-se como o mais profundo processo participativo de construção da agenda urbana, segundo comparação feita com outros 34 países e apresentada em um dos capítulos deste livro.

A organização da obra, bem como a definição dos diversos especialistas convidados a contribuir com o debate, tem relação direta com o Seminário Nacional Habitat III Participa Brasil, realizado pelo Ipea e parceiros em Brasília no início de 2015. Diversos temas tratados naquela oportunidade não puderam ser sequer considerados no Relatório Brasileiro para a Habitat III, quer em função da complexidade envolvida, quer em função da intersetorialidade da análise necessária para sua compreensão, uma vez que ambas escapavam ou superavam os moldes de um relatório oficial de governo para a ONU.

Assim, dada a importância de matérias como a da geopolítica entre Estados nacionais e cidades na explicação do atual processo de urbanização, ou da inovação tecnológica e seus impactos nas redes internacionais e no aprofundamento da democracia, além de outras tantas questões, justificou-se colher junto a alguns dos conferencistas a recuperação de ideias fortes para a elaboração de determinados capítulos, tornando a discussão acessível a um público ainda mais amplo. Da mesma forma, fez-se necessária a busca por novas contribuições que pudessem focar com precisão tópicos que até o momento impunham aprofundamento reflexivo.

Este volume ocupa então um espaço de crítica, nas escalas local, nacional e internacional, ao processo em curso de construção da chamada Nova Agenda Urbana. Ao mesmo tempo, o livro ora apresentado traça o perfil da constituição de uma nova geopolítica de cidades e Estados-nação, debatendo de maneira por vezes contraditória, por vezes combinada, os novos rumos da urbanização mundial.

Essa geopolítica da Nova Agenda Urbana mundial é aqui retratada a partir não somente dos velhos desafios da urbanização, mas também das inovações da prática urbana trazidas pelas novas tecnologias da comunicação e da informação, e da configuração de redes internacionais de cidades e de redes temáticas em torno das agendas urbana, social e climática – a par da análise do entendimento do direito à cidade. Todos os temas são aqui debatidos na visão tanto de ativistas sociais quanto de renomados acadêmicos, cada qual em sua área específica.

O livro ilustra também a visão plural do Ipea no exame de questões cruciais para o desenvolvimento. Por necessário, as abordagens apresentadas superam o campo estrito do urbanismo, alargando o estudo da geopolítica das cidades para diversas outras áreas do conhecimento, entre estas a sociologia, a economia, a geografia, o ambientalismo e o direito urbano e humano. A publicação conta com a contribuição de autores brasileiros e do exterior, críticos acadêmicos, e representantes de organizações que lutam e debatem, paralelamente, o direito à cidade e o poder tanto dos governos locais como da participação social enquanto elementos fundamentais da construção de cidades mais humanas.

O papel cada dia mais importante exercido pelos governos locais e organizações sociais na definição de acordos internacionais constitui uma das temáticas fortes da publicação, além da relação desta nova maneira de se fazer política em múltiplas escalas com o aprimoramento de agendas e políticas públicas em contextos específicos. A missão do Ipea é assim aquilatada: os quinze capítulos que se seguem não apenas jogam luz à compreensão de processos, mas também apresentam elementos cruciais para a elaboração e a atualização de agendas públicas e sociais em um mundo cada dia mais interconectado, onde as cidades cumprem a função fundamental de comando e organização do cotidiano da maior parcela dos cidadãos de todo o mundo.

Ernesto Lozardo
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PROLEGÔMENOS: A ESPERANÇA NAS CIDADES

Renato Balbim¹

A ideia de abrir um debate acerca da geopolítica que envolve a construção de uma agenda urbana mundial surgiu de constatações de ordem prática. Após coordenar durante um ano e meio a relatoria e a redação do *Relatório Brasileiro para a Conferência Habitat III*, estava claro que disputas e acordos na escala internacional, ou seja, temas conjunturais relacionados à produção da Nova Agenda Urbana, careciam de análises a partir de uma ótica estrutural tanto do ponto de vista global quanto a partir dos atores e de seus arranjos regionais ou locais.

O xadrez geopolítico das cidades parece ser um jogo às cegas, ao menos para parte expressiva das peças que compõem o tabuleiro. Se o campo de jogo é relativamente desvendado por análises robustas de pensadores dedicados à compreensão crítica da globalização, a miríade de interesses envolvidos na produção do urbano em escala global não permite enxergar com clareza os arranjos conjunturais envolvidos nos processos de decisão.

Desse modo, como apontamos em análise recente acerca dos resultados da Conferência Habitat II,² alguns desses arranjos se revelam inclusive paradoxais. O direito à moradia, assim como a descentralização das políticas urbanas, bandeiras defendidas por movimentos sociais, serviu também às mais estruturadas correntes do neoliberalismo. A descentralização, mais que democratização, serviu para o enxugamento do Estado central. *Pari passu* agências e bancos internacionais de desenvolvimento ditaram políticas de produção de habitação em massa, contrariando em muito as ideias de produção social da moradia e da cidade presentes na origem da luta pelo direito à moradia.

Durante o longo processo participativo de elaboração do relatório oficial brasileiro para a Habitat III, os acordos realizados com múltiplos atores, o reconhecimento dos interesses e as posições de outros países também envolvidos neste processo, além de organizações multilaterais, corporações e organizações não governamentais (ONGs) – representando no plano internacional movimentos sociais de base –, descortinaram parcela da atual configuração internacional de poder e seus interesses presentes nas cidades. Poderes e interesses relacionados à

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Pós-Doutor pela Universidade da Califórnia Irvine (UCI).

2. Para mais informações, ver estudo de: Balbim, R.; Amanajás, R. Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III. In: Mello e Souza, A.; Miranda, P. (Orgs.). *Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas*.

urbanização e aos direitos humanos, bem como à prestação de serviços urbanos, ao modo de vida e suas tecnologias, produtos de presença global, moda, cultura etc.

A atual geografia internacional de cidades pode ser assim revelada a partir da análise do espaço urbano, visto de acordo com as formas que adquire, os processos que enseja e seus conteúdos, todos compondo uma estrutura global de desenvolvimento desigual e combinado, como fica claro em todos os capítulos deste livro. No lugar dessa estrutura global, revela-se a segregação socioespacial, com uma geografia em vários aspectos perversa, com ênfase nos países periféricos, mas não apenas. Uma geografia que revela um futuro sombrio para as cidades, caso não sejam revistos os alicerces do modelo de urbanização mundial.

Como fica claro em cada um dos quinze capítulos escritos por diferentes autores convidados a compor este livro, não se trata aqui apenas de discutir uma configuração espacial de redes transnacionais, nacionais e regionais de cidades. Antes de tudo, trata-se de analisar sob diferentes perspectivas, a partir de formações socioespaciais e lugares diversos, a construção de um espaço de poder, de um mercado de reprodução do capital que se articula intensamente nas negociações entre nações e corporações. Quais os interesses envolvidos na perpetuação dos padrões de urbanização? Quais ações e iniciativas apontam para um novo futuro? Como se articulam esses atores?

O cenário geopolítico que envolve os processos de urbanização é ao mesmo passo inovador e conservador. A inovação é devida em grande parcela aos processos de participação e produção social da cidade, que se multiplicam em todo o mundo e ganham escala e importância nas redes de poder. Exemplos e análises desse processo que ocorre em escala global estão presentes em diversos dos capítulos deste livro. Esse movimento traz ao palco da diplomacia e dos acordos internacionais novos atores e diferentes mecanismos de valorização de posições e de construção de tendências e acordos.

Mas o cenário geopolítico é também em grande medida conservador. Mecanismos tradicionais da diplomacia oficial estruturam acordos segundo lógicas dominantes dos Estados-nação e dos interesses corporativos ligados a terra urbana como *commoditie* e ao comércio transnacional de serviços e tecnologias urbanas. Mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano, estabelecidos por uma ordem global vigente nos últimos quarenta anos, desde a Habitat I, se apoiam na identificação precisa de problemas urbanos, na definição de princípios e até mesmo direitos que viabilizariam a superação deste cenário, mas não efetivam soluções estruturais ao não romper com modos e modelos da cidade exclusivamente capitalista, da cidade mercadoria.

Bilhões de pessoas em todo o mundo sofrem por não ter acesso a serviços e direitos básicos na cidade, esse contingente só fez aumentar ao longo das últimas décadas.

Os mecanismos de financiamento e produção da cidade carreados por organismos internacionais, compostos com Estados-nacionais, e assimilados nos lugares, não lograram transformar essa realidade. A falência de tais políticas está no cerne do nascimento de novas tensões e relações de forças. Quem sabe uma nova diplomacia, com novos atores, a revisão da geopolítica das cidades, possa acordar novos padrões de urbanização e de uso e preservação do meio ambiente.

Como nos revelado ao longo de todo este livro, as formas desenvolvidas até o momento para lidar com o intenso e global processo de urbanização, para além de solucionar os problemas apontados, têm logrado êxito em perpetuar desafios. Novos problemas do presente nada mais são que a resultante de velhos desafios não superados. Acesso a serviços urbanos básicos, moradia digna, respeito e valorização dos direitos humanos na cidade, lidar com as migrações como fato social complexo, são todos problemas de longo tempo reconhecidos, que historicamente justificam revisões de políticas e acordos internacionais e nacionais. Porém, a história revivida é a farsa necessária para a perpetuação de campos estruturados de poder. Assim como se produz mais alimentos que o necessário para alimentar toda a população mundial, também sobram recursos financeiros e técnicos para enfrentar os desafios do acesso as condições básicas de urbanidade.

Novos problemas também surgem nas cidades. Resultantes dos velhos desafios ou do aprofundamento de um modo de produção cada vez mais desigual e não condizente com os recursos naturais efetivamente disponíveis segundo uma matriz sustentável. Se avizinham assim nas cidades não apenas catástrofes naturais, mas também revoltas sociais, ou mesmo revoluções potencializadas pela ubiquidade da tecnologia de comunicação e informação.

Descortinar a geopolítica das cidades passa também pela compreensão de que certos novos problemas urbanos são produzidos intencionalmente como novidades, como modas. Quer em decorrência de avanços tecnológicos, ou de transformações impostas aos modos de vida segundo os interesses expropriatórios e especuladores da terra urbana, urgentes necessidades são produzidas nas cidades, assemelhando a busca de segurança no cotidiano a um mercado de consumo de objetos pessoais. Áreas de cidades por anos vazias, indisponibilizadas, retiradas do mercado, são colocadas na ordem de prioridade máxima das políticas públicas. Fundos internacionais ofertam novos padrões de moradia, urgências em busca da felicidade em uma varanda *gourmet*. Projetos de acessibilidade, despoluições, revitalização e reestruturação urbana são vendidos pelo *marketing* de cidade como de interesse coletivo, como ganhos de toda a sociedade no mercado competitivo de cidades. Produzidos de maneira pontual, essas áreas aprofundam segregações e exclusões. A análise desse mercado global revela uma poderosa rede de privilégios, contrariando em sua essência a cidade democrática.

Da mesma forma, uma panaceia de artefatos técnicos vendidos mundo afora promete remediar problemas do trânsito, das poluições, dos riscos ambientais antes ignorados. Ou, ainda, enormes massas de habitantes são removidas de seu modo de vida para se apinhar em blocos de concreto que surgem como cogumelos nas bordas de expansão das cidades, viabilizando os interesses financeiros, criando novos problemas para os quais novas empresas e capitais apresentarão suas soluções, quem sabe mais uma autoestrada, essa agora pedagoga.

A cidade na atualidade é antes de mais nada um grande mercado. Capturada pelos interesses do mercado financeiro e sua imaginável velocidade de troca, a cidade vê seu uso assegurado antes de mais nada como um serviço. Nessa perspectiva, o debate acerca do direito à cidade, tratado aqui em todos os capítulos de maneira bastante diversa, teria consequência apenas se tratado em uma perspectiva de libertação, de autonomia dos povos, em uma condição revolucionária dos modelos atuais, transformadora das estruturas sociais e econômicas de produção do urbano.

Há entretanto esperança envolvida neste processo e os capítulos aqui apresentados revelam análises, mecanismos e mesmo casos exemplares do que poderia ser feito em prol de uma cidade produzida a partir do seu uso cotidiano e que assegurasse direitos básicos e humanos a todos os seus cidadãos. Na primeira parte deste livro, o atual desenvolvimento das cidades é debatido a partir de seus velhos desafios e, também, enfocando inicialmente alguns de seus novos problemas.

Há, por exemplo, esperança na construção de uma nova solidariedade social, ou, como trata Ladislau Dowbor, no capítulo 1, intitulado *Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base*, esperança no resgate da dignidade dos excluídos como mecanismo de solução de problemas de todos cidadãos. Resolver o problema do pobre é criar novas relações sociais, uma nova utopia que se avizinha. Resolver o problema da saúde como mercadoria, que compra rins de jovens pobres na Índia para equipar cidadãos do primeiro mundo, como exemplificado, é resolver o problema do sistema de saúde de todos a partir de uma perspectiva preventiva da saúde. Resolver os problemas da *commoditização* da terra urbana, que relega milhares de pessoas a periferias pobres, é também enfrentar o modelo de urbanização que aprofunda crises e desastres ambientais que atingem indiscriminadamente ricos e pobres. Se a erosão global e nacional da governança resulta no aprofundamento da desigualdade social e na destruição ambiental em proveito da concentração de riquezas de uma minoria, Dowbor também revela sua esperança no resgate de uma governança planetária na qual os lugares terão papel fundamental na apresentação de soluções, sobretudo a partir do uso da tecnologia como vetor de conectividade. Segundo o autor, a gestão local está em pleno desenvolvimento, indo no sentido inverso da globalização, e exemplos de organização comunitária e produtiva local a partir da internet e suas conexões com mercados estrangeiros são inúmeros.

Da mesma forma, se contam diversos exemplos de comunidades multiplicando suas relações de solidariedade, produzindo localmente bens culturais expostos em uma escala global, instrumentalizando a transformação da dominante indústria do entretenimento, resgatando a cultura como elemento de identidade e transformação.

Frente a um contexto de enorme complexidade para o qual o Estado-nação não mais tem respostas, atravessado pelas grandes corporações ou envolvido em macroproblemas na escala financeira global, cotejar as crises urbanas com as oportunidades de transformação que se avizinham é o tema tratado por Marcio Pochmann, no capítulo 2 deste livro, *Promessas desfeitas: notas introdutórias*. A atual crise do capitalismo e a análise de seu núcleo dinâmico, formado por não mais que trezentos subespaços subnacionais interligados, é contraposta a novos exercícios do poder nacional e local que também se conectam para enfrentar no cotidiano as relações de trabalho, as questões ambientais etc.,stituindo políticas sociais que geram fricções e relativizam a autonomia deste comando global. Analisar a problemática urbana frente à crise traz dois riscos ressaltados pelo autor. São produzidas análises e soluções de curto prazo e fragmentadas, orientadas pelo modelo capitalista desigual e combinado, servindo ao reforço das relações de dependência periférica. Pochmann aponta as relações hierárquicas entre os Estados-nação, os distintos modelos de passagem de uma sociedade rural para a urbana e suas heranças, a emergência da racionalidade neoliberal, além de transições demográficas, educacionais e do mundo do trabalho no contexto urbano para debater as consequências das promessas de construção de uma sociedade superior, elaboradas há quarenta anos, e que hoje se revelam no retorno e aprofundamento da polarização social.

Os *Avanços e recuos na questão urbana rumo à Habitat III* são apresentados por João Sette Whitaker Ferreira no capítulo 3. Trata-se não apenas de revelar os tais avanços, muitas vezes políticas sociais conduzidas por acordos e organismos globais, mas também jogar luz na estagnação do processo de democratização do acesso à cidade e suas consequências. Neste capítulo, são apresentadas considerações acerca de importantes passos dados pela política urbana recente no Brasil para revelar que os paralelos recuos são resultantes de lógicas urbanas globais, segregadoras e excludentes em sua matriz. A perversidade do paradigma da cidade global, a competitividade de cidades, a cidade como mercadoria e os demais modelos preconizados sobretudo nos países de menor desenvolvimento relativo, são temas revelados aqui como falácia. A análise das conferências Habitat anteriores é realizada no sentido de expor a organização de um cenário geopolítico de interesses corporativos. Novamente as esperanças se voltam para o exercício da cidadania e do poder local e seus avanços relativos. Avanços estes que não podem mais ser tratados a partir da perspectiva das *best practices*, lógica utilizada na Habitat II, mas sim como produção de soluções locais em escala global, a partir da democra-

tização do acesso às cúpulas decisórias, como se reivindica na Habitat III pelos movimentos sociais e representantes de cidades.

Nesse sentido, a questão que apresenta Nabil Bonduki como título no capítulo 4 clama por respostas: *Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil*. A lógica desigual e perversa do processo de desenvolvimento é tratada a partir das incertezas com o próprio processo civilizatório na segunda década do século XXI, que, ao contrário, se iniciou sob a luz de grandes utopias apresentadas, por exemplo, nos fóruns sociais mundiais. Crises econômicas e o aprofundamento das desigualdades são relativizadas pela esperança de movimentos sociais recentes no aprofundamento da democracia, como o Ocupe, Podemos, Ciudadanos, Syriza e M5S. Entretanto, as contradições destes processos não escapa a análise acurada, sendo a potencialização de sentimentos nacionalistas e antimigrações a face mais visível. Políticas de caráter segregacionista e xenófobos se avizinham e devem gerar novos conflitos sociais. Questões que pareciam superadas ressurgem com peso ainda maior em um mundo de alta conectividade. Os impasses da política urbana brasileira nos anos recentes, marcados por altos investimentos sociais, revela que se ainda assim as cidades vão mal é porque o modelo de desenvolvimento urbano não foi transformado em sua estrutura. Tal acertativa provém da análise das conferências Habitat e da preparação da Habitat III, a partir do caso singular brasileiro que, entretanto, dadas algumas de suas características e o papel de relativa liderança do país no cenário geopolítico urbano, pode iluminar conclusões acerca de processos em outros países, sobretudo na América Latina. Apesar dos avanços, a trajetória brasileira serve também como alerta no sentido de repensar globalmente a pauta da reforma urbana. O reforço do protagonismo local nas definições de caráter global mais uma vez é apontado como um caminho na busca por uma nova cidade.

No capítulo 5, Ricardo Jordan e Felipe Livert tratam de *Um velho desafio e um novo problema: planejamento da infraestrutura na América Latina*. A partir do pensamento crítico produzido na Cepal, os autores apontam fatores políticos e institucionais responsáveis pela não superação dos problemas urbanos no contexto específico latino-americano. A incipiente compreensão da importância das políticas territoriais, bem como as parcerias com o setor privado que asseguram lucros antes de definir prioridades públicas, são fatores analisados. Ou seja, as lógicas próprias, que asseguram a maximização e acumulação do capital nas cidades em detrimento dos interesses coletivos, é aqui analisada segundo critérios concretos de avaliação de políticas públicas específicas. Análises dos investimentos privados por setor e segundo mecanismos utilizados revelam o quanto os Estados na América Latina trabalham segundo a lógica racionalizadora dos interesses das corporações. Particularmente, são analisadas lacunas de infraestruturas em metrópoles selecionadas na América Latina, revelando padrões sensíveis a serem

enfrentados na formulação de uma Nova Agenda Urbana, em especial a revisão da crença que apenas os investimentos em infraestrutura urbana sejam suficientes para a superação das suas lacunas. Novamente, o papel do poder local e do planejamento participativo é apontado como mecanismo de enfrentamento dos interesses privados que sustentam o modelo atual de urbanização.

A segunda parte deste livro, especificamente dedicada ao tema da geopolítica das cidades, poder local e participação social, se inicia com o capítulo 6, de Renato Balbim, que trata de *Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais*. A partir da constatação do modelo de desenvolvimento urbano implementado no último século, são trazidas informações acerca das novas formas de diplomacia que articulam as cidades e os poderes locais no debate e na construção de agendas globais, que invariavelmente se transfiguram em necessários acordos locais. É enfatizado o papel dos organismos internacionais, das corporações e do Estado-nação na organização do modelo de urbanização a ser implementado nas cidades, revelando a relativa incapacidade de rompimento com a lógica desigual e combinada da acumulação do capital, historicamente racionalizadora desse processo. A cidade como mercadoria global é contraposta ao entendimento e aos avanços relativos presentes no debate acerca do direito à cidade. As conferências Habitat anteriores e o papel do sistema de conferências sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) são colocados em questão, por vezes revelando seu caráter corporativo. Por fim, é feita uma análise da preparação dos países para a Habitat III, com especial atenção ao processo participativo brasileiro, revelando que a efetivação do direito à cidade, para além de seu uso retórico, passa essencialmente pela radicalização da democracia e pelo fortalecimento do papel dos poderes locais nas esferas globais de negociação, ou seja, pela revisão do cenário geopolítico urbano, configurando a necessidade de se estruturar não apenas uma nova diplomacia, mas também as bases para uma nova ordem global que permita a efetiva inclusão dos novos bilhões de habitantes de assentamentos precários que o mundo conhecerá nas próximas décadas.

No capítulo 7, *Cidade corporativa, ações internacionais e a luta pelo direito à cidade: desafios colocados à Habitat III*, Ana Fernandes e Glória Cecília Figueiredo mapeiam criticamente e com acuidade os processos hegemônicos de produção da cidade corporativa, conceito emprestado de Milton Santos, revelando os limites colocados para a Nova Agenda Urbana ao não romper com o modelo existente de relações entre Estados e corporações. Novas formas de gestão, assim como o papel das instituições internacionais que deveriam efetivar soluções estruturais são criticamente reconhecidos em seu papel de perpetuação da lógica de acumulação do atual período histórico. Ao imperar a gramática dos negócios urbanos, o papel das Nações Unidas na construção de agendas multidimensionais é questionado, revelando-se uma geopolítica fortemente hierárquica com protagonismo de governos nacionais, e suas assimetrias, e grupos econômicos específicos com poder

de ação multidimensional. Acordos e normas internacionais, construídos como fábulas, devem considerar os interesses, limites e constrangimentos do sistema da ONU para que possam se efetivar como processos transformadores em um período longo de desenvolvimento. Ainda são analisadas nesse capítulo as problemáticas e incongruências presentes na Nova Agenda Urbana em elaboração, revelando os riscos subjacentes àquilo que poder-se-ia entender como avanços do processo, situações similares àquilo que ficou claro após a Habitat II e o reconhecimento do direito à moradia e sua transmutação em uma lógica de aprofundamento da acumulação do capital.

No capítulo 8, Jeroen Klink, dedica sua análise à compreensão das *Trajetórias urbanas: circulação de ideias e construção de agendas no Sul Global – limites e potencialidades da Habitat III*. O tema é essencial para o entendimento do campo geopolítico das cidades, na medida em que a produção do ideário urbano coordena as ações de investimentos, as políticas públicas e mesmo as pautas de lutas sociais nas cidades. Argumenta-se acerca da necessidade de se transformar o paradigma de circulação internacional de ideias, com o objetivo de reconhecer os limites da dependência e valorizar a riqueza da interdependência na produção do conhecimento e das soluções urbanas. Apresenta-se, para tanto, uma reflexão acerca da reforma urbana no Brasil, revelando que os conflitos sociais não sobredeterminam as contradições socioespaciais das cidades, tema também relevante e explorado para as relações Sul-Sul. A transformação no modo de circulação das ideias é retomada então como a base para a análise crítica dos limites e das potencialidades, tanto de uma Nova Agenda Urbana quanto da instituição e aplicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O capítulo 9 revela, a partir de duas experiências em diferentes países, Taiwan e Portugal, informações recentes acerca das *Escalas híbridas de engajamento social: Como a integração de tecnologias pode ampliar os processos participativos?* O tema é debatido por Giovanni Allegretti, Audrey Tang e Michelangelo Secchi, que revelam como o desenvolvimento tecnológico pode transformar as relações de poder a partir da cidade, reconfigurando a política, e por complemento a diplomacia, e estabelecendo novas relações de força no debate das agendas globais. Há desde o início o cuidado de escapar daquilo que os autores chamam de armadilha local, ou o fato de se associar ao termo ideias e valores como de democracia, mas também de pobreza, rural, tradicional etc. A capacidade de influenciar processos globais e aprofundar o exercício da democracia é então conceitualmente e praticamente analisada a partir das plataformas colaborativas do orçamento participativo em Portugal e via análise do movimento de *hackers* cívicos de Taipé, que conectou uma ocupação física na cidade com uma rede virtual de pessoas pressionando o governo e propondo novos mecanismos políticos e revisões legais. A noção básica desses dois exemplos de compartilhamento de ideias como meio de assegurar a

efetiva participação social capaz de transformar processos é de certa maneira similar à compreensão exposta no capítulo anterior, acerca da interdependência das relações na produção de novos discursos, visões e processos urbanos. A escala local pode tratar de seus problemas com maior acuidade pois conhece e vive suas prioridades; o fato é que lhe escapa o entendimento da lógica organizacional própria à escala global. Entretanto, aqui também a esperança está presente e surge na apropriação e no uso das novas tecnologias de informação, hoje relativamente acessíveis a todos.

O capítulo 10, *Contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para uma Nova Agenda Urbana*, de Luis Fernando Lara Resende e Cleandro Krause, retoma duas agendas recentes da ONU, a primeira encerrada com sucesso de cumprimento de suas metas, e a segunda em fase inicial de implantação, e um dos quadros básicos para a elaboração de uma Nova Agenda Urbana, revelando não apenas suas interações, mas, sobretudo, apontando as inovações de gestão, tanto no contexto brasileiro quanto internacional, realizadas e necessárias para a implementação de agendas globais no século XXI. A cooperação técnica entre cidades é apontada como um desses mecanismos, sustentados mais uma vez aqui os argumentos em prol da ativação de uma efetiva diplomacia de cidades, instrumento que poderia rever estruturas de poder há várias décadas comprometidas com o atual modelo de desenvolvimento urbano. São analisados e mapeados os diálogos possíveis entre os ODS e uma Nova Agenda Urbana, com especial atenção a cada uma das metas do décimo primeiro ODS, que trata especificamente da questão urbana. Conclui-se enfim, entre outros pontos, que o sucesso na implementação dessas agendas passa por uma revisão da governança mundial associada a esses temas, trazendo para dentro da ONU, ou seja, para o espaço da diplomacia dos Estados-nação, tantos os governos locais e regionais quanto os movimentos sociais.

O capítulo 11, que trata de *Acordos internacionais, mudanças climáticas e os desafios urbanos*, segue na esteira do capítulo anterior no sentido de verificar criticamente como o sistema de conferências, acordos e agendas da ONU conforma a resultante individualmente de cada processo segundo um quadro geral. Essa forte organização sistêmica é profundamente hierárquica, como ressaltado no capítulo de Ana Fernandes e Glória Figueiredo. Coube aos autores, Gustavo Luedemann, Jose Antonio Marengo e Letícia Klug, revelar com acuidade, a partir dos documentos que subsidiam a tomada de decisão na Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (UNFCCC), a relação entre essa agenda e o papel estratégico das cidades em sua efetivação, tanto do ponto de vista da redução de emissões quanto da necessidade de se adaptar aos novos acordos já estabelecidos pelas nações.

A terceira parte deste livro revela esforços de quatro autores para tratar do tema da inclusão social, fundamental para a transformação do modelo de cidades.

Participação social e direito à cidade são temas específicos que consubstanciam a inclusão no plano urbano.

Inicialmente, Lorena Zárate apresenta o capítulo 12, intitulado *Direito à cidade e Habitat III: uma agenda compartilhada entre a sociedade civil e os governos locais*. Trata-se de uma essencial leitura acerca dos atuais arranjos no cenário geopolítico internacional de construção da Nova Agenda Urbana, a partir da visão específica e fundamental dos movimentos sociais. Os antecedentes do direito à cidade e da justiça social são retomadas no sentido de clarificar o campo de disputa hoje presente no cenário internacional. Particularmente, são apontados com didatismo os fundamentos estratégicos do direito à cidade: exercício pleno dos direitos humanos na cidade, função social da terra, da propriedade e da cidade, gestão democrática da cidade e do território, produção democrática da cidade e na cidade, manejo sustentável dos bens comuns e, por fim, uso equitativo da cidade. São ainda apresentados desafios para assegurar o direito à cidade, e também as oportunidades que se colocam em um novo campo de disputas internacionais.

No capítulo 13, intitulado *Cidades brasileiras participativas e democráticas? Reflexões às vésperas da Conferência Habitat III*, Francisco Comaru aponta uma questão de grande relevância para o debate internacional, visto sobretudo pela ótica da construção dos discursos urbanos, já enfocada anteriormente. O país que em anos recentes ficou internacionalmente reconhecido por suas instâncias de participação popular, orçamento participativo, conselhos consultivos e deliberativos de diversas políticas etc. revela também limites severos à real democratização da sociedade e das cidades. A crise urbana brasileira aqui é enfocada a partir da crise de participação, revelando os limites desses mecanismos, muitas vezes reconhecidos pela ordem dominante, que usa esses processos para legitimar suas ações segundo diretrizes e princípios preestabelecidos em acordos e agendas globais. Como sustentado nas conclusões do capítulo, a democratização da cidade infelizmente não é um ponto pacífico em nossa sociedade, seja porque contraria interesses corporativos, seja porque a própria democracia contraria interesses de indivíduos e corporações assegurados segundo privilégios. Há aqui um evidente alerta para as novas formas de diplomacia que se produzem no cenário geopolítico internacional.

Na sequência, o capítulo 14, de Nelson Saule Júnior, analisa *O direito à cidade como questão central para a Nova Agenda Urbana mundial*. A compreensão deste papel central para a definição de uma nova agenda é justificada a partir tanto do enfoque teórico, promovido inicialmente por Henri Lefebvre, quanto pela ação prática de movimentos sociais e organizações em todo o mundo na elaboração de documentos de referência acerca do tema desde 1992. Ao menos sete cartas e tratados internacionais são citados na construção de um arcabouço central sobre o direito à cidade, que se defende que esteja presente no documento a ser acordado durante

a Habitat III. Além disso, documentos de preparação para a Habitat III também são analisados, formando um arcabouço para o debate do direito à cidade como direito humano, objeto jurídico, em sua abrangência territorial, por suas obrigações geradas e como um direito e fato já existente. Ao final, são sumarizadas, de maneira pedagógica, questões-chave para a inserção do tema na Nova Agenda Urbana.

Finalizando o livro, o capítulo 15, de Fernando Kleiman, apresenta análises acerca de *Meios de vida e inclusão social: políticas públicas como resultado da luta social – a experiência do plano Brasil sem Miséria*. O objetivo aqui é compreender e revelar as dificuldades de fazer com que políticas públicas cheguem àqueles que mais necessitam delas. Essa importante experiência brasileira revela o quanto uma política social autônoma em relação aos interesses diretos do mercado global, bem como em relação aos constrangimentos provenientes do Estado-nação e dos governos locais, pode efetivar transformação de caráter estrutural. A experiência de construção desta política social é narrada em detalhes e com acurada visão crítica, possibilitando a visualização de interesses diversos segundo suas escalas de atuação. A gestão do programa Brasil sem Miséria, bem como aspectos ligados à transparência dos processos e acesso a informações, contribuem para a qualificação da política pública e trazem importantes elementos para o debate sobre a política urbana em específico, sobretudo por envolver níveis similares de complexidade.

Entre diversos outros aspectos tratados nos quinze capítulos que compõem este livro, apreende-se que a solução para o enfrentamento estrutural dos problemas urbanos não está na falta de recursos humanos, técnicos e, tampouco, financeiros. Ao contrário, sobram recursos financeiros em paraísos fiscais, bem como recursos técnicos e humanos que respeitem os modos de vida.

Trata-se, sobretudo, de se instituir uma nova governança urbana, tanto em escala global, quando regional, nacional e local, que a partir da assimilação de novos atores e interesses poderia transformar a alocação dos bens e recursos existentes, bem como criar inovações, efetivando a transformação estrutural dos problemas urbanos, sejam esses novos ou velhos.

Há, evidente, um processo decisório político a ser enfrentado. Para que isso ocorra, fica claro que a correlação de forças na arena geopolítica das cidades deve ser transformada. Comunicação e informação são os caminhos de efetivação da necessária (re)aproximação da política e da pólis.

Enfim, rever o papel do Estado-nação na produção e gestão urbanas, descentralizar recursos, aprofundar a participação social e democratizar o domínio da diplomacia parecem também ser medidas que os diversos autores deste livro concordam e defendem a partir de seus campos de trabalho.

Fica claro nesta obra coletiva que esse conjunto de ações deve caminhar junto, embalado por novas formas de organização política, formas essas que possam fazer valer o necessário papel a ser exercido pelas diversas escalas do Estado, pelos sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e ONGs, em um contexto internacional de defesa de direitos, posição essa que por princípio é claramente oposta à manutenção de privilégios que, infelizmente, diariamente podem ser vistos inscritos na configuração das cidades em todo o mundo.

Parte 1

Desenvolvimento e Cidades: velhos desafios, novos problemas



POLÍTICAS URBANAS E PARTICIPAÇÃO: O RESGATE DA DEMOCRACIA PELA BASE¹

Ladislau Dowbor²

1 A DETERIORAÇÃO GLOBAL DA CAPACIDADE DE GOVERNO

A erosão da capacidade de governo no sentido amplo, a chamada governança, está cada vez mais visível, não mais em alguns países apenas, nos chamados *failed states*, mas por toda parte. As tecnologias aceleraram de maneira radical o processo de globalização, enquanto as frágeis dinâmicas políticas continuam no essencial fragmentadas em 195 governos nacionais.

As finanças, em particular, se globalizaram, enquanto os instrumentos globais de sua regulação estão engatinhando. E as finanças constituem o setor que segura as cordas da bolsa de recursos, ou seja, definem quem se apropria dos recursos e com que fins, atingindo e deformando todos os setores de atividade. A instabilidade mundial permanente amplia a própria capacidade financeira de governo nos países, em especial nos *failed states*.

Os 28 maiores grupos financeiros detêm ativos da ordem de US\$ 50 trilhões, valor equivalente à totalidade das dívidas públicas do mundo, gerando uma captura de poder político historicamente nova nas suas dimensões. Hoje os 147 maiores grupos controlam 40% do mundo corporativo, sendo 75% deles bancos. O sistema piramidal de controle financeiro, por meio de tomada de participação ou aquisições, leva à formação de galáxias econômicas que atuam em dezenas ou centenas de setores econômicos, em dezenas de países, impondo resultados financeiros a milhões de empresas.

Praticamente todos os grandes grupos fazem os seus fluxos financeiros passar em alguma etapa por paraísos fiscais, recursos que ressurgem com outros nomes e destinos, o que liquida a possibilidade de rastreamento e regulação, generaliza a

1. O presente capítulo resgata e sistematiza pesquisas desenvolvidas em numerosos outros trabalhos, e é fruto de anos de trabalho em condições muito diferenciadas em numerosos países, em particular sete anos na África, além, evidentemente, das vivências no Brasil.

2. Professor titular de economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Consultor de várias agências das Nações Unidas.

evasão fiscal e abre portas para o comércio mundial de drogas, armas, medicamentos adulterados e semelhantes.

Enfrentamos uma nova arquitetura econômica global que pouco tem a ver com economia de mercado, e cujo desenho aparece hoje graças às importantes pesquisas que surgiram a partir de crise de 2008.

O caos planetário está instalado, o que por sua vez torna precária qualquer tentativa de controle no plano nacional, pois é fácil as corporações deslocarem a sua sede ou parte das suas operações para outros países, fragilizando a fiscalidade e burlando os controles nacionais.

Mais recentemente, inclusive, estão se expandindo mecanismos jurídicos que permitem que gigantes corporativos processem os Estados. Por mais que os G8, G7 ou G20 e outras reuniões *ad hoc* tentem sugerir alguma regulação, o fato é que as democracias se tornaram em grande parte impotentes frente aos sistemas planetários de poder. O resultado da erosão global e nacional de governança é o aprofundamento de duas tendências críticas: a desigualdade no plano social e a destruição no plano ambiental. A conjugação destas duas macrotendências está no centro dos nossos desafios.

Os mecanismos são simples: no plano social, os 99% na base da sociedade gastam o que ganham, enquanto o 1% aplica em produtos financeiros; como a rentabilidade das aplicações financeiras é superior ao que rende a produção, na prática temos a transferência de recursos para os que menos produzem.

O capitalismo financeiro hoje instalado trava ou deforma o próprio sistema produtivo. O resultado é que o 1% detém hoje mais riqueza acumulada do que 3,6 bilhões de pessoas, a metade mais pobre do planeta. Em termos sociais, isto é socialmente e politicamente explosivo. Enquanto especular em papéis financeiros render mais do que produzir, não há recuperação à vista.

A segunda macrotendência obedece a mecanismos igualmente simples: extrair água dos aquíferos para uma segunda safra compensa muito para uma grande empresa do agronegócio, e as tecnologias modernas o permitem. O resultado é o esgotamento dos lençóis freáticos em regiões tão ricas como a Califórnia. Na Amazônia, queimadas e excessos de produtos químicos tanto contaminam as águas como esterilizam o solo.

Para uma multinacional, ao se esgotar a água ou o solo, basta mudar de país, ou avançar um pouco mais na Amazônia. Como evitar que as grandes empresas continuem a basear as suas atividades em combustíveis fósseis, se são mais baratos, herdados da natureza? As décadas de batalha para prevenir o desastre anunciado do aquecimento global, e a imensa impotência frente a esta dinâmica que ameaça a todos, mostram, além do problema em si, a fragilidade dos nossos instrumentos de governança.

Basta pensar na Volkswagen (VW), que desenvolve durante anos atividades fraudulentas como estratégia de negócios, ou na irresponsabilidade da Vale e da Billiton frente à empresa terceirizada Samarco, ou nas fraudes do HSBC e outros grupos financeiros, sem falar do chamado *Big Pharma* – todos hoje pagando bilhões de dólares por condenações –, atividades ilegais e frequentemente criminosas desenvolvidas, para se dar conta de que a questão do processo decisório nas grandes corporações tornou-se crucial. Mais grave ainda é o fato de serem condenadas a pagar multas, sem precisar reconhecer a culpa, no quadro dos chamados *settlements*, com o que ninguém é efetivamente punido. Para a corporação, basta assegurar que o lucro obtido pelas fraudes seja maior do que as multas.

Quando as deformações se generalizam, não se trata de malvadeza ou de ignorância individual, e sim de uma deformação sistêmica. Gerou-se um divórcio profundo entre quem conhece a sua área técnica e produtiva na base, e o acionista ou outro aplicador financeiro que apenas segue os resultados em termos de rentabilidade dos papéis. Entre 1970 e 2010 destruímos 52% da vida vertebrada no planeta, segundo relatório do World Wildlife Fund (WWF). O poder das tecnologias, e a erosão da chamada *accountability*, levam ao desastre.

Estas duas macrotendências, a desigualdade e a destruição ambiental, resumem o problema: estamos destruindo o planeta em proveito de uma minoria. O nosso desafio central, portanto, em termos de estratégia, consiste em reorientar os recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais a fim de se assegurar a sobrevivência e inclusão produtiva dos bilhões de pessoas privadas de condições dignas de vida, e a fim de promover a mudança dos paradigmas produtivos para reduzir o ritmo de destruição do planeta.

Em outros termos, trata-se de gerar um processo decisório que permita que os nossos fatores de produção – recursos financeiros, tecnologias e capacidades organizacionais – sejam utilizados para resolver os nossos problemas, não para aprofundá-los.

Nosso problema portanto não é de falta de recursos, e sim de sua alocação racional. O planeta produz algo da ordem de US\$ 80 trilhões de bens e serviços todo ano, o que significa quase US\$ 4 mil por mês por família de quatro pessoas. Mas o estoque de recursos em paraísos fiscais é da ordem de US\$ 21 trilhões a US\$ 32 trilhões – como ordem de grandeza, isso significa um terço do produto interno bruto (PIB) mundial.

O imenso debate mundial que levou à conferência de Paris sobre o clima conseguiu com grandes dificuldades gerar um compromisso de encontrar US\$ 100 bilhões anuais até 2020! Grandes esquemas de endividamento público levam a que os impostos pagos pelo trabalho alimentem os intermediários financeiros, em detrimento de políticas públicas de saúde, educação, segurança, ou ainda

do financiamento de infraestruturas. O que está em jogo não é a geração de novos recursos, e sim o uso produtivo dos que existem.

Este é o dilema. Temos os recursos financeiros, temos estatísticas detalhadas sobre os nossos problemas, conhecemos as soluções, dominamos as tecnologias correspondentes, todos querem evoluir para uma sociedade mais decente, para dizê-lo de modo simples, mas ficamos como que paralisados numa impotência institucional generalizada.

Por que esta apresentação dos dilemas globais para tratar de governança local? Porque se as manifestações dos problemas são globais, isto não significa que as soluções também o sejam. As políticas locais poderão não ser suficientes, e teremos necessariamente de evoluir para algum tipo de resgate da governança planetária. Mas a âncora do processo, o espaço onde as pessoas poderão se organizar para que o seu território imediato assegure qualidade de vida para todos, com rios limpos e não contaminados, hortifrutigranjeiros orgânicos e não envenenados, equilíbrios sociais para que nenhuma criança seja privada de escola, comida ou sapato, saúde preventiva e curativa articuladas de maneira sistêmica, respeito aos espaços públicos de lazer com profusão de parques, praças e estética urbana, segurança nas casas e nas ruas, enfim, uma vida decente – tudo isso pode em grande parte ser assegurado através de políticas e ações locais.

E tem mais: ao se dotarem de instrumentos de gestão política adequados, os poderes locais poderão constituir um tecido social mais organizado na base da sociedade, com impactos positivos sobre o conjunto da pirâmide de poder. A democratização dos espaços locais, do cotidiano que o cidadão enfrenta nas dimensões concretas da sua vida, é essencial para que haja democracia em outros níveis.

É com esta ótica, na linha do resgate da governança social a partir das cidades, onde hoje vive a maioria da população do planeta, e 85% da população no Brasil, que abordamos os novos potenciais que surgem para o poder local.

2 UM POTENCIAL SUBUTILIZADO

Grandes ou pequenos, litorâneos e turísticos, rurais ou industriais, os municípios, os poderes locais de um país, suas unidades políticas que formam o território do cotidiano, constituem os blocos com os quais se constrói cada nação. Se os blocos que constituem a construção não são sólidos, não haverá desenvolvimento equilibrado, da mesma forma como não haverá uma indústria pujante se as empresas não se administrarem de maneira competente.

Ao fim e ao cabo, cada município, cada cidade com o seu entorno rural, tem de assumir a tarefa de administrar de maneira coerente e equilibrada o conjunto dos seus recursos, e de assegurar o objetivo maior que é a qualidade de vida para todos.

Assistimos nos últimos anos a avanços absolutamente impressionantes no Brasil. Cerca de 40 milhões de pessoas foram tiradas da pobreza crítica. O brasileiro ganhou 10 anos de esperança de vida. Expandiu-se de maneira radical o emprego formal. O estudo *Atlas Brasil 2013* (Pnud, Ipea e FJP, 2013) mostrou que, enquanto em 1991 tínhamos 85% dos municípios no grupo de índice de Desenvolvimento Humano (IDH) “muito baixo”, em 2010 apenas 0,6% dos municípios ainda estavam nesta situação catastrófica. O desmatamento da Amazônia, de 28 mil quilômetros quadrados em 2002, baixou para cerca de 4 mil quilômetros quadrados em 2014. Jovens com curso secundário completo, que representavam 13% do total em 1991, passaram a representar 41% em 2010. Todos estes indicadores têm em comum o fato de mostrar avanços indiscutíveis, mas também apontam para o amplo caminho que temos de percorrer. Ter dividido a área anualmente desmatada na Amazônia por sete representa uma imensa vitória, mas os 4 mil quilômetros quadrados que ainda desmatamos continuam sendo um desastre. Os rumos estão certos, mas o caminho é longo.

A Constituição brasileira de 1988 criou bases jurídicas e institucionais para uma participação maior dos poderes locais na gestão dos recursos do país. Prevê inclusive o desenvolvimento de formas de participação direta, ao lado do sistema formal de representação. Este eixo de racionalização da gestão que são as políticas descentralizadas no plano dos territórios abre um imenso leque de oportunidades.

No entanto, quando em 2013 milhões de brasileiros foram às ruas para reivindicar melhores serviços de saúde, de educação, de mobilidade urbana e outros direitos básicos, ficou claro que um hiato muito grande havia se formado entre as necessidades da população e o processo decisório atual. Quando tanta gente busca manifestar o seu descontento nas ruas, é evidente que não estão funcionando as correias de transmissão que a descentralização e a participação direta deveriam garantir. Há um salto de qualidade a se assegurar nesta área. O travamento das políticas progressistas na América Latina, que constatamos a partir em particular de 2014, deve-se ao seu próprio sucesso e à reação política das oligarquias, hoje articuladas aos interesses financeiros globais, que se sentiram ameaçados. Mas as soluções estão no aprofundamento da democracia, não na sua limitação.

3 APROXIMAR O PROCESSO DECISÓRIO DAS BASES DA SOCIEDADE

A racionalização institucional faz parte de um processo amplo, ultrapassando as simplificações da privatização. A melhoria da governança do país, através da reorganização do contexto institucional do desenvolvimento, constitui um eixo de ação absolutamente vital.

O problema central não está na falta de recursos, mas no processo decisório que preside à sua utilização. Não se trata apenas de organogramas, trata-se da lógica do processo, da cultura administrativa herdada por cada nação. A dimensão que focamos aqui é a importância da descentralização, da transparência e da participação, essenciais para que os esforços sejam sentidos como pertencentes à cidadania.

No Brasil, não há muitas novidades no que tange à forma básica de estruturação dos poderes, em torno do Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, há indiscutivelmente uma compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto.

Estamos acostumados a ver o funcionamento do Estado embasado na organização partidária. Este eixo político-partidário de organização da sociedade em torno dos seus interesses veicula em geral, é preciso dizê-lo, as posições dos grandes grupos econômicos, e em particular do sistema financeiro global. A expressão político-partidária dos anseios da população é insuficiente.

O desenvolvimento dos sindicatos, instância de negociação do acesso ao produto social, fortaleceu outro eixo de organização, o eixo sindical-trabalhista, baseado no espaço de organização que constitui a empresa, e centrado na redistribuição mais justa do produto social. Quando analisamos países caracteristicamente social-democráticos, constatamos que souberam desenvolver este segundo eixo, criando sistemas mais participativos.

Em termos práticos, não há dúvida de que o fato de os agricultores, metalúrgicos, bancários e outros segmentos estarem solidamente organizados permite que a sociedade se democratize, e negociações de cúpula características dos partidos encontram um contrapeso democrático nos diversos interesses profissionais organizados.

A organização dos interesses profissionais foi sem dúvida facilitada pelo fato de os trabalhadores terem passado a trabalhar agrupados no espaço empresarial, conhecendo-se e constatando o que têm em comum, e não é surpreendente que as grandes empresas apresentem em geral organizações de classe mais sólidas.

Podemos estender o mesmo raciocínio para os impactos do processo moderno de urbanização. É bom lembrar que a história da humanidade é essencialmente rural, que a formação de grandes espaços empresariais data de pouco mais de um século, e que a urbanização generalizada é ainda mais recente.

A ideia que queremos trazer aqui é que, quando uma sociedade deixa de constituir um tecido descontínuo de trabalhadores rurais dispersos, e passa a viver numa pirâmide complexa de vilas e cidades, começa naturalmente a se dotar de novas formas de organização em torno já não do universo do emprego,

mas em torno dos espaços locais, do local de residência, do que John Friedmann chamou de *life space*, ou espaço de vida.

O impacto político da formação deste terceiro eixo de organização da sociedade em torno dos seus interesses, o eixo comunitário, marca a evolução de uma sociedade governada por “representantes” para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante, por simples efeitos de proximidade e convivência: um rio contaminado atrapalha a vida de todos. De maneira diferenciada, sem dúvida, e isto gera tensões, mas numa escala que permite a apropriação e resolução negociada.

O cidadão sueco participa hoje, em média, de quatro organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu município, de grupos culturais etc. A descentralização dos recursos públicos constitui assim um processo articulado com uma evolução do funcionamento do Estado: quando 72% dos recursos financeiros do governo têm a decisão sobre o seu uso formulada no nível local de poder, as pessoas participam efetivamente, pois não vão a uma reunião política para bater palmas para um candidato, e sim para decidir onde ficará a escola, que tipos de centros de saúde serão criados, como será utilizado o solo da cidade e assim por diante. Gera-se uma autêntica apropriação da política.

Não se trata naturalmente de reduzir a sociedade ao espaço local, na linha poética de um *small is beautiful* generalizado. Trata-se, isto sim, de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade exige, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses. E também comunidades organizadas para gerir o dia a dia de onde as pessoas moram.

Este tripé de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como democracia participativa, é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos.

Em outros termos, estamos assistindo a um processo amplo de deslocamento dos espaços de administração pública, e devemos repensar de forma geral a hierarquia das decisões que concernem ao desenvolvimento.

Gerou-se com isto o princípio da subsidiariedade, termo obscuro, mas destinado a apontar um eixo básico de gestão do desenvolvimento: na dúvida, e quando possível, as decisões têm de ser tomadas o mais perto possível de quem arcará com os seus impactos. E quanto mais centralizadas, mais distantes do cidadão e do seu cotidiano, maior será a possibilidade de sua apropriação por corporações e interesses desvinculados dos compromissos sociais e ambientais.

4 URBANIZAÇÃO TARDIA: UM ESTADO DO SÉCULO XX NO MUNDO DO SÉCULO XXI

É importante levar em conta que o Brasil, e similarmente os demais países da América Latina, é um país de urbanização tardia. Ademais, não se trata, como o foi em grande parte no caso dos países desenvolvidos, de uma urbanização por atração dos empregos gerados nas cidades, mas predominantemente por expulsão do campo.

O mundo rural brasileiro foi atravessado por uma poderosa corrente modernizadora que implantou a monocultura e a mecanização, reduzindo drasticamente o emprego, e por outra corrente profundamente conservadora, que transformou o solo agrícola em reserva de valor, que os proprietários não usam nem deixam usar.

Sem emprego no campo, ou quando muito com emprego sazonal característico da monocultura, e sem alternativa de acesso à terra, a população foi literalmente expulsa para as cidades, originando periferias miseráveis, com bairros que tiveram frequentemente taxas de crescimento superiores aos 10% por ano.

Este processo de expulsão é hoje agravado pelo impacto das novas tecnologias sobre a indústria e os serviços urbanos, que se veem obrigados a reduzir a mão de obra empregada, deixando para grande parte da população brasileira a alternativa da informalidade, dos serviços domésticos, de seguranças dos mais variados tipos e outras atividades em que se sabe cada vez menos quem está cuidando de quem. Apesar dos imensos avanços sociais dos últimos anos, o setor informal ainda representa quase 40% das ocupações nas cidades brasileiras.

Esta situação implica o surgimento de milhões de pequenos dramas locais no conjunto do país, problemas graves de habitação, saúde, mobilidade, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e assim por diante.

Desse modo, os municípios passam a se defrontar com uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana e de serviços básicos para os bairros ricos. Trata-se de amplos projetos de infraestruturas, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas. Ninguém melhor do que a população local conhece as suas prioridades, por sofrer na pele as deformações.

Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da administração pública. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional caciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores.

Na Suécia, conforme vimos, o Estado gere dois terços do produto social. Entretanto, o trabalho de Agne Gustafsson (1983) sobre *Governo local na Suécia* mostra que o governo gere muito pouco no nível central. O país tem 9 milhões de habitantes, dos quais cerca de 4,5 milhões ativos, e destes, 1,2 milhão são funcionários públicos de municípios e condados. Ou seja, cerca de um trabalhador em cada quatro é funcionário público local. O resultado prático é que o governo central na Suécia se contenta com 28% dos recursos públicos do país, enquanto as estruturas locais de gestão, que permitem participação muito mais direta do cidadão, controlam cerca de 72%. Esta cifra se compara com 5% na Costa Rica, 4% no Panamá, e um provável 13% no Brasil.

Quando os países eram constituídos por uma capital e algumas cidades mais, rodeados por uma massa dispersa de camponeses, era natural que todas as decisões significativas, e sobretudo o controle dos financiamentos, passassem pelo nível central de governo. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e máquinas de governo características das necessidades institucionais de outros tempos.

5 RESISTÊNCIAS À MUDANÇA

Olhar as inúmeras inovações que estão se dando no espaço local provoca-nos uma estranha sensação de processos que estão mudando rapidamente, mas dentro de um quadro geral de referência cultural, político e institucional extremamente viscoso. Uma boa imagem, já utilizada para descrever tentativas de reforma universitária, sugere que vejamos esta realidade como um jogo de futebol praticado por elefantes. Há movimento, regras, objetivos, há até energia, mas o resultado não é propriamente ágil.

Um ponto importante, portanto, é constatar a gigantesca força de inércia que permeia a sociedade. Visitamos uma experiência extremamente promissora, e bem concebida, de geração de empregos no interior de Pernambuco (estado do nordeste brasileiro), através de agricultura familiar em pequenas propriedades irrigadas com água do rio São Francisco. Os pequenos agricultores tiram mais de 20 toneladas de excelente uva por hectare, e estão devidamente assentados. Mas é uma agricultura intensiva, e necessita de apoio de crédito, pois qualquer contratempo gera dificuldades para as quais o pequeno agricultor não tem reservas financeiras. Neste momento entra em jogo a oligarquia tradicional da localidade, interfere na concessão de crédito, leva o pequeno à quebra, e compra barato uma terra preciosa, pela infraestrutura construída e água disponível. Num segundo momento, o pequeno agricultor que voltou a uma agricultura miserável na caatinga

é convidado a progredir de novo, com lucro garantido, mas plantando maconha. É a truculência tradicional digerindo a modernidade.

A moral da história não é complexa. Há limites ao progresso de organização social que se pode trazer quando as estruturas políticas continuam sendo controladas por um sistema suficientemente forte para inverter o sentido político de qualquer ação. Não se trata de uma particularidade de *coronéis* pré-históricos. Em São Paulo, Lúcia Bógus estudou os melhoramentos introduzidos em habitações em um bairro popular, no Jabaquara: a intenção era sem dúvida melhorar as condições de vida de gente modesta. Mas o resultado foi a valorização das casas, o seu controle por especuladores imobiliários e a expulsão dos pobres, que passaram a viver pior em outros bairros. A gentrificação revela que a segregação e a desigualdade continuam a constituir um vetor estruturante poderoso da organização socioeconômica.

É instrutivo e clássico um relato da experiência de autoconstrução de casas populares no sul do Brasil, no Paraná, com a iniciativa dos próprios moradores organizados por um padre cheio de boas intenções. As imagens de belas casinhas de tijolo e felizes moradores foi substituída pela notícia de que a associação dos arquitetos do estado, indignada com a construção de casas sem a sua aprovação, e sobretudo sem as empreiteiras, aplicou aos moradores uma multa superior ao valor das casas. Para erguer quatro paredes de tijolo é preciso entrar no sistema, ainda que tecnicamente isso possa ser ridículo, e em termos econômicos seja absurdamente mais caro.

O ponto-chave, aqui, e que valoriza os diversos exemplos de real sucesso encontrado nas cidades, é que organizar qualquer ação com a iniciativa dos próprios interessados significa enfrentar poderosas resistências. Em outros termos, quando um grupo ou uma associação popular consegue arregaçar as mangas e atingir um objetivo, trata-se realmente de uma vitória, e se trata seguramente de um despertar político e cultural. Neste sentido, a descentralização no seu sentido profundo de apropriação pelas populações locais dos seus destinos significa não apenas desconcentrar políticas e recursos, mas gerar uma nova cultura política.

6 A PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO

O conceito-chave que aflora, quando falamos de apropriação organizada dos processos pela sociedade, é evidentemente o de capital social. Não é só porque Robert Putnam anda na moda. Depois de décadas de premiação de especialistas em especulação financeira, o comitê do Prêmio Nobel finalmente despertou para o fato de que a economia tem a ver com seres humanos, e não apenas com lucro, e recompensou os esforços de Amartya Sen. E o que mais se encontra no *Desenvolvimento com Liberdade* é o conceito de *trust*, confiança, conceito igualmente central no último livro de Putnam, *Bowling Alone. Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano*

nos trazem uma nova visão, em que os processos econômicos são devidamente devolvidos ao seu lugar de mero suporte para o essencial, que é a qualidade de vida e o resgate do direito às opções. Estamos construindo, ao tratar de pequenas coisas, algo que historicamente faz sentido?

Um certo comedimento é aqui necessário. É natural que procuremos, em qualquer embrião de renovação social, as esperanças de uma grande utopia. Quando se ouviu Paul Singer falar de empresas autogeridas, assusta a amplitude da esperança, frente ao tamanho relativamente modesto do que acontece. Outros falam de experiências municipais, e geram provavelmente o mesmo sentimento de susto e de esperança. Outros ainda verão talvez o brilhante horizonte do futuro social nas organizações da sociedade civil.

Acho que nenhum de nós tem hoje esta ingenuidade. Mas vale a imagem, e a impressionante força da descoberta da cidadania, que realmente reacende o idealismo neste mar de cinismo que assola o planeta. Não tenho dúvida hoje de que grande parte da força que animava Paulo Freire – além evidentemente da Elza – vinha do fato de ter vivido este sentimento poderoso ao ver a expressão de um analfabeto que descobre que *faz cultura*, e o comunica e repete como quem descobriu que a terra gira. Esta reapropriação do universo por parte de um excluído constitui sem dúvida, em termos culturais, um terremoto. Portanto, comedimento sim, mas uma grande disposição também para devolver ao cidadão o espaço que lhe pertence.

Isto nos leva além, naturalmente, dos resultados práticos em termos de mortalidade infantil, da taxa de crescimento do PIB local. No resgate da cidadania, e na descoberta do fazer juntos, vem a confiança, e a lenta construção da solidariedade social. A força disto vem não apenas do fato de resgatar a dignidade do excluído, mas do fato que a perda de cidadania é de todos nós, e de que o processo não consiste apenas em *resolver* o problema do pobre, mas em criar outras relações sociais.

O prazer e o entusiasmo que encontramos nas mais variadas faixas sociais que se vinculam a experiências deste tipo constituem, sem dúvida, manifestações minoritárias. No entanto, por mais difuso que seja, o sentimento de reencontrarmos o nosso lugar ao sol, ou à sombra da mangueira, como escrevia Paulo Freire, é poderoso.

7 O VETOR DA IDENTIFICAÇÃO DE SINERGIAS LOCAIS

Esta compreensão é importante para avaliarmos cada experiência. Nem sempre o volume dos resultados físicos é essencial, frente à tão importante mudança cultural, ao resgate da iniciativa de uma comunidade antes passiva. Numa reunião com militares na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/SP), no quadro de uma discussão sobre novos rumos, abordei o tema do orçamento participativo em Porto Alegre. Um general me interpelou, dizendo que era de lá, que conhecia

a situação, e que o orçamento participativo não tinha nenhuma importância, pois envolvia uma porcentagem muito limitada do orçamento.

É preciso ter participado de reuniões de orçamento participativo, para descobrir no olho arregalado de um cidadão pobre o espanto da sua própria descoberta, de que aquele dinheiro é seu, de que trata de uma coisa pública, de que nem tudo é cinismo e trambique. Pedro Pontual apresenta, no seu excelente trabalho de doutorado, este imenso impacto educativo, no sentido mais amplo de resgate de cidadania, das experiências de orçamento participativo. Os gerais, é preciso dizê-lo, raramente participam de reuniões de orçamento participativo, e é pouco provável que leiam a tese do Pedro Pontual.

Este enfoque é importante, pois se bem que seja muito importante avaliar os programas pelos efeitos práticos que permitem – por exemplo, pelo acesso à água limpa, ou pela redução da informalidade –, temos sempre de avaliar este outro lado, de construção da cidadania e do capital social. Quando se aloca um contrato de construção de casas a uma empreiteira, está se construindo moradia popular, mas sobretudo está se desperdiçando uma enorme oportunidade de criar capital social. Quando se constroem cisternas com a participação das comunidades no Nordeste brasileiro, com ampla participação da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), está se construindo muito mais do que reservatórios de água.

Há poucas dúvidas de que as nossas vistas se voltam essencialmente para os pobres, onde se dão os maiores dramas e que exigem toda prioridade. No entanto, é impressionante como a busca dos melhores efeitos multiplicadores pode exigir outros enfoques. Participei de uma reunião interessante com donos de concessionárias de automóveis de Santo André, cidade da Região Metropolitana de São Paulo (RM de São Paulo). Traziam os olhos tão arregalados, ao receberem a visita de um secretário da prefeitura, como os participantes populares de uma primeira reunião de orçamento participativo. A proposta era simples: a compra de um carro é um caso de família, que envolve a comparação de várias marcas e opções. Neste sentido, os administradores dizem que o melhor lugar para um vendedor de carros é estar perto da concorrência. A prefeitura estava sugerindo que, aproveitando a proximidade de várias concessionárias naquele bairro, se fizesse um calçadão, um espaço para as crianças, uma política de compra/lazer articulados e assim por diante. Um equilíbrio diferente entre o carro e o espaço a pé, com vantagens compartilhadas.

O curioso é que inicialmente os empresários só pensavam em buracos, guias e sarjetas, coisas de prefeitura. Foi gradualmente surgindo a compreensão de que na realidade podia-se fazer uma racionalização muito mais ambiciosa do espaço urbano, tornando a região ao mesmo tempo socialmente mais agradável e comercialmente mais produtiva. Os diversos segmentos de uma sociedade urbana podem começar a pensar conjuntamente soluções onde se descobrem sinergias. O interesse público

e o interesse privado não são necessariamente contraditórios, sobretudo se podem ser mediados por forte presença da sociedade civil organizada.

8 A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO LOCAL

Este ponto é importante porque toca as tradicionais simplificações sociais. Na nossa cabeça, sobrevivem as visões da gangorra teórica: privado *ou* estatal, mercado *ou* planejamento, social *ou* individual e assim por diante, heranças das grandes dicotomias do século passado. São hoje muito conhecidas experiências como da Emilia Romagna na Itália, de Barcelona na Espanha, de Jacksonville nos Estados Unidos, bem como de inúmeros municípios brasileiros que introduziram o orçamento participativo e outros mecanismos mais democráticos de gestão.

Independentemente das experiências ou projetos isolados, o que mais marca é a imensa complexidade e diversidade de soluções articuladas. Articulam-se empresas, Estado e organizações da sociedade civil; sistemas de planejamento central com mercado e mecanismos de decisão participativa da comunidade; espaços de sociabilidade diferenciada. O que estamos aprendendo, ao ver boas propostas que funcionam, e outras que não funcionam, é que temos pela frente toda a complexidade da sociedade moderna.

Articular dinâmicas diferenciadas, que obedecem a culturas e ritmos desiguais, nos obriga a exercícios mais complexos, mas sobretudo que exigem um respeito muito maior das dinâmicas sociais, tais como são sentidas pela própria sociedade. É, sem dúvida, mais difícil ser parteiro de um meio-termo que articula interesses diferenciados, do que traçar as grandes avenidas teóricas sobre o que seria o ideal.

A nova sociabilidade que se constrói hoje traz toda a complexidade que encontramos, por exemplo, com o novo peso da conectividade e da internet, o imenso impacto da urbanização, o drama das imensas periferias urbanas, o deslocamento dos tradicionais eixos produtivos e das articulações profissionais e assim por diante. De certa maneira, ao ver como são diferenciadas as arquiteturas políticas de apoio às experiências que estão dando certo, passamos a entender que os caminhos têm de ser reinventados a cada vez. E cada nova experiência aumenta a nossa compreensão de como se articulam forças em torno aos processos de transformação. A gestão social, constatamo-lo cada dia mais, consiste menos em saber mandar, em empurrar o nosso modelo, do que em saber ouvir e interagir.

Não é só porque são política e economicamente excluídos que os pobres se surpreendem com espaços de diálogo. É porque o conceito político de uma gestão que ouve e articula diversos interesses é novo na cultura política. O conceito de *win-win*, com os trabalhos de Hazel Henderson, não faz propriamente parte da cultura geral. E, neste sentido, a incompreensão atinge tanto pobres como empresários.

A questão que se coloca é que dificilmente construiremos a mudança de cultura política ao buscar introduzi-la apenas nos segmentos mais pobres da sociedade. O que está se construindo é uma articulação social no sentido mais amplo, e a modernização da visão de segmentos privilegiados pode ter efeitos multiplicadores intensos em termos de cultura política, particularmente quando estes segmentos são frequentemente os politicamente mais atrasados. Não há espaço aqui para fórmulas mágicas e argumentos simplificadores. É o reino do bom-senso, sustentado por um profundo conhecimento da realidade local.

9 UM NOVO MIX DE ATIVIDADES PRODUTIVAS

Estamos vivendo um deslocamento profundo dos processos produtivos. Primeiro, é bastante óbvio que enquanto a agricultura perdeu grande espaço, ou centralidade, nas dinâmicas econômicas, sendo seguida com algumas décadas de atraso pela perda de espaço relativo da indústria, enquanto os setores sociais estão, pelo contrário, se expandindo de maneira rápida.

O gigante que representa hoje a educação envolve, entre alunos, professores e administradores, mais de um quarto da população brasileira. O principal setor econômico dos Estados Unidos não é a indústria bélica ou automobilística, mas a saúde, representando hoje praticamente 20% do PIB do país. A totalidade dos setores industriais dos Estados Unidos emprega menos de 10% da mão de obra, sendo que a metade destes empregados industriais estão em atividades burocráticas.

Se somarmos, no caso americano, a saúde, a educação, a segurança e o novo gigante constituído pela cultura, transformada ali *entertainment industry*, devemos ir para algo da ordem de 40% do PIB norte-americano. Trata-se sem dúvida do grande setor emergente. Amartya Sen se indignava recentemente que ainda haja gente que acha que dinheiro colocado no social deve ser considerado como *gasto*, enquanto na indústria deveria ser considerado como investimento. Trata-se, no caso da área social, de investimento no homem, de atividade econômica com grande retorno em termos de produtividade sistêmica.

Ajuda bastante desfazer um pouco da confusão que reina em torno ao conceito geral de *serviços*. De forma geral, trata-se de um conceito residual, que joga na cesta de *outros* qualquer atividade que não lida com terra (primário) ou com máquina (secundário). Temos assim um gigantesco universo de *outros* (terciário ou serviços, segundo as preferências), que representa como ordem de grandeza 70% das atividades modernas. Analisar a nossa realidade quando o *outro* representa esta dimensão simplesmente não é sério, e Manuel Castells se indigna com razão contra o conceito.

Na realidade, a agricultura não perdeu tanta importância: é que o agricultor moderno utiliza serviços de inseminação artificial, serviços de transporte, serviços de análise de solo, serviços de silagem e assim por diante. Constitui uma confusão teórica interpretar a sofisticação tecnológica da agricultura, que hoje ostenta uma maior composição de atividades intensivas em conhecimento, como um novo setor. As mesmas atividades realizadas com tecnologias mais avançadas não constituem um novo setor, representam uma elevação do nível tecnológico do mesmo setor.

Devolvendo a César o que é de César, vemos que grande parte do que chamamos de serviços constitui formas mais avançadas de fazer agricultura e de fazer indústria, o que é importante para lembrarmos que as atividades produtivas continuam a ter uma grande dimensão na economia em geral. Mas passamos também a ver com maior clareza o universo próprio que representam as áreas sociais, universo que se constitui dentro do confuso conceito de serviços em uma área coerente, que exige formas diferenciadas de gestão, e que tem por arena prioritária justamente o desenvolvimento local.

Esta área, que se avoluma de maneira impressionante, e que qualificamos de forma ampla como *social*, envolvendo setores como saúde, educação, cultura, esporte, informação, lazer, habitação e segurança, está, portanto, no centro desta curiosa confluência de práticas participativas, de parcerias, de novas relações de produção. E não é surpreendente que estruturas participativas como as organizações da sociedade civil se encontrem justamente nesta área.

A lógica é simples. As atividades da área social são capilares: a saúde tem de chegar a cada criança, aos 60 milhões de domicílios do Brasil, por exemplo. O essencial, para essa discussão, é que este tipo de atividade exige relações sociais de produção diferentes do que se definiu como paradigmas para a agricultura ou para a indústria. A saúde não funciona quando é tratada como indústria da doença, nem a educação vista como indústria do diploma e assim por diante. São setores em que por definição deve predominar o interesse público. A pessoa pode ou não querer comprar uma roupa da moda, e o mercado funciona. Mas o acesso à saúde ou à escola é um direito público.

As áreas sociais adquiriram esta importância apenas nas últimas décadas. Ainda não se formou realmente uma cultura do setor, a não ser em países que se dotaram de um Estado de bem-estar já há muito tempo. Os paradigmas de gestão herdados – basta folhear qualquer revista de administração, ou o correspondente currículo universitário – arrastam sólidas raízes industriais. Só se fala em taylorismo, fordismo, toyotismo, *just-in-time* e assim por diante. Como é que se faz um parto *just-in-time*? Gera a tragédia dos mais de 50% de partos com cesariana no Brasil. A cultura como indústria do entretenimento dominada pela publicidade gera um universo de idiotices. As políticas sociais fazem parte do universo de direitos, e não de uma opção mercadológica.

Este novo peso das políticas sociais no conjunto das atividades aponta para sistemas muito mais descentralizados de gestão, não por alguma visão bucólica do local, mas porque a extrema capilaridade destas atividades, a diferenciação das exigências segundo as regiões, e sua própria interação entre os diversos setores levam a que uma política local integrada seja muito mais eficiente. E se trata, nas sociedades modernas, dos principais setores de atividade econômica.

10 POLÍTICAS SOCIAIS E MODELOS DE GESTÃO

Seria relativamente simples considerarmos o social como sendo naturalmente de órbita do Estado. Aí temos outros paradigmas, os da administração pública: Weber, a Prússia, as pirâmides de autoridade estatal. Há cada vez menos espaço para simplificações deste tipo. Como se atinge dezenas ou centenas de milhares de habitantes a partir de uma cadeia de comando central? As áreas sociais são necessariamente capilares: a saúde deve atingir cada criança, cada família, em condições extremamente diferenciadas. A gestão centralizada de grandes pirâmides administrativas deste porte é viável?

Em termos práticos, sabemos que quando ultrapassamos cinco ou seis níveis hierárquicos, os dirigentes vivem na ilusão de que alguém lá em baixo da hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém está realmente no comando. A agilidade e flexibilidade que exigem situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos.

O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, hoje amplamente estudado em outros países, constitui neste sentido um grande avanço, na sua compreensão da saúde como direito, e portanto de esfera essencialmente pública, com uma visão de gestão descentralizada. O sucesso da sua arquitetura organizacional deve-se, sem dúvida, à forte participação dos movimentos sociais da área, inclusive no debate da sua constituição.

Mas o sistema se vê travado pelo fator estruturante central de toda iniciativa deste tipo no Brasil, que é a desigualdade. Como em outros países da América Latina, criamos sistemas públicos com recursos insuficientes para as massas e sistemas caros privados para as elites. A que ponto o setor virou negócio pode ser visto na distribuição do controle dos 6,2 mil hospitais em funcionamento no Brasil em 2013: o setor público tem apenas 2,1 mil, os comunitários sem fins lucrativos têm 1,4 mil, e o setor com fins lucrativos 2,6 mil, com fortes interesses financeiros. Só a Rede D'Or faturou R\$ 5,5 bilhões em 2014, uma alta de 22% sobre o ano anterior. O setor privado tem interesse essencialmente na saúde curativa, que é onde

o faturamento é alto, e evidentemente não na prevenção e nas políticas integradas de saúde que reduzem o número de clientes.³

O mundo do lucro já há tempos descobriu a nova mina de ouro que o social representa. Que pessoa recusará gastar todo o seu dinheiro, quando se trata de salvar um filho? E que informação alternativa tem o paciente, se o médico lhe recomenda um tratamento? Hoje nos Estados Unidos um hospital está sendo processado porque pagava US\$ 100 a qualquer médico que encaminhasse um paciente aos seus serviços.

Paciente é mercadoria? Na Índia, hoje encontram-se vilas com inúmeros jovens ostentando a cicatriz de um rim extraído: sólidas empresas de saúde de países desenvolvidos compram rins baratos no terceiro mundo para equipar cidadãos do primeiro. Aqui, os planos privados geridos por empresas financeiras de seguro estão transformando a saúde em pesadelo. Qual é o limite?

Tomamos o exemplo da saúde porque ajuda a entender a dimensão organizacional dos grandes setores emergentes: ter uma população saudável exige uma política integrada intersetorial e localizada. Sabemos que no Brasil R\$ 1,00 em saneamento básico reduz os gastos com doenças em R\$ 4,00: é uma das formas mais eficientes de se assegurar uma vida saudável. Entre 1991 e 2010, segundo o Atlas Brasil 2013 (Pnud, Ipea e FJP, 2013), a população brasileira aumentou a sua esperança de vida de 65 anos para 74 anos, resultado de iniciativas tão diferentes como assegurar que as crianças comam melhor, da vinculação do programa Bolsa Família com presença nas escolas, de famílias que saíram de barracos insalubres graças ao programa Minha Casa Minha Vida e outros programas.

São sem dúvida necessárias as políticas nacionais neste sentido, mas a sua materialização e efetividade depende vitalmente de uma capacidade local de gestão, de forma que os diversos eixos de apoio de ministérios ou secretarias de Estado se transformem em políticas coerentes e sinérgicas em cada cidade ou em cada bairro. Não se trata aqui de uma alternativa entre centralização e descentralização, mas de uma organização coerente dos diversos níveis de gestão, com desburocratização no topo na mesma proporção em que uma gestão participativa na base permite maior flexibilidade.

Mas o raciocínio pode ser estendido a uma série de setores. A televisão, por exemplo, cobre hoje 97% dos domicílios brasileiros. A redução do oligopólio da mídia comercial permitiria o desenvolvimento de programas locais e regionais, com amplo impacto de dinamização das atividades culturais diferenciadas, e a adequação das informações ao que é necessário para o desenvolvimento da região ou do município.

3. Ver Koike (2015), o artigo que ressalta o interesse de fundos e bancos estrangeiros.

A subutilização ou deformação de um meio de comunicação que ocupa várias horas por dia do conjunto da população constitui um desperdício de infraestruturas e equipamentos já pagos, além do tempo das pessoas, e que poderiam constituir um poderoso vetor de elevação do nível cultural e de dinamização das capacidades criativas diferenciadas de cada região ou localidade. Estamos falando em áreas cuja importância relativa no conjunto da reprodução social tende a se tornar central, e cujo papel de estruturação de políticas participativas e de capital social é essencial para um desenvolvimento mais equilibrado.

A área social precisa hoje muito mais de uma reformulação político-administrativa do que propriamente de mais dinheiro. Onde funciona, como por exemplo no Canadá ou nos países escandinavos, a área social é gerida como bem público, de forma descentralizada e intensamente participativa. A razão é simples: o cidadão associado à gestão da saúde do seu bairro está interessado em não ficar doente, e está consciente de que trata da sua vida. Um pai não vai brincar com o futuro dos seus filhos e quer que a escola funcione. De certa forma, o interesse direto do cidadão pode ser capitalizado para se desenhar uma forma não burocrática e flexível de gestão social, apontando para novos paradigmas que ultrapassam tanto a pirâmide estatal excessivamente centralizada como o vale-tudo do mercado, e podem melhorar a produtividade do conjunto.⁴

Isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais possam se resumir à ação local, às parcerias com o setor privado, e à dinâmica do terceiro setor. Hilary Wainwright traz por exemplo uma análise das parcerias público-público, envolvendo a administração local com movimentos sociais e os próprios sindicatos de funcionários públicos, muito interessados na revalorização e eficiência das suas funções. A experiência de Paris de remunicipalização do controle da água é neste sentido muito interessante.

A reformulação atinge diretamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas de gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas de governo, e nos obriga a repensar o processo de domínio das macroestruturas privadas que controlam a indústria da saúde, os meios de informação, os instrumentos de cultura, e cada vez mais a educação superior. A descentralização neste sentido constitui uma ferramenta poderosa, mas tão essencial quanto a descentralização é gerar a arquitetura organizacional e financeira correspondente.

As tendências recentes da gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção.

4. Um bom resumo da organização da área social no Canadá pode ser encontrado no livro de Frank McGilly (1998).

11 A TECNOLOGIA COMO VETOR DE CONECTIVIDADE

Um dos dados interessantes que surgem da análise mais global das experiências em curso é que as iniciativas se distribuem de maneira bastante diferenciada entre metrópoles, grandes cidades, cidades médias e pequenas. No geral, parece que nas grandes metrópoles as experiências levam mais tempo para se tornarem significativas, pelo próprio porte da concentração urbana, e o poder das dinâmicas anteriores. Mas em cidades pequenas e médias, é também bastante impressionante a intensidade de aprendizagem com o que está se fazendo pelo Brasil afora em termos de desenvolvimento local. Inúmeras experiências em outros países também servem de fonte de inspiração. A gestão local está em pleno desenvolvimento, indo no sentido inverso dos excessos da globalização.

As tecnologias podem ter vários sentidos políticos. Na área empresarial, produção flexível já é um conceito banal, e mostra que com os processos modernos pode-se produzir em pequena escala, pode-se ser pequeno, conquanto que dotado de fortes articulações com os outros – sempre as redes – e que portanto as iniciativas não precisam necessariamente vir de grandes empresas, e de cima. Hoje, ser município pequeno envolve sem dúvida uma série de dificuldades, mas também abre oportunidades. O principal problema de ser um pequeno município do interior, que é o isolamento, está mudando rapidamente. Multiplicam-se exemplos de pequenos municípios onde produtores locais organizam via internet exportação direta para a Europa de produtos sem agrotóxicos. Hoje estamos todos nos integrando na internet, e abrem-se novas perspectivas.

Assim, de uma visão de simples articulação de políticas setoriais, estamos evoluindo, no caso dos municípios, para a compreensão de que uma cidade, ainda que pequena ou média, pode ser vista de maneira ampla como unidade básica de acumulação social, ponto onde se articulam as iniciativas econômicas e sociais, culturais e políticas, para gerar uma racionalidade sistêmica.

Parecerá curioso escrever isto quando só se fala em globalização, blocos, macropolíticas. De certa forma, trata-se de entender que quanto mais a economia se globaliza, mais a sociedade tem também espaços e necessidade para criar as âncoras locais.

De forma geral, notamos nas experiências de gestão uma grande subutilização do potencial que as novas tecnologias abrem. Neste sentido, as experiências que acompanhamos são às vezes instrutivas pelo que nelas não encontramos. O essencial é que inúmeras cidades estão se dotando do *wi-fi* urbano, e esta conectividade de todos com todos deve permitir uma horizontalidade em rede do próprio conceito de gestão.

No Brasil, o Plano Nacional de Banda Larga avança rapidamente, apesar das resistências do oligopólio das empresas de telefonia. Estas mudanças são centrais para o nosso raciocínio sobre a descentralização, na medida em que o acompanhamento e a coordenação de muitas atividades descentralizadas tornou-se possível a partir de níveis superiores, o que permite aliar a flexibilidade da gestão local com a coerência sistêmica do conjunto.

12 POLÍTICAS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Da mesma forma como a economia se apoia num conjunto de empresas, o desenvolvimento do país precisa se apoiar em unidades territoriais básicas que têm de ser administradas de forma racional e produtiva. Esta visão dos municípios como *blocos* com os quais se constrói o país é essencial, mas não suficiente. As instâncias superiores de gestão são vitais, criando grandes infraestruturas, assegurando equilíbrio macroeconômico, desenvolvendo políticas tecnológicas e assim por diante. Todo este esforço, no entanto, deve se materializar em última instância em territórios bem geridos, apropriados de forma inteligente, democrática e participativa pelos atores locais.

Por mais esforços que se façam no plano federal ou estadual, quem tem de pôr ordem em sua casa, em última instância, é o município, junto ao poder local, o espaço onde os atores sociais conhecem os seus problemas, podem se articular de forma criativa, organizarem os seus sistemas de informação e seguimento de projetos e assim por diante.

Ao melhorarmos a capacidade de gestão na base do país, estaremos melhorando não só a produtividade local, mas a produtividade sistêmica do conjunto dos agentes econômicos e sociais. E ao assegurarmos apoio descentralizado ao pequeno produtor, e aos processos participativos de gestão local, estaremos contribuindo para a democratização dos processos locais de decisão.

No conjunto, é necessário que chegue mais apoio. É necessário também que este apoio seja menos fragmentado e mais integrado no nível local. É preciso assegurar que este apoio não substitua, mas fomente a apropriação local do processo de desenvolvimento. É preciso também formar pessoas para que os recursos sejam mais bem aproveitados. Teremos também que ajudar a gerar soluções institucionais menos rígidas, facilitando a estruturação de consórcios intermunicipais, de parcerias entre os diversos setores, de conselhos, foros e agências de desenvolvimento: os poderes Executivo e Legislativo formam apenas parte deste universo.

Mais meios, mais desburocratização e flexibilidade na sua gestão, mais participação organizada dos atores locais, mais formação e informação, soluções que apontem para o pleno emprego e para a sustentabilidade do processo. São os diversos *eixos* de soluções e de apoios que têm sido identificados como necessários.

As grandes políticas, os grandes projetos, são sem dúvida necessários. Mas o apoio às pequenas iniciativas e ao desenvolvimento local, liberando o potencial produtivo da base da sociedade, pode em si constituir uma grande política, e ao liberar as instâncias superiores de microdemandas, resulta na melhora da gestão mais ampla da nação.

As empresas buscam alocar racionalmente os fatores de produção, e para isso temos cursos de administração de empresas, que ensinam como gerir de maneira integrada e eficiente o conjunto dos recursos disponíveis. De forma semelhante, a unidade territorial deve aprender a otimizar o uso dos seus recursos naturais, humanos, sociais, culturais e econômicos. E de forma democrática, pois os membros da comunidade, neste caso, são os donos do empreendimento.

Neste plano, inclusive, abre-se uma linha de pesquisa importante, na qual avançamos muito pouco na América Latina e no Brasil em especial: quais são as medidas de nível nacional que melhoram o espaço e a eficiência da gestão local? Reformas tributárias, jurídicas, a descentralização e a democratização da mídia, a flexibilização do acesso aos financiamentos para a área social e outras iniciativas deverão constituir preocupações crescentes, à medida que as ações locais adquiram maior peso e presença no cenário nacional.⁵

13 SISTEMAS LOCAIS DE FINANCIAMENTO

Há tempos me comunicaram os dados de uma pequena pesquisa feita em Bertioga, cidade litorânea no estado de São Paulo, Sudeste brasileiro, onde foi analisado o que acontece com o dinheiro depositado pelos residentes nas agências locais. Constatou-se que, de cada R\$ 100,00 depositados, R\$ 92,00 eram aplicados fora da cidade. O que isto significa? Antigamente – hoje antigamente significa algumas décadas atrás –, um gerente de agência conversava com todos os empresários locais, buscando identificar oportunidades de investimento na região, tornando-se um fomentador de desenvolvimento local. Hoje, o gerente é remunerado por pontos, em função de quanto consegue extrair. Ontem, era um semeador à procura de terreno fértil. Hoje, é um aspirador que deixa o vazio.

No bolo de recursos públicos brasileiros, os municípios, que subiram para uma participação de cerca de 17% com a Constituição de 1988, hoje estão em nível mais próximo de 13% – nos países desenvolvidos, a participação dos municípios se situa na faixa de 40 a 60%. Se somarmos os impactos da fragilização dos recursos públicos locais e do desvio das poupanças privadas pelas grandes redes de atravessadores financeiros, o resultado prático é que inúmeras pequenas iniciativas essenciais para dinamizar o tecido econômico local dos 5.570 municípios do país deixam de existir. Os municípios estão sendo drenados, em vez de irrigados.

5. Neste plano, veja-se o relatório da pesquisa *Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*, com 89 propostas práticas nas áreas de financiamento, apoio tecnológico e outras. Disponível em: <<http://goo.gl/wOzKOv>>.

O que acontece com o cidadão comum, que não é nem governo, nem empresário, nem organizador do desenvolvimento local? Ele é tratado como cliente, na concepção moderna do termo. Primeiro, ele não escolhe o banco, pois este lhe é atribuído junto com o emprego. É o que podemos chamar de cliente cativo. Na realidade, cada empresa negocia com o banco o seu plantel de futuros clientes. E o cliente abre a conta onde a empresa lhe paga. Este ponto é muito importante, pois significa que, para o comum dos mortais, não há realmente concorrência de mercado, e os bancos podem elevar tarifas ou cobrar os juros que quiserem, dando apenas uma olhadinha de vez em quando no comportamento dos outros bancos, para não se distanciarem demasiado.

Começam a aparecer alguns dados agregados, ainda que este escândalo maior da nossa economia mereça pesquisas mais sérias. Os resultados que vemos, apresentados recentemente pelo Banco Central, é que os custos financeiros consomem 46,5% da renda familiar brasileira, por exemplo. Entra aqui, naturalmente, o fato de que empresas comerciais descobriram que se ganha muito mais dinheiro lidando com dinheiro do que com produtos. O pobre, por ganhar pouco, pode pagar pouco, e se vê obrigado a parcelar a sua magra capacidade de compra, a juros numa altitude onde já começa a faltar oxigênio.

O resultado é que a capacidade de consumo da população, essencial para dinamizar as atividades econômicas do país, é esterilizada, pois grande parte da nossa capacidade de compra é transformada em remuneração da intermediação financeira. Assim, a paralisia atinge o governo, as atividades produtivas, a dinâmica do desenvolvimento local e o elemento dinamizador tão importante que é o mercado interno, fenômeno curiosamente chamado de *estabilidade*.

A realidade é que a cultura de intermediação financeira que se implantou no Brasil e em diversos outros países não é mais de se identificar oportunidades de investimento, buscando fomentar produção e prestação de serviços, mas de se tirar a poupança local para transferi-la para diversos *produtos financeiros*. É importante notar que esta cultura impera nos bancos comerciais, mas impregnou também em parte os bancos oficiais.

Os bancos oficiais, na busca da construção de um sistema de apoio financeiro, estão dinamizando iniciativas de microcrédito, de linhas especiais de apoio à compra de materiais de construção, e temos alguns esforços de regulamentação que permitem às pessoas buscarem um crédito de forma a fazer uma compra à vista, ou ainda pedir em dinheiro emprestado na sua empresa. Muito significativo também é o surgimento dos bancos comunitários de desenvolvimento, que já são 107 no Brasil em 2015, que permitem que as poupanças locais sejam efetivamente utilizadas para as necessidades do desenvolvimento local. São iniciativas que ajudam, mas o quadro geral é desolador.⁶

6. O detalhe de como funciona o sistema de intermediação financeira no Brasil, e de como trava o desenvolvimento, pode ser consultado no nosso estudo *Resgatando o potencial financeiro do país*, atualizado em dez. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/bKq1BY>>.

A visão que queremos apresentar aqui é que o subsistema de financiamento interessado em fomentar efetivamente as iniciativas locais de desenvolvimento, e com capilaridade grande como têm o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Nordeste (BNB), no caso brasileiro, deveria estimular a formação de conselhos locais ou regionais de fomento, ou algum outro sistema de articulação horizontal, em que a capacidade de apoio das várias instituições do Sistema S, as incubadoras municipais ou acadêmicas de empresas, as organizações da sociedade civil, a própria administração local pudessem contribuir para a gestão colegiada de verbas limitadas de recursos de fomento.

14 INFORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Não há participação sem a informação adequada. E isto significa informação bem coletada e atualizada, disponibilizada de maneira competente e de fácil acesso, diferenciada segundo os usuários – em particular a informação gerencial interna e o fluxo de informação para a comunidade – e apoiada por um sistema de comunicação que assegure que seja apropriada pelos agentes econômicos e sociais do município. Não há melhor garantia de uso racional dos recursos do que a visibilidade que gera o acesso à informação. A lei da transparência, aprovada no Brasil em 2012 para todos os níveis de governo, constitui aqui uma ferramenta poderosa. Cada instituição pode constituir o seu próprio sistema de monitoramento, avaliação e controle, para poder apreciar a produtividade dos seus esforços.

A descentralização da gestão envolve, portanto, também a organização da informação de base e informação gerencial que permitam um planejamento democrático participativo e uma gestão eficiente. A produtividade sistêmica do território depende de uma grande densidade de informação bem organizada, e disponibilizada para todos os atores sociais interessados.

Com as novas tecnologias de informação e comunicação, ter uma comunidade bem informada sobre seus problemas, suas oportunidades e potenciais tornou-se relativamente fácil e barato. Considerando os ganhos de produtividade obtidos e os custos hoje reduzidos das novas tecnologias, organizar um bom sistema local de informação constitui provavelmente uma das ações de melhor relação custo-benefício.

O grau de desinformação dos vereadores, frequentemente dos prefeitos, e também dos empresários, dos movimentos sociais, sobre os dados concretos da região onde atuam é em geral impressionante. Não se imagina um diretor assumir uma empresa sem informações gerenciais. No entanto, é a situação de grande parte dos responsáveis pelas decisões de nível local. O resultado é a grande dificuldade de se administrar o território de forma a que as diversas iniciativas possam convergir e gerar sinergias.

No Brasil, as informações existem. Cada secretaria do município produz informações, as empresas são registradas em cadastros, há pesquisas e estudos, levantamentos de empresas especializadas, estatísticas do IBGE e dos órgãos estaduais. Mas as informações são fornecidas às instâncias superiores de decisão, e não são devolvidas de maneira organizada para os atores locais. Este sistema permite que se publiquem anuários estatísticos nacionais e que se elaborem teses de doutorado nas universidades, mas para dinamizar a produtividade sistêmica local é preciso que a informação gerada seja organizada e desagregada territorialmente em função das necessidades da racionalização do processo decisório local.

Não há participação cidadã sem informação organizada. A fragmentação das informações existentes, segmentadas em setores, obedecendo a metodologias diferenciadas segundo a instituição externa que as elaborara, não permite que no plano local as informações sejam integradas. As próprias informações financeiras do município são organizadas em função das classificações do tribunal de contas, para efeitos de controle e não para efeitos de gerenciamento financeiro e de racionalização da alocação de recursos.

Os diferentes programas sociais, econômicos, culturais e ambientais só funcionam efetivamente quando há participação cidadã no processo. A participação se dá essencialmente no plano das políticas locais, que é onde as pessoas se conhecem umas às outras, onde podem avaliar os recursos socialmente disponíveis, podem se articular em reuniões de bairro e assim por diante. É essencial que a informação seja desagregada no nível pelo menos do município, para permitir a ação local informada. É teoricamente viável uma pessoa de um município concreto buscar nas diversas instituições as informações sobre a sua própria realidade, mas a existência fragmentada de milhares de informações dispersas em diversas instituições nacionais, com metodologias e classificações divergentes, e inclusive com divisões territoriais que não coincidem, torna a tarefa pouco viável.

O fato é que as administrações locais são vistas de forma geral como *fornecedoras* de informações, para que os centros de decisão que ficam mais acima possam levar os seus interesses em consideração, ou assegurar melhor os seus próprios interesses. Este tipo de filosofia da informação é coerente com uma ideologia política que vê a sociedade como usuária, ou até como *cliente*, mas não como sujeito do processo decisório. O eixo central, portanto, consiste em entender que é o conjunto dos atores locais que devem ser adequadamente informados, para que possam participar ativamente das decisões sobre os seus destinos. É uma condição tanto da racionalidade da gestão local, como da promoção de processos mais democráticos.

De certa forma, o mundo tecnológico da informação mudou radicalmente, mas continuamos a produzir a informação da maneira tradicional, segundo categorias, formas de organização e de acesso que obedecem a outra era. A luz mal direcionada

apenas nos ofusca, não ilumina nosso caminho. O grande desafio que se coloca é o da organização da informação segundo as necessidades práticas dos atores sociais que intervêm no processo de desenvolvimento local. O grande investimento, que é a produção da informação, já foi efetuado. Trata-se de agregar uma forma complementar de sua utilização. Com as tecnologias atualmente existentes, trata-se de um projeto relativamente simples, e de produtividade social extremamente elevada.

Segundo o World Information Report da Unesco:

há uma grande diferença entre ter um direito e poder exercê-lo. Pessoas pouco informadas se veem frequentemente privadas dos seus direitos porque lhes falta o poder para o seu exercício (...). O acesso à informação é um direito que temos, como o acesso à justiça, e deveria ser assegurado gratuitamente como outros serviços públicos.⁷

Além de um direito, a informação bem organizada e disponibilizada constitui um poderoso instrumento de autorregulação na base da sociedade, pois todos os atores sociais, empresários, secretários municipais, organizações comunitárias etc., passam a tomar decisões melhor informadas. E aqui, os imensos avanços nas tecnologias da informação tornam esta visão muito viável a baixo custo.

15 SUGESTÕES PARA A GESTÃO DESCENTRALIZADA

Visitas a experiências interessantes em curso nos trazem um sentimento interessante. Por um lado, claramente, não há catecismo, e cada lugar tem de reinventar a forma de construir a renovação política. Por outro lado, quando vemos uma boa experiência, sabemos imediatamente que é boa. Temos portanto, seguramente, uma série de critérios mais ou menos implícitos do que é uma boa experiência, ou boa governança, na terminologia moderna. É um fenômeno um pouco parecido com as organizações não governamentais: todos encontram dificuldades em defini-las, mas quando entramos numa sala de trabalho sabemos que estamos numa organização não governamental (ONG). Pelo clima, pelo pique, pelo idealismo, ou quem sabe que característica do que hoje se denominam os elementos intangíveis da gestão.

A primeira característica que emerge, como denominador comum da ampla maioria das experiências que dão certo, é uma nova arquitetura de articulações sociais. Podem ser conselhos de desenvolvimento que permitem reunir os diversos atores sociais, parcerias de diversos tipos, convênios entre diversas instituições, consórcios intermunicipais, acordos, contratos, ou até, simplesmente, um espaço informal de articulação, mas o fato é que o ponto-chave de renovação da governança local é a decisão conjunta, participativa, de atores que até então agiam isoladamente.

7. Unesco, *World Information report 1995*, p. 280-282. Iniciativas importantes têm surgido no Brasil recentemente, como o movimento Nossa São Paulo, que publica o *Indicadores de bem-estar municipal (Irbem)* e outros.

Um segundo ponto, diretamente ligado ao primeiro, é a filosofia de busca de equilíbrios dos diversos interesses em jogo. Não se trata mais de derrotar os outros, de obter sucesso à custa dos outros, mas de somar o máximo de proveitos para o conjunto. É o jogo *win-win*, ou *ganha-ganha* tão bem sistematizado por Hazel Henderson. As instâncias superiores de governo podem ajudar bastante aqui, condicionando o financiamento à constituição de instâncias participativas de definição dos programas financiados.

Outro ponto importante é entender que uma atividade que funciona representa sempre um ciclo completo. Não adianta formação profissional se não se gera emprego. Não é suficiente gerar uma incubadora de empresas se não se cria o mecanismo de crédito correspondente e assim por diante. A introdução do planejamento democrático, que permite ter uma visão de conjunto e de mais longo prazo do que projetos individuais, pode ajudar muito no processo. O fato é que formamos técnicos em administração pública ou administração empresarial, e raramente na gestão integrada do território, área de formação muito tradicional, por exemplo, no quadro do *aménagement du territoire* (ordenamento do território).

É igualmente essencial a orientação por resultados finais em termos de qualidade de vida da população, pois frequentemente nos satisfazemos em analisar os meios invertidos. Quantas vezes encontramos notícias sobre o muito que uma entidade gastou em formação profissional, ou o número de viaturas que a polícia colocou na rua? Estivemos numa reunião sobre problemas de crianças de rua, na qual o Ministério Público apresentou o seu relatório sobre quantas empresas multou por utilizarem trabalho infantil, e em seguida a Secretaria do Trabalho apresentou um relatório mostrando quantas crianças conseguiu tirar da rua conseguindo-lhes emprego. A intensificação dos meios é frequentemente confundida com a realização dos objetivos.

Um elemento bastante importante a se enfatizar nas diversas experiências de descentralização e de desenvolvimento participativo é que as organizações da sociedade civil não desempenham um papel substitutivo das políticas públicas, ainda que frequentemente apontem suas fragilidades. De certa forma, pode-se dizer até que as ações frequentemente começam “tapando buracos” onde o Estado ou a empresa não dão respostas adequadas.

Mas a função mais significativa da organização da sociedade civil reside na articulação das diversas forças sociais, aproximando, costurando, organizando, gerando parcerias, trazendo à tona as necessidades realmente sentidas pela sociedade, quando muitas vezes predomina o interesse da empreiteira. Para uma administração municipal poder constituir preciosas correias de transmissão entre as tensões e aspirações da população e o processo decisório da administração pública ou de grandes grupos econômicos.

É importante, neste sentido, reforçar os diversos tipos de formação, com cursos e pesquisas correspondentes, buscando reforçar a capacidade local de gestão do território, de maneira a que a descentralização de uma série de políticas, em particular nas áreas sociais, possa encontrar no nível local a capacidade de recepção correspondente. Parcerias podem ser constituídas tanto com universidades quanto com ONGs, e as escolas de governo, que existem em numerosos estados brasileiros, também podem ajudar. Trata-se de dinamizar uma formação que cruze elementos de serviço social, administração, economia e educação, visando à formação de gestores do desenvolvimento local integrado.

De forma geral, nota-se ainda uma subutilização do imenso potencial das novas tecnologias de informação. Iniciativas essenciais, como a organização de sistemas integrados de informação local, ainda patinam, envolvendo centro de informação, indicadores de qualidade de vida, informação gerencial e modernização de arquivos. Informação gera transparência, e transparência gera empoderamento.

O talão de Aquiles das experiências continua sendo a comunicação. Uma série de municípios ainda trabalham comunicação na linha do *marketing* político, outros comunicam mal por deficiência de organização de informação sistematizada, outros ainda simplesmente não entenderam que a comunicação é essencial, faz parte dos direitos fundamentais do cidadão – o que nos Estados Unidos, por exemplo, se caracteriza como *right to know*, direito de saber. Nunca é demais lembrar que o município é o proprietário, por assim dizer, da empresa.

Nota-se um forte avanço, nos últimos anos, em termos de relações externas, inclusive internacionais, por parte das prefeituras. Nas ONGs, a compreensão da importância destas iniciativas já é bastante mais desenvolvida. E algumas prefeituras desenvolveram redes de contatos internacionais dinâmicas e funcionais. Mas, no geral, há um grande caminho pela frente, tanto em termos de conhecimento de experiências internacionais de desenvolvimento local, como em termos de abertura de mercado de comércio eletrônico para as empresas locais, abertura de convênios culturais para a dinamização da educação em rede e assim por diante.

Estas constatações, por óbvias que sejam, são importantes para deixar claro que a racionalização institucional faz parte de um processo mais amplo, ultrapassando as simplificações da privatização. Por outro lado, mostram que a reorganização do contexto institucional na base da sociedade constitui eixo de ação absolutamente vital. Não se trata portanto de organogramas apenas, mas da lógica do processo, da cultura administrativa herdada pela nação. O município, unidade básica da estruturação no Brasil, ganhou força e autonomia com a Constituição de 1988, e a descentralização, que permite ações diferenciadas, e mais finamente adequadas às condições de cada localidade, precisa se dotar de instrumentos de gestão correspondentes.

Sugestões nesta área têm sido numerosas. O essencial é a abertura, por parte das administrações, para a inovação, para outras formas de organização, para as iniciativas em outras regiões do país e do mundo. O debate político e econômico ficou durante longo tempo confinado nas grandes simplificações do século passado, em que tudo se resumia ao embate entre privatização e liberalismo por um lado, e socialização e estatismo de outro. Esta polarização ainda alimenta os nossos ódios ideológicos e trava a evolução para soluções construtivas. Mas no conjunto estamos evoluindo para outras formas de organização social, outros paradigmas. Não importa muito se isto pode ser qualificado de terceira ou de quarta via. O que importa realmente é a expansão das liberdades de opção dos segmentos oprimidos ou excluídos da população, é a construção de uma sociedade mais civilizada, ou, como dizia Paulo Freire, *menos malvada*.

REFERÊNCIAS

GUSTAFSSON, A. **Local government in Sweden**. Stockholm: Swedish Institute, 1983.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas Brasil**. Brasília: Pnud; Ipea; FJP; 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BROWN, E. **The Public Bank solution**. Louisiana: Third Millennium Press, 2013.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **A hora da igualdade**. Brasília: Cepal, 2010, 58 p. Disponível em: <<http://bit.ly/bqwYAh>>.

DOWBOR, L. **Redes de informação para a gestão local**. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/ImzB92>>.

_____. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2008. Disponível em: <<http://dowbor.org/08podlocal.doc>>.

_____. **Bens comuns: da privatização à democracia real. Outras Palavras**, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/svI50W>>.

_____. **Resgatando o potencial financeiro do país**. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/dk9oNt>>.

FRIEDMANN, J. **Empowerment: the politics of alternative development**. **Wiley Library Online**, 1992.

HENDERSON, H. **Construindo um mundo onde todos ganham**: a vida depois da guerra da economia global. São Paulo: Cultrix, 1996. Disponível em: <www.pensamento-cultrix.com.br>.

HENDERSON, H.; LICKERMAN, J.; FLYNN, P. **Calvert-henderson quality of life indicators**. Bethesda: Calvert Group, 2000.

IGNACY; L C.; DOWBOR, L. Crises e oportunidades em tempos de mudança. *In*: SACHS, I. **Desenvolvimento, inovação e sustentabilidade**: contribuições. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

KRONEMBERGER, D. **Desenvolvimento local sustentável**: uma abordagem prática. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/khijjp>>.

KOIKE, B. Investidores já rondam hospitais. **Valor Econômico**, 5 de fevereiro de 2015.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local**: caminhos para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MARTINS, O. **Gestão territorial**: os vetores do desenvolvimento local. 2013. Dissertação (Mestrado) – Pós-graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, ago. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/mquZbd>>.

MCGILLY, F. **Canada's Public Social Services**. Toronto: Oxford University Press, 1998.

MOUSSALLEM, M. **Terceiro setor**: um ator estratégico para o desenvolvimento humano. São Paulo: Plêiade, 2014.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife: BNDES, 2000.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Pnud Brasil, 2014.

POCHMANN, M.; DOWBOR, L. **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

ROUILLÉ D'ORFEUIL, H. **Economia cidadã**: alternativas ao neoliberalismo. Vozes, Petrópolis, 2002, 199 p. Disponível em: <www.vozes.com.br>.

SACHS, I.; LOPES, C.; DOWBOR, L. Crises e oportunidades em tempos de mudança. *In*: SACHS, I. (Org.). **Desenvolvimento, inovação e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

SEN, A.; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <www.fpabramo.org.br>.

VANNUCHI, P. *et. al.* **Política nacional de apoio ao desenvolvimento local**. São Paulo: Sebrae, 2008.

VERGARA, P.; ALBUQUERQUE, F. (Orgs.). **Desarrollo económico territorial: respuesta sistémica a los desafíos del empleo**. Buenos Ayres: Dete-ALC, 2006.

VIEIRA, A. M.; CASTRO, D. S. P.; OLIVEIRA, R. J. (Orgs.). **Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos**. São Paulo: Umesp, 2013.

PROMESSAS DESFEITAS: NOTAS INTRODUTÓRIAS

Marcio Pochmann¹

1 INTRODUÇÃO

As distintas gerações deste início do século XXI encontram-se diante de mudanças significativas no modo de viver globalmente. De um lado, a urbanização concentra, cada vez mais em menos lugares do planeta, população e produção, o que torna ainda mais fundamental a administração das cidades existentes.

De outro lado, a prevalência da degradação ambiental demonstra que os avanços do progresso tecnológico e a organização das cadeias globais de valor, por si só, não se apresentam suficientes para a constituição de padrão de vida decente e de qualidade sustentável no tempo. Mesmo assim, promessas continuam a ser apresentadas, sem compromissos de sua efetiva realização, gerando não apenas o descrédito da política como o risco à consistência continuada dos regimes democráticos.

Diante disso que a presente contribuição visa identificar alguns aspectos associados à problemática da vida urbana. De certa forma, um breve cotejamento entre as promessas que têm sido apresentadas e a efetiva dimensão da realidade urbana de crise e oportunidades de transformação.

2 INTRODUÇÃO À CRISE E OPORTUNIDADES EM CURSO

Após registrar uma das trajetórias mais exitosas em termos de expansão de suas forças produtivas convergente com o processo de medianização da estrutura social por quase trinta anos ao final da Segunda Guerra Mundial, o centro do capitalismo mundial encontra-se novamente diante de mais uma grande crise. Sem solução à vista, a turbulência de dimensão global iniciada em 2008 passa a equivaler-se cada vez mais às grandes depressões que varreram o mundo como em 1873-1896 e em 1929-1945.

Em todas as grandes crises, o deslocamento geográfico do núcleo dinâmico mundial apresentou-se como um problema complexo frente à assimetria que decorre da relação do centro com a periferia imposta pelo capitalismo de desenvolvimento

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Presidente da Fundação Perseu Abramo.

desigual e combinado. Enquanto no último quartel do século XIX, a longa decadência do domínio inglês teve início com a emergência da segunda Revolução Industrial e o fim do capitalismo de livre competição, a grande depressão de 1929 consolidou a hegemonia estadunidense sobre a Alemanha, derrotada nas duas grandes guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945).

Neste começo do século XXI, a polarização ascendente entre Estados Unidos e China concede foco ao tema controverso da transição atual no interior do centro dinâmico capitalista mundial.

De um lado, a nova fronteira de expansão capitalista aberta a partir da Ásia, cujo vetor principal tem sido o rápido e considerável processo de monopolização do capital por meio das cadeias globais de valor (Glattfelder, 2013; Milberg e Winkler, 2013; Rothkopf, 2008). O grau de concentração e centralização do capital em algumas poucas corporações transnacionais acarreta simultaneamente ao sistema o aprofundamento da fragmentação na produção dispersa por determinadas partes dos territórios nacionais que se interligam cada vez mais por força dos avanços da terceira Revolução Indústria e Tecnológica.

Atualmente, não mais do que trezentos subespaços, fragmentos de territórios nacionais, dispersos no mundo encontram-se interligados e articulados, responsáveis pela centralidade do modo capitalista global de produção e distribuição. Esses subespaços, e sua autonomia relativa, comprometem o funcionamento das políticas públicas e esvaziam o grau de autonomia dos Estados nacionais (Narodowski e Lenicov, 2012; Dreifuss, 2004).

Destaca-se, contudo, que o grau de independência dessas áreas em relação aos Estados-nação e aos governos subnacionais não é absoluto. Seguem, aos governos locais, as relações cotidianas de trabalho, as questões ambientais entre outras que tendem a relativizar o grau de autonomia dos subespaços em relação ao Estado-nação.

De outro lado, a decadência do padrão de industrialização e regulação fordista desde a década de 1970 segue acompanhada por consequente desestruturação da sociedade salarial, especialmente aquela conformada pela maior proximidade entre a base e o cume da estrutura social. Assiste-se, assim, à transição das tradicionais classes médias assalariadas e de trabalhadores industriais para um novo e extensivo precariado, com importante polarização social (Standing, 2013; Beck, 2000; Pochmann, 2012).

3 A CRISE E A PROBLEMÁTICA URBANA

Na atualidade, para se analisar com acuidade a problemática urbana deve-se considerar a relação sistêmica entre o desenvolvimento capitalista, em crise, e as cidades, bem como a relação entre o modelo de cidade e o padrão de sociedade, considerando

para tanto alguns riscos de abordagem. Inicialmente, o risco do curto prazo, dadas as emergências de atendimento da política pública, perdendo-se, assim, a perspectiva do planejamento, frente à predominância do entendimento das cidades como produto da lógica de curtoprazismo imprimida pelo mercado financeiro.

Na sequência, um segundo risco advém das visões fragmentadas e parciais, contemporâneas aos avanços da perspectiva pós-moderna. A organização fragmentada das especializações e setorializações do Estado tende a comprometer a operacionalização mais efetiva de uma política pública, distanciando-se, cada vez mais, do método de abordagem mais ampla, capaz de conferir integralidade à complexidade decorrente das diversas áreas de conhecimento formal (relações econômicas, políticas, culturais, sociais entre outras).

Neste sentido, não se deveria buscar apreender a cidade em países subdesenvolvidos espelhando-se nos países centrais. Parte-se do pressuposto que o desenvolvimento capitalista é desigual por que a forma de sua organização é hierárquica a partir da existência de um centro dinâmico que se articula com os demais componentes do sistema de pretensões globais desde a sua existência dominante.

Em geral, a relação hierárquica que se estabelece entre o centro dinâmico e as partes restantes é a de subordinação e dependência periférica. Os elementos fundantes da centralidade dinâmica dependem da existência de moeda de curso internacional, da presença de forças armadas consistentes e da capacidade de produção e difusão tecnológica.

Os países subdesenvolvidos, por não apresentarem estes três elementos que os qualificariam no contexto mundial do sistema capitalista de hierarquia de posições, prevaleceriam com seu desenvolvimento periféricamente subordinados, como no caso histórico do Brasil. Mas quando há crises no centro dinâmico, abrem-se novas oportunidades de reposicionamento no interior do desenvolvimento do sistema capitalista de dimensão global.

Exemplo disso pode ser observado, por exemplo, no Brasil. Na década de 1880, o país viveu a reforma política de 1881, o abandono do trabalho escravo em 1888 e a transferência do Regime Imperial para a República em 1889, com a implementação de uma nova Constituição em 1891.

Tudo isso, que possibilitou o avanço para a nova sociedade agrária não escravista, embalado pelo ciclo econômico do café e a organização da República Velha (1889-1930) transcorreu simultaneamente à longa depressão (1873-1896) que atingiu o velho centro dinâmico capitalista estabelecido a partir da Inglaterra. Também na grande depressão iniciada em 1929, que abalou significativamente o mundo a partir dos Estados Unidos, o Brasil concedeu novo salto, instalando a passagem para a nova sociedade urbana e industrial.

A partir daí, percebe-se como as cidades brasileiras foram se transformando de antigas cidades ligadas ao meio agrário para urbanas, porém desacompanhadas de reformas civilizatórias. Como nas sociedades agrárias, as cidades existentes eram enxutas (pequenas), a matriz de cidades urbanas e industriais passou a separar o lazer do trabalho, por exemplo, o que resultou na reespecialização e setorização das cidades, com perda do tempo e sua burocratização.

Além disso, o autoritarismo vigente diante da ausência de reformas, como a agrária e tributária, permitiu manter o poder agrário com novas forças do capital urbano representadas pelo lixo, pela especulação imobiliária e pelo transporte coletivo, por exemplo. A transição do antigo modelo de cidade agrária para o urbano e industrial desprovida de reformas redundou na constituição de cidades extensivas, com a presença de prédios públicos em áreas desvalidas e sem referência urbana, sobretudo nas regiões periféricas pertencentes aos grandes centros urbanos.

Com passar do tempo, este modelo de cidade se mostrou ingovernável. Os custos para universalização do acesso à cidade se mostraram extremamente elevados por conta do espraiamento da população em longas áreas territoriais das cidades.

Alternativas programadas, como a urbanização da periferia, se mostraram possíveis, porém sem resultados plenamente atingidos. Outra via perseguida tem sido a passagem para a sociedade de serviço.

Mas isso pressupõe a mudança do Estado e dos governos, que tendem a ser caudatários do modelo de cidades pertencentes às sociedades dos séculos XIX e XX. A fragmentação mantida das políticas públicas impossibilita a gerência de um modelo de cidade de serviços.

A sociedade de serviço, neste sentido, constitui uma nova perspectiva de mudança para a organização do espaço territorial nas cidades e nos governos. Para tanto, é necessária a reorganização matricial, não mais setorial na administração pública, com organização em equipes que permitam uma atuação na totalidade das necessidades individuais e coletivas do viver nas cidades do século XXI.

Diante da crise no centro dinâmico do capitalismo iniciada em 2008, uma nova oportunidade de reposicionamento se apresenta às regiões e aos países periféricos. Na Ásia, em especial na China, o projeto de reposicionamento encontra-se em curso, ainda não percebido na América Latina, conforme registrado anteriormente, como no Brasil.

4 A EMERGÊNCIA DO RACIONALISMO NEOLIBERAL

Nos dias de hoje, contudo, a perspectiva engajada dos ideólogos do capitalismo tem sido bem distinta. Frente aos sinais de bloqueio ao ciclo de expansão das forças produtivas com avanços na sociedade de consumo de massa ainda nos anos de 1970,

as respostas apresentadas, a partir de então, direcionaram-se ao entendimento de uma significativa oportunidade de transição ao padrão civilizatório superior.

Em síntese, trata-se da visão convergente de que a terapia das políticas neoliberais teria por função libertar o espírito empreendedor das novas forças produtivas capitalistas concomitantemente com a emergência da terceira Revolução Industrial e Tecnológica (Davis *et al.*, 2006; Ellsberg, 2011; Anderson, 2013).

Embalados por certo determinismo tecnológico e saltos imaginados na produtividade do trabalho imaterial, uma nova gama de promessas foram forjadas em direção à almejada sociedade do tempo livre estendida pelo avanço do ócio criativo, da educação em integral e da contenção do trabalho heterônomo (apenas pela sobrevivência). Penetrados cada vez mais pela cultura midiática do individualismo e pela ideologia da competição, o neoliberalismo seguiu ampliando apoiadores no mundo.

Com isso, surge a perspectiva de que as mudanças nas relações sociais repercutiriam inexoravelmente sobre o funcionamento das cidades. Com a transição demográfica, novas expectativas foram sendo apresentadas. A propaganda de elevação da expectativa de vida para próximo de 100 anos de idade, como exemplo, deveria abrir inédita perspectiva à postergação do ingresso no mercado de trabalho para a juventude completar o ensino superior, estudar a vida toda e trabalhar com jornadas semanais de até 12 horas.

A nova sociedade pós-industrial, assim, estaria a oferecer um padrão civilizatório jamais alcançado pelo modo capitalista de produção e distribuição (Masi, 1999; Reich, 2002; Santos e Gama, 2008).

Sob este manto de promessas de maior libertação do homem do trabalho pela luta da sobrevivência (trabalho heterônomo) por meio da postergação da idade de ingresso no mercado de trabalho para somente depois do cumprimento do ensino superior, bem como da oferta educacional ao longo da vida, que o racionalismo neoliberal se constituiu. De certa forma, isso trouxe o entendimento de que o esvaziamento do peso relativo da economia nacional proveniente dos setores primário (agropecuária) e secundário (indústria e construção civil) consagraria expansão superior do setor terciário (serviços e comércio) (Aron, 1981; Bell, 1973).

Enfim, surge uma sociedade pós-industrial protagonista de conquistas superiores aos marcos do acordo socialdemocrata do segundo Pós-Guerra. Mas das promessas não resultaram efetiva e tão aguardada realização.

5 TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E DO ESPAÇO DA VIDA

Cada vez mais se apresenta como possibilidade a expectativa de vida em torno dos 100 anos de idade, frente aos atuais 65 anos. Além da importante queda na taxa de mortalidade infantil, assiste-se à aceleração da redução na taxa de fecundidade

feminina e do número de membros por domicílios. Frente a isso, ganham maior importância as novas estruturas familiares, muitas delas cada vez mais monoparentais, com crescente dificuldade de reprodução da tradicional sociabilidade domiciliar.

Acresce também ressaltar o estado de saúde da população, aquela expressa pela nova composição das causas de mortes. As doenças transmissíveis e por causas associadas a condições nutricionais, maternas e perinatais perdem importância, ao passo que aumentam as causas associadas às doenças não transmissíveis (cardiovasculares, psiquiátricas e neoplasias) e às causas externas (acidente de trânsito e violência).

Embora os recursos públicos e privados aumentem consideravelmente, o quadro de insegurança permanece sem diminuição. Em geral, o crime de violência atinge muito mais os jovens, especialmente os de sexo masculino e pertencentes às famílias de baixa renda.

No mesmo sentido, a carência de infraestrutura decente no meio urbano associa-se às precárias condições de nossa mobilidade urbana, dos meios de transportes coletivos e individuais, não sendo desprezíveis as mortes ocasionadas por acidentes de trânsito. Assim, o estado de saúde da população requer, cada vez mais, políticas intersetoriais e articuladas que assistam a população em sua totalidade.

Aliado a isso, a sustentação do meio ambiente ganhou maior importância com a necessidade de mudanças no modelo de produção e consumo de alto carbono que levasse à economia tecnologicamente avançada e assentada no processo de transição à desmaterialização da economia. Tudo isso pressupunha dar conta do estado de saúde do conjunto da população, da dimensão do conhecimento e da perspectiva do trabalho humano (Altwater, 1995; Alier, 2005; O'Connor, 1994).

6 TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA EDUCACIONAL

No que concerne ao estado da educação, destaca-se o reconhecimento *a priori* acerca da atual modificação demográfica, com redução, em geral, da parcela mais jovem e elevação do segmento etário mais velho. Ao mesmo tempo, percebe-se o aumento na expectativa média de vida, o que recoloca um conjunto de novas questões para as políticas de saúde, mobilidade, integração social, entre outras.

Para a dimensão do conhecimento, não obstante avanço colhido no processo educacional, sabe-se que há inegáveis descompassos e assimetrias ainda consideráveis em todo o território mundial. A começar pelo grau de analfabetismo populacional ainda persistente neste início do século XXI.

Isso cresce de proporção se forem contabilizados os chamados analfabetos funcionais. Em geral, a concentração dos pobres e miseráveis, assim como a maior taxa de desemprego e ocupações precárias, assenta-se na população de menor escolaridade.

Nesse sentido, o sistema educacional tal como existe atualmente é relativamente recente e apresenta sinais inegáveis de insuficiência. Até a transição da antiga sociedade agrária para a urbana e industrial, a educação era algo inexistente para as grandes massas da população. Tão somente as famílias aristocráticas possuíam condições de contratar tutores para filhos, enquanto a igreja é que tratava de transferir o conhecimento formalizado ao longo dos anos.

No mundo agrário, o conhecimento comunitário era transmitido na velha forma “de pai para filho”, em que os mais idosos possuíam importância relativa superior devido ao acúmulo das experiências vividas. De maneira geral, somente a passagem para a sociedade urbana e industrial altera o papel da educação, a partir da construção e difusão das escolas formais. Antes disso, a questão nacional, constituída pelo aparecimento dos Estados nacionais a partir do século XIX, tornou-se fundamental para a generalização da condição de povo associado aos limites da soberania de uma nação. Assim, a unificação da língua pátria e a identificação dos valores nacionais se mostraram fundamentais para a formação do conteúdo da educação formal.

Ademais, a emergência do trabalho na manufatura passou a exigir valores como disciplina e responsabilidade fabril, bem como operações básicas e linguagem comum, não mais transmitidas pelas famílias que viviam em comunidades na sociedade agrária. Nas cidades, as famílias não somente diminuíram de tamanho como o trabalho passou a ser realizado pelos pais e distante do local de moradia.

A crise de sociabilidade no interior das famílias pertencentes à sociedade urbana e industrial terminou sendo enfrentada pela ação das políticas públicas. Com a difusão dos sistemas educacionais pelo Estado, o segmento etário de até 14 anos foi libertado do trabalho, conforme ocorria na sociedade agrária, passando a inatividade necessária para cumprir o conteúdo do ensino como elemento fundante para o ingresso no mercado de trabalho.

Uma vez coberta a fase infantil de estudo, a passagem para o mercado de trabalho afastava dos bancos escolares. Assim, a educação do século XX se apresentou funcional aos requisitos de conformação dos Estados nacionais e de transição da inatividade ao mundo do trabalho.

Com a terceira revolução tecnológica, que tem a emergência das novas tecnologias de comunicação e informação, as exigências educacionais ampliam-se rapidamente. Não parecem caber mais sistemas educacionais voltados apenas às fases etárias precoces.

Ademais de tornar o ensino superior o piso da nova sociedade do conhecimento, urge a instalação do sistema de educação para toda a vida. Se o conhecimento assume cada vez mais a condição de principal ativo gerador de riqueza, qual o sentido de se estudar pouco e em condições desfavoráveis?

7 METAMORFOSES NO MUNDO DO TRABALHO

Em pleno curso da transição para a sociedade de serviços, a inserção no mercado de trabalho precisa ser gradualmente postergada, possivelmente para o ingresso na atividade laboral somente após a conclusão do ensino superior, com idade acima dos 22 anos, e saída sincronizada do mercado de trabalho para o avanço da inatividade. Tudo isso acompanhado por jornada de trabalho reduzida, o que permite observar que o trabalho heterônomo deva corresponder a não mais do que 25% do tempo da vida humana.

Nesse sentido que se apresenta a perspectiva do trabalho humano. Destaca-se que na antiga sociedade agrária, o começo do trabalho ocorria a partir dos 5 a 6 anos de idade para se prolongar até praticamente a morte, com jornadas de trabalho extremamente longas (14 a 16 horas por dia) e sem períodos de descanso, como férias e inatividade remunerada (aposentadorias e pensões). Para alguém que conseguisse chegar aos 40 anos de idade, tendo iniciado o trabalho aos 6 anos, por exemplo, o tempo comprometido somente com as atividades laborais absorvia cerca de 70% de toda a sua vida.

Na sociedade industrial, o ingresso no mercado laboral foi postergado para os 16 anos de idade, garantindo aos ocupados, a partir daí, o acesso a descanso semanal, férias, pensões e aposentadorias provenientes da regulação pública do trabalho. Com isso, alguém que ingressasse no mercado de trabalho depois dos 15 anos de idade e permanecesse ativo por mais 50 anos teria, possivelmente, mais alguns anos de inatividade remunerada (aposentadoria e pensão).

Assim, cerca de 50% do tempo de toda a vida estariam comprometidos com o exercício do trabalho heterônomo. A parte restante do ciclo da vida, não comprometida pelo trabalho e pela sobrevivência, deveria estar associada à reconstrução da sociabilidade, estudo e formação, cada vez mais exigidos pela nova organização da produção e distribuição internacionalizada.

Isso porque, diante dos elevados e constantes ganhos de produtividade, torna-se possível a redução do tempo semanal de trabalho de algo ao redor das 40 horas para não mais que 20 horas. De certa forma, a transição entre as sociedades urbano-industrial e pós-industrial tende a não mais separar nítida e rigidamente o tempo do trabalho do não trabalho, podendo gerar maior mescla entre os dois, com maior intensidade e risco da longevidade ampliada da jornada laboral para além do tradicional local de exercício efetivo do trabalho.

É dentro deste contexto que se recoloca em novas bases a relação entre o tempo de trabalho heterônomo e a vida. Em geral, o funcionamento do mercado de trabalho relaciona, ao longo do tempo, uma variedade de formas típicas e atípicas de uso e remuneração da mão de obra com excedente de força de trabalho derivado dos movimentos migratórios internos e externos sem controles.

Em vários países, a ausência das reformas clássicas do capitalismo contemporâneo, como a agrária, possibilitou a transferência de grande parcela do excedente rural dos trabalhadores para as cidades. Também sem planejamento, as cidades absorveram grandes contingentes de trabalhadores alocados em formas marginais de ocupação, cuja informalidade inviabilizou o trabalho decente. Os escassos experimentos de democracia nas relações de trabalho comprometeram o potencial de atuação dos sindicatos nas formas de contratações coletivas mais próximas dos ganhos de produtividade alcançados nos setores econômicos.

8 CONSEQUÊNCIAS PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

Após quase quatro décadas da geração de promessas voltadas à construção de uma sociedade superior, assiste-se ao fortalecimento dos sinais inegáveis de regressão no interior da sociedade do capital. Do progresso registrado em torno da construção de uma estrutura social medianizada por políticas de caráter socialdemocrata a partir da segunda metade do século passado, constata-se, neste início do século XXI, o retorno da forte polarização social (Boltanski e Chiapello, 2009; Lojkin, 2005; Kumar, 1997).

Por uma parte, a degradação da estrutura social herdada da industrialização fordista tem desconstituído ampla parcela da classe média, fortalecendo expansão do novo precariado. Por outra, a concentração de ganhos significativos de riqueza e renda em segmento minoritário da população gera um contexto social inimaginável, onde somente 1% da população mundial detém mais riqueza que o conjunto dos 99% dos habitantes da Terra.

Em mais de três décadas de predomínio da regulação neoliberal do capitalismo, as promessas da construção de padrão civilizatório superior encontram-se desfeitas. Os avanços ocorridos têm sido para poucos, enquanto o retrocesso observado serve a muitos.

REFERÊNCIAS

- ALIER, J. **El ecologismo de los pobres**: conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Barcelona: Icaria Editorial, 2005.
- ALTVATER, E. **O preço da riqueza**. Pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- ANDERSON, C. **Makers**: a nova revolução industrial. Coimbra: Actual, 2013.
- ARON, R. **Dezoito lições sobre a sociedade industrial**. Brasília: UNB/MF, 1981.
- BECK, U. **Un nuevo mundo feliz**: la precariedad del trabajo em la era de la globalización. Buenos Aires: Paidós, 2000.

- BELL, D. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1973.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2009.
- DAVIS, S. *et al.* **The new capitalists**. Boston: HBS, 2006.
- DREIFUSS, R. **Transformações**: matizes do século XXI. Petrópolis: Vozes, 2004.
- ELLSBERG, M. **The education of millionaires**. New York: Penguin, 2011.
- GLATTFELDER, J. **Decoding complexity**: uncovering patterns in economic networks. Switzerland: Springer, 2013.
- KUMAR, K. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- LOJIKINE, J. **Adieu à la classe moyenne**. Paris: La Dispute, 2005.
- MASI, D. **O futuro do trabalho**: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial. Brasília: UNB/JOE, 1999.
- MILBERG, W.; WINKLER, D. **Outsourcing economics**: global value chains in capitalist development. Cambridge: CUP, 2013.
- NARODOWSKI, P.; LENICOV, M. **Geografia económica mundial**: um enfoque centro-periferia. Moreno: UNM, 2012.
- O'CONNOR, M. Is capitalism sustainable? *In*: _____. **Political economy and the politics of ecology**. New Cork: Guilfort, 1994.
- POCHMANN, M. **Classes do trabalho em mutação**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- REICH, R. **O futuro do sucesso**: o equilíbrio entre o trabalho e qualidade de vida. Barueri: Manole, 2002.
- ROTHKOPE, D. **Superclass**: the global power elite and the world they are making. London: L. B, 2008.
- SANTOS, N.; GAMA, A. **Lazer**: da conquista do tempo à conquista das práticas. Coimbra: IUC, 2008.
- STANDING, G. **O precariado**: a nova classe perigosa. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- AGLIETTÀ, M. **Regulación y crisis del capitalismo**. México: Siglo XXI, 1979.
- BEINSTEIN, J. **Capitalismo senil**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- COATES, D. **Models of capitalism**. Oxford: Polity Press, 2000.

FREIDEN, J. **Capitalismo global**. Madrid: M. Crítica, 2007.

MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2009.

MELMAN, E. **Depois do capitalismo**. São Paulo: Futura, 2002.

OCDE – ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Perspectives du développement mondial**. Paris: OCDE, 2010.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

REICH, R. **Supercapitalismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

AVANÇOS E RECUOS NA QUESTÃO URBANA RUMO AO HABITAT III

João Sette Whitaker Ferreira¹

A terceira conferência da Organização das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a UN-Habitat III, retoma, nos círculos governamentais e na sociedade civil ligados à questão urbana mundo afora, a boa e velha discussão sobre as cidades e seus conflitos políticos, sociais, econômicos e espaciais. Passados quarenta anos da Habitat I, em Vancouver, apesar de se avançar em alguns aspectos, por exemplo, colocando em pauta a problemática do urbano na agenda política internacional e, mais especificamente, inserindo o combate à desigualdade socioespacial nos programas de ação de muitos governos, somos obrigados a constatar que, em termos práticos, não se lograram avanços verdadeiramente significativos.

Sabemos que o mundo, desde então, acelerou sua urbanização, tornando-se, em 2007, mais urbano que rural. A morfologia urbana majoritária, entretanto, espalhando-se privilegiadamente pelos países do mundo em desenvolvimento, é informal e precária. Mesmo nos países centrais do capitalismo, o fim do que Thomas Piketty (2014) chamou de *intermédio dos trinta gloriosos* e o forte ressurgimento de um capitalismo concentrador de riquezas e patrimonialista fizeram com que os assentamentos precários e informais recomeçassem, cada vez mais, a aparecer com mais frequência. O título do já clássico livro de Mike Davis, *Planeta Favela*, tem definitivamente razão de ser. A precariedade habitacional e urbana, se analisarmos pela superfície de território das cidades no mundo, é bem capaz que tenha-se tornado não apenas uma exceção, mas a regra.

No Brasil, não obstante inúmeros avanços no marco regulatório urbano, desde a Constituição de 1988 e a introdução dos artigos sobre a reforma urbana, com a aprovação do *Estatuto da Cidade*, em 2001; a obrigatoriedade dos Planos Diretores Municipais; a criação do Ministério das Cidades; e, até mesmo, a implementação de um programa maciço de financiamento habitacional de baixa renda – o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) –, tem-se que admitir uma relativa estagnação nesse processo de democratização das cidades na última década. De fato, considerando que o *Estatuto da Cidade* foi aprovado em 2001, quinze anos depois poucas foram as cidades do país que efetivamente o aplicaram de maneira sistêmica e integrada, como um instrumento prioritário de reequilíbrio das distorções econômicas, sociais e espaciais dos territórios urbanos brasileiros.

1. Professor livre-docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e atual secretário municipal de Habitação de São Paulo.

A autonomia dos municípios na política territorial, por certo uma conquista no processo de democratização decorrente do novo pacto federativo pós-Constituinte de 1988, tornou-se, ao mesmo tempo, um obstáculo político na implementação dos avanços aqui comentados. As conquistas representadas pelo *Estatuto da Cidade* se deram no âmbito federal, o que, de alguma maneira, permite concentrar os esforços de pressão política em torno de um único ente, a Câmara Federal. Nesse sentido, estabeleceu-se, na sequência, uma necessária transposição de seus efeitos para os mais de 5 mil municípios brasileiros, por meio de regulamentações municipais; contudo, essa passagem não é simples. Essa transposição implica descentralizar uma disputa política em milhares de disputas locais, e é justamente no âmbito municipal que as tensões e as relações de força são mais arcaicas, ainda pautadas pelo patrimonialismo, o domínio de oligarquias locais, e o controle absoluto sobre a terra.

Assim, a implementação dos instrumentos preconizados pelo estatuto para promover o direito à cidade – como planos diretores participativos, zonas especiais de interesse social (Zeis), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, etc. – tornou-se sujeita a disputas locais, onde nem sempre, ou quase nunca, as forças democráticas tenham hegemonia. Além disso, as dinâmicas do sistema federativo, a exemplo dos repasses financeiros, os apadrinhamentos políticos, a relação com os governos estaduais, adicionaram outros tantos problemas nesse processo. Logo, ao lado de um significativo avanço no âmbito federal, o país observou enorme lentidão e forte retrocesso na implementação da reforma urbana no nível municipal.

Quando se analisam os problemas reais que existem no PMCMV, muitas vezes atribuídos, exclusivamente, à arquitetura do programa, ao governo federal, ao Ministério das Cidades (MCidades) e à Caixa Econômica, deve-se, também, levar em conta os inúmeros entraves municipais. De fato, considerando o programa, essencialmente, como uma linha de financiamento, caberia aos municípios, que desde 2001 dispõem de instrumentos do *Estatuto da Cidade*, o manejo político fundiário para a implementação do programa em suas cidades, sem ser pela tradicional segregação espacial dos mais pobres para a periferia. Embora houvesse previsão estatutária, poucos municípios de fato possuíam condições políticas locais para esse enfrentamento, além de não dispor de estoques fundiários em áreas bem localizadas, devendo ceder à lógica do “acordo casado” com as construtoras, por meio do qual se destinariam terras mais valorizadas às faixas superiores do programa e, por conseguinte, terras distantes, nas periferias, para as faixas mais baixas.

Ressalte-se que esse problema tem entraves estruturais, sem dúvida; mas depende, talvez, de mais que uma “simples” questão de enfrentamento político. O município de São Paulo, por exemplo, rompeu de forma interessante essa lógica de aparência tão consolidada ao promover um Plano Diretor, em 2014, com significativo número de Zeis em todo seu território, com novos instrumentos de combate à concentração econômica da terra, como a Cota de Solidariedade, propondo o adensamento populacional para fora dos eixos tradicionalmente privilegiados e em

consonância com a rede de transporte público de massa e, sobretudo, promovendo uma política audaciosa de desapropriações. Em três anos, foram aplicados mais de R\$ 700 milhões para obtenção de terras e imóveis por desapropriação, parte delas para disponibilização, via chamamentos públicos, para o PMCMV, tanto em sua modalidade *empresarial* quanto na modalidade *entidades*.

Neste sentido, se essa é uma exceção, a regra geral – não só no Brasil, mas em todo o mundo desenvolvido – foi de um crescimento da população urbana marcado por uma matriz segregadora em sua origem. Destarte, a precariedade e a informalidade tornaram-se a regra, e não exceções de uma urbanização, a princípio, boa, mas que não é capaz de dar conta da demanda, argumentação esta bastante frequente. A urbanização, nas últimas décadas, se deu por padrões estruturalmente desiguais, ou seja, construiu-se o espaço urbano, desde a gênese do processo, por meio de uma lógica perversa de exclusão socioespacial. Portanto, conclui-se que a produção do espaço no subdesenvolvimento é uma transposição para o território das lógicas econômicas do capitalismo periférico.

Essa matriz estrutural de desigualdade não se origina do capitalismo contemporâneo, embora este a tenha intensificado. Suas origens estão na formação da sociedade e do Estado na maioria dos países periféricos, marcada pelo sistema escravocrata, pelo patrimonialismo econômico e político, e pela lógica de sociedade de elite, ao menos no caso brasileiro. Nesta perspectiva, é inegável que, ao longo do início do século XXI, o Brasil passou por um período econômico virtuoso, que trouxe mudanças nessa estrutura, inclusive com algum avanço nos padrões de concentração das riquezas. Mas, nesse ponto, entra um antagonismo inerente à urbanização no capitalismo do hiperconsumismo pouco comentado: o crescimento econômico. Se, por um lado, esse crescimento traz satisfação econômica à população de classe média no âmbito da nova possibilidade de consumo, por outro, exacerba as tensões sociais-urbanas, pois aumenta a pressão sobre lógicas urbanas insustentáveis.

O aumento do poder de consumo se traduz por mais demanda por uma cidade cuja lógica é a do próprio sistema econômico que ela reproduz (o espaço sendo ele mesmo produto do capital): mais atratividade populacional em busca de melhorias econômicas sem ter um Estado capaz de atendê-las, mais centralidades exclusivas ao consumo, mais centros comerciais fechados, mais espaços individualizados, mais carros, mais muros, menos ruas, mais condomínios segregados.

Observe-se o aumento do número de *shoppings centers populares* em bairros que, outrora, se mostravam pouco interessantes ao capital, levando, até lá, o modelo dos templos de consumo em “caixas” arquitetônicas que se isolam da cidade. Observemos os empreendimentos habitacionais de renda média-baixa que repetem os padrões antiurbanos dos condomínios de luxo: cercas eletrificadas, guaritas e cancelas de acesso, espaços condominiais de moda (*fitness*, *churrasqueiras gourmet*, etc.), que diminuem o tamanho da unidade em troca de equipamentos que geram mais

status do que utilidade efetiva, etc. Em todas as suas variáveis, esses padrões de urbanização favorecem a lógica da concentração da renda e da segregação.

Assim, o que se festejou nos últimos anos, não só no caso brasileiro, mas em muitos países em crescimento, se reverte no âmbito urbano em um aprofundamento da desigualdade urbana. Não apenas no Brasil, mas em países como México, Chile e China, a implantação de moradias em massa, organizadas em grandes conjuntos habitacionais, seguindo os padrões descritos, tem se revelado, apesar do fator positivo do atendimento habitacional, uma bomba-relógio urbana e ambiental pelo passivo que criam nesse aspecto.

Se na Habitat I de Vancouver se imaginava ser possível equacionar o equilíbrio rural-urbano, por meio da regulação do processo de crescimento urbano, quarenta anos depois vê-se que a urbanização tornou-se inexorável e, pior; a partir de uma matriz de desigualdade que arrisca levar as cidades, ao redor do mundo, ao colapso. A regulação estatal – ainda na moda àquela época –, que se imaginava possível para organizar o processo de crescimento urbano, a partir de um modelo de relativo sucesso na Europa e na América do Norte desde o Pós-Guerra, na prática, não foi compatível com os padrões de desenvolvimento permitidos aos países do sul, no âmbito dos ajustes estruturais da década de 1970 em diante. Ao contrário, o padrão econômico vigente, sob a influência da teoria de Rostow (1956; 1959), baseou-se na concentração de renda como caminho para a acumulação supostamente capaz de alavancar a “decolagem” econômica (*economic take-off*) desses países. Um modelo que, como se sabe hoje, aprofundou as desigualdades.

É claro que reações a esse processo de urbanização predadora não tiveram início logo depois da Conferência de Vancouver; embora, como de hábito, partindo dos países centrais do capitalismo ou desenvolvidos. A gramática da *sustentabilidade* começou a surgir já nessa época, e iniciaram-se práticas urbanísticas voltadas à produção de uma *boa cidade*, entendida como aquela capaz de certo equilíbrio socioespacial e respeito ao meio ambiente, a partir de uma regulação pública mais efetiva. O paradigma de Barcelona, motivado pelos Jogos Olímpicos de 1992, consolidou-se como um exemplo de urbanização regulada pelo Estado, voltada a soluções locais inteligentes e estratégicas. Em várias cidades europeias, começando por Paris, os grandes projetos urbanos ancorados em equipamentos culturais e esportivos de grande porte, associados a uma rede eficaz de mobilidade, permitiram construir um modelo de urbanidade que passaria nas décadas seguintes a ser preconizado mundo afora, inclusive a partir da segunda Conferência Habitat, em Istambul, em 1996.

Se o Estado regulador ainda aparecia como ator importante na dinâmica das cidades, houve uma clara mudança de foco, migrando dos Estados nacionais para, agora, os poderes locais, o que deu às cidades uma autonomia e um protagonismo até então inéditos. De certa forma, uma receita que permitia abrigar os resquícios da presença estatal onde ela ainda existisse (essencialmente nos países com forte

herança do bem-estar social), porém abrindo espaço para a “autonomia” local – em especial nas suas relações com os fluxos econômicos da globalização – desejada pelo novo e hegemônico paradigma neoliberal. O conceito do *glocal*, tão em voga naquele momento, é uma perfeita tradução desse movimento (Borja e Castells, 1997).

Esta urbanização calcada no *dinamismo de mercado* e na *capacidade local* das cidades as colocou em uma lógica de competitividade, cujo paradigma teórico foi o das *ciudades globais*, e a aplicação prática do *planejamento estratégico*. Essa receita, bem à moda do avanço neoliberal, passou a ser preconizada mundo afora, em especial nos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e nos países em desenvolvimento, como a única solução possível para a sobrevivência das cidades no novo paradigma global. Uma falácia, como já demonstramos anteriormente (Ferreira, 2007), mas que teve grande impacto no pensamento urbanístico do final do século XX (Arantes, Maricato e Vainer, 2000).

Como decorrência desse paradigma, e até mesmo porque ele se revelou incapaz de sustentar políticas universais e estruturais, ganhou força a metodologia das *best practices*, em que experiências-piloto – algumas muito inovadoras e interessantes, porém pontuais e sem nenhum potencial de generalização – passaram a servir de modelos de urbanização a serem seguidos. As agências multilaterais voltadas à questão urbana se especializaram em difundir e aconselhar a adoção de *best practices*, sem, entretanto, atentar para as possibilidades políticas e econômicas necessárias para transformar práticas pontuais em políticas públicas.

Assim, se de alguma forma a Habitat I preconizou uma urbanização mundial sob a tutela estatal, caminhando para um padrão mais liberal a partir da década de 1980 (sob influência clara do reaganismo e do teacherismo), o que se viu, na prática, fora do centro desenvolvido, foi a inexistência do poder público regulador nos processos de urbanização, especialmente nos países subdesenvolvidos, onde a lógica do *welfare state* nem chegou a existir. Atropelados pelo padrão neoliberal da globalização, esses países passaram direto do modelo de ajustes estruturais para o do hiperliberalismo, sem intermédios que consolidassem políticas públicas, muito menos as urbanas. O caso das privatizações dos serviços de água e saneamento, cujo símbolo foram os eventos de Cochabamba, em 1999, são paradigmáticos desse processo: a passagem direta para a exploração privada de serviços urbanos de prerrogativa pública que sequer haviam, anteriormente, sido estruturados pelo Estado em contextos de extrema pobreza.

No mundo de menor desenvolvimento relativo, as cidades e a produção do espaço mais do que nunca se tornaram um negócio em si, enterrando qualquer possibilidade de superação dos passivos urbano e ambiental herdados do período anterior. Ao contrário, a urbanização nesses países, cada vez mais acelerada, foi ainda mais predatória, desigual e segregadora.

Por conseguinte, o progressivo desmonte do modelo do bem-estar social nos países desenvolvidos e o acirramento da concentração das riquezas decorrente do avanço neoliberal fizeram com que, também nesses países, a questão urbana, antes bastante bem equacionada, começasse a ressurgir com problemáticas semelhantes às vividas no mundo em desenvolvimento. A imigração, as guerras e os desastres naturais, assim como as crises de desemprego, logo, todo o cardápio da mundialização, associado ao recuo evidente do Estado na atenção a esses problemas, fizeram com que aparecessem ao mundo situações de extrema pobreza, em lugares onde não se costumava ver assentamentos informais e precários, seja os de moradores sobreviventes das enchentes de Nova Orleans, seja dos migrantes romenos em Paris, por exemplo. A crise dos grandes conjuntos habitacionais nas periferias francesas, nos primeiros anos deste século, mostrou que, cada vez mais, norte e sul parecem se aproximar no que diz respeito aos problemas sociais urbanos. Infelizmente, uma aproximação pelo lado dos problemas, não das soluções. O mundo caminha para uma precarização urbana generalizada.

O resultado disso é um forte tensionamento social e econômico, que, sem dúvida, quando estourar, será nas cidades. Os movimentos de junho de 2013, no Brasil, já mostraram claramente que, no nosso país, ao menos, a explosão de reivindicações populares será baseada numa agenda essencialmente urbana. A pergunta que se faz, às vésperas de mais uma conferência UN-Habitat é, então, bastante simples: quais os rumos que deve tomar a discussão do urbano para alcançar um verdadeiro poder de transformação? Se a pergunta é simples, a resposta é das mais complexas, pois remete, evidentemente, a um questionamento muito mais amplo sobre o capitalismo em geral. É possível, no atual modelo econômico, pensar em cidades mais justas? A grande questão colocada por eventos como o Fórum Social Mundial, “um outro mundo é possível?”, torna-se especialmente adequada para discutir a questão urbana. Outras cidades socialmente justas não parecem possíveis no atual paradigma econômico mundial.

Talvez, justamente pela complexidade da resposta, seja que as discussões na Habitat II de Istambul tenderam a priorizar as alternativas locais como soluções pontuais. O “local era o global” (Borja e Castells, 1997), nos disseram, e as soluções locais foram denominadas de *melhores práticas* a serem recomendadas mundo afora. Uma recomendação louvável, no papel, mas completamente distante da realidade. As melhores práticas, em geral, tornam-se possíveis – isso quando são, de fato, boas práticas, e não factoides carregados por fortes operações de *marketing* governamental – porque houve, naqueles casos e naquele contexto em que se deram, um alinhamento de fatores políticos, econômicos e sociais que permitiu relativo avanço em algumas questões: uma proposta alternativa de saneamento, uma solução inovadora de acessibilidade, e assim por diante. Neste sentido, sua generalização para outros lugares é uma utopia, já que não se pode garantir o mesmo alinhamento em outras conjunturas, outros cenários políticos, outras culturas. Aliás, esta talvez seja uma das críticas mais importantes sobre os programas de financiamento das

agências multilaterais: a absoluta falta de discernimento na definição dos projetos locais a financiar, sem uma profunda análise dos fatores políticos locais e das posturas dos pretendentes, como se pudessem ser os mesmos em qualquer lugar e contexto, como se não importassem os arranjos políticos, o engajamento e a ética dos governos locais beneficiados.

Destarte, diante da impossibilidade de assumir que as transformações urbanas necessárias sejam, na verdade, transformações estruturais do sistema econômico em que vivemos, as ações locais e pontuais – algumas muito boas, outras nem tanto – tornaram-se uma forma de anunciar que políticas urbanas ainda existiam e estavam sendo feitas. Uma estratégia que, propositalmente ou não, só poderia ter fôlego curto. Às vésperas da Habitat III, tornou-se evidente que se as práticas urbanas não se tornarem, efetivamente, *políticas públicas*, elas terão surtido pouco efeito.

O interessante é constatar que, dos pontos de vista técnico, econômico e jurídico, já existem todos os elementos necessários para uma solução estrutural da problemática urbana. Nos últimos trinta anos, a somatória dos esforços dos governos locais democráticos e engajados na busca de soluções efetivas para a pobreza urbana, dos grupos e das associações da sociedade civil organizada, trabalhando em experiências exitosas de autogestão, de técnicas alternativas, constitui uma fantástica bagagem técnica que o urbanista Yves Cabannes chamou, com muita pertinência, de *produção social do saber* (Cabannes, 2015). Hoje, há conhecimento técnico e científico para enfrentar com êxito – e muitas vezes com soluções alternativas e inovadoras – as questões do saneamento ambiental, da construção habitacional, da mobilidade urbana, entre outras.

Também é um fato que haveria, se houvesse intenção para tal, disponibilidade financeira para essa transformação. As cidades dos países em desenvolvimento concentram, cada vez, mais investimentos bilionários, sempre mais concentrados e indiferentes à pobreza desses lugares, sustentando *centros de negócios* cada vez mais ostensivos, que escancaram ao extremo contraste social entre pobreza e riqueza. Urbanistas como Alan Mabin (2013), da África do Sul, vêm mostrando a explosão da *modernidade urbana dos negócios* nas grandes cidades africanas, com substanciais financiamentos internacionais, sempre no âmbito da receita neoliberal da globalização. Países como o Brasil, no grupo das dez maiores economias mundiais, não deveriam ter o direito de alegar dificuldades financeiras para o enfrentamento prioritário da problemática habitacional e urbana. Trata-se, evidentemente, de uma questão de prioridades.

Do ponto de vista jurídico, o Brasil é um exemplo para o mundo do quanto o marco regulatório para esse enfrentamento pode avançar – no papel, pelo menos. A Constituição de 1988 trouxe importantes itens sobre a reforma urbana, que redundaram no *Estatuto da Cidade*, em 2001. Nos municípios, planos diretores, instrumentos urbanísticos, regulações de diversos tipos já existem e estão disponíveis para serem aplicados; no entanto, essa aplicação nem sempre é efetiva,

além de não apresentar a consistência que deveria. O *Plano Diretor de São Paulo* de 2014, por exemplo, mostrou o quanto a regulação político-jurídica da cidade é possível, no sentido de garantir processos socialmente justos. Sob esse prisma, dobraram-se as Zeis, que obrigam a construção de habitações populares; criaram-se instrumentos inovadoras como a Cota de Solidariedade, que obriga a doação de terra para habitação social em grandes empreendimentos imobiliários; estruturou-se uma dinâmica de adensamento para além dos bairros privilegiados e ao longo dos eixos estruturadores de transporte público de massa; criou-se um departamento de fiscalização da função social da propriedade, entre outros.

Se no campo do conhecimento, das finanças e das leis torna-se possível acreditar em transformações, por que a situação da pobreza urbana mudou tão pouco? Fato é que, não só no Brasil, mas no mundo todo, como mostra a urbanista Agnes Deboulet (2015), tornaram-se regra as expulsões violentas comandadas pelo grande capital, grande parte das vezes ancoradas em projetos urbanos *oficiais* de intervenções públicas *necessárias*, em nome de grandes obras viárias, megaeventos esportivos, etc.

A verdade, talvez, esteja no fato de que nunca houve uma intenção política e econômica real de acabar com as desigualdades urbanas. Isso não interessa ao sistema; pelo contrário, pode-se trazer melhorias aos bairros pobres, tornando-os um pouco mais dignos, às vezes beneficiando-os com alguma das boas práticas locais, mas não se modifica estruturalmente a realidade em si. Para além da miséria ser funcional ao capitalismo, até mesmo como reserva de mão-de-obra, nas cidades, os bairros pobres são, na sua fragilidade e *ilegalidade* – uma ilegalidade criada pelo formalismo jurídico, pois na prática, são bairros que funcionam consolidados há décadas –, reservas fundiárias importantes para a expansão territorial do capital. Bairros inteiros tratados como informais, sujeitos a inúmeras dificuldades burocráticas para sua regularização, da noite para o dia dão lugar a empreendimentos comerciais, bairros de negócios, condomínios de luxo que, como por milagre, resolvem todas as pendências jurídicas e burocráticas antes intransponíveis. Questões como o saneamento e a drenagem, antes aparentemente insolúveis quando dependentes de investimentos públicos, parecem ser facilmente resolvidas quando a solução financeira é alavancada pelo setor privado (mesmo que, disfarçadamente, também utilizando-se de fundos públicos). A disputa e o controle pela terra, é importante lembrar, ainda estão no cerne da problemática habitacional e urbana.

Tal situação certamente é possível também porque o problema urbano é, de certa forma, invisível. Ele não é de fato um *problema*, ao menos para os setores dominantes. A segregação é tão intensa nas cidades do mundo em desenvolvimento que uma pessoa rica pode passar a vida sem contato real com a pobreza urbana. Os bairros ricos, perversamente chamados de *nobres* no Brasil (reafirmando a cultura

de que os privilégios das elites são uma exclusividade hereditária dos que nascem com “sangue rico”), funcionam perfeitamente à margem da pobreza, dependendo e utilizando-se dela para seu bom funcionamento. Findo o dia, os mais pobres se amontoam nos transportes públicos ineficientes para um deslocamento de horas até seu exílio periférico. A problemática habitacional só é ressentida pelos que a sofrem, habitando nesses bairros distantes e invisíveis. Nas regiões ricas, o mercado imobiliário que parece explodir de tanta atividade, na verdade está só servindo a uma demanda muito restrita dos que podem pagar o preço da terra urbanizada.

Por isso, são importantes ações como as de São Paulo que, no Plano Diretor de 2014, tentam quebrar essa pendularidade na malha urbana ao estruturar eixos de transporte público nos bairros mais distantes; além disso, visa duplicar as Zeis ou promover maciça desapropriação de terras para disponibilizar terrenos mais bem localizados para habitação social. Portanto, é importante um programa como o PMCMV, que subsidia considerável montante para garantir acesso a moradia aos mais pobres que, com boa capacidade de democratização do espaço, sobretudo se associado a uma política municipal eficiente na disponibilização de terras. Infelizmente, essas são, ainda, iniciativas incipientes que dependem de forte comprometimento político tanto da união quanto dos municípios, o que, hoje, lamentavelmente, está longe de ocorrer.

Por fim, há de se destacar a grande dificuldade que existe em incorporar, efetivamente, a população pobre – que é quem, de fato, demanda moradia – nos processos decisórios de formulação das políticas públicas. No Brasil, houve avanços consideráveis na criação de instrumentos participativos, como a exigência de audiências públicas ou a formação de conselhos participativos em todas as esferas governamentais; porém, ainda muito dependentes do esforço municipal para implementá-los. Em São Paulo, por exemplo, os conselhos, com paridade de gênero e cotas para a diversidade de cor, foram reestruturados a partir de 2013, após terem sido praticamente abandonados na gestão anterior.

No âmbito internacional, os próprios eventos da UN-Habitat mostram o quanto esta ainda é uma questão a se avançar: a participação oficial dos movimentos populares de moradia nos fóruns urbanos mundiais; a despeito do que ocorre no Fórum Social Mundial, essa participação ainda é secundária, a tal ponto que passou-se a organizar um fórum popular paralelo. Se, no Rio de Janeiro, em 2010, houve visível interação entre ambos eventos, localizados muito próximos e com divulgação do evento paralelo nos espaços do fórum oficial, em Nápoles, em 2012, era quase impossível descobrir onde se realizava o encontro dos movimentos, que foi totalmente ignorado pela agenda oficial. Em nenhum caso, pois, se pensa na inserção real da voz dos movimentos populares, em proporção condizente, na agenda oficial. Se a questão urbana não tem como ser realmente resolvida sem uma mudança mais radical no sistema econômico vigente, a da moradia, por sua vez, não terá como ser resolvida apenas no âmbito das decisões técnicas e administrativas dos governos e das agências multilaterais.

O que sobressai disso tudo é que, apesar de uma melhoria questionável do problema urbano no mundo e de um impasse visível no encaminhamento de soluções políticas e econômicas verdadeiramente efetivas, avanços também foram conquistados, tendo o Brasil, neste sentido, importantes contribuições a dar. Mesmo se no momento atual o país vive incontestável retrocesso democrático, que coloca em dúvida a continuidade do amadurecimento de muitas dessas conquistas, a experiência adquirida desde a Constituição de 1988 deve ser dada como exemplo ao mundo: a instituição de instrumentos urbanísticos voltados à defesa do direito à cidade, a estruturação de um ministério específico para a questão urbana e habitacional, a aprovação de um *Estatuto da Cidade*, a implementação de mecanismos verticais de financiamento e de participação social, a implementação de um programa habitacional de produção em massa com reais subsídios à população de renda muito baixa (ao contrário de programas semelhantes em outros países, que não conseguiram sair da lógica do financiamento e do benefício às camadas de renda média-baixa apenas), a multiplicidade das formas de financiamento da política habitacional, inclusive com verbas garantidas para a desapropriação fundiária, como ocorre em São Paulo, são exemplos de avanços que formam um conjunto único de ações, pouco habitual no mundo em desenvolvimento. Por esse acúmulo de conhecimento e de lutas, o Brasil deve tornar-se protagonista na discussão dos caminhos para a democratização real das cidades no mundo.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção Zero a Esquerda).
- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local and global: management of cities in the information age**. London: Earthscan, 1997.
- CABANNES, Y. Conferência Internacional “Repenser les quartiers précaires”. Paris: AFD/LaVue, **Anais...**, junho de 2015.
- DEBOULET, A. Espaços em disputa e contestações. **Revista Margem Esquerda**, São Paulo, n. 24, 2015.
- FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. São Paulo: Vozes, 2007.
- MABIN, A. Peripheries, suburbanisms and change in sub-Saharan African cities. **Social Dynamics: A journal of African studies**, Londres, v. 39 (2), 2013.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle, 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 672 p.
- ROSTOW, W. W. The take-off into self-sustained growth. **The Economic Journal**, Londres, v. 66, n. 251, 1956.

UMA NOVA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO URBANO É POSSÍVEL? UM OLHAR A PARTIR DO BRASIL

Nabil Bonduki¹

1 INTRODUÇÃO

A III Conferência das Nações Unidas para a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) ocorre no momento em que o planeta passa por um período de grandes incertezas civilizatórias, políticas, ambientais e urbanas.

No seu início, o século XXI parecia apontar para perspectivas alvissareiras para quem defende a redução das desigualdades e das injustiças no mundo, impressão que predominou nas primeiras edições do *Fórum Social Mundial*, que, a partir de 2001, sob o lema *Outro mundo é possível*, empolgaram movimentos, organizações não governamentais (ONGs), entidades, militantes e uma juventude renovada que vem lutando por “mudanças para melhor” tanto na geopolítica mundial como na pauta dos direitos sociais e civis.

Hoje, passados quinze anos desde o I Fórum Social Mundial – realizado na cidade de Porto Alegre, premiado na Habitat II, em Istambul, por sua gestão participativa – o “novo mundo” parece distante. O horizonte tornou-se tão sombrio que quando falamos em “mudança” – que no passado estava umbilicalmente vinculada a processos positivos – precisamos qualificá-la crescendo “para melhor”, pois estamos passando por retrocessos, com grandes riscos de ocorrer “mudanças para pior”.

Na virada do século, as perspectivas pareciam muito melhores. As lutas contra a globalização e por uma nova ordem mundial; o surgimento de formas de organização horizontais, baseadas em mobilizações convocadas pela internet e pelas nascentes redes sociais; e a emergência de novas pautas e agendas contra a exploração não apenas econômica, mas também de gênero, raça e orientação sexual ganharam força no final da década de 1990 e se ampliaram na década passada. Esse processo mostrou que a profecia do filósofo Francis Fukuyama sobre “fim de

1. Professor titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Vereador da cidade de São Paulo.

história” não tinha o menor fundamento e parecia apontar para um novo ciclo de transformações em direção a conquistas de direitos e da democracia.

Mas para quem acreditou que um “novo mundo era possível” os últimos anos têm sido frustrantes. Processos e movimentos políticos que pareciam apontar para o avanço da democracia, como a *Primavera Árabe*, que empolgaram a juventude de países que viviam sob regimes autocráticos e onde inexistiam direitos civis e liberdades democráticas básicas, acabaram por gerar, com a interferência das grandes potências ocidentais e a emergência de fundamentalismos religiosos, conflitos armados nos quais passou a vigorar a pura barbárie, a violência e a destruição, que aniquilaram qualquer esperança.

A crise econômica capitalista que afeta os países ocidentais desde 2008 gerou mobilizações positivas, como os *Ocupe*, que emergiram em diversas cidades do mundo ocidental, e o nascimento de novas formas de organizações políticas, como o *Podemos* e o *Ciudadanos*, na Espanha; *MoVimento 5 Stelle* ou *M5S*, na Itália; e o *Siriza*, na Grécia, que buscaram romper com a rigidez dos partidos políticos tradicionais, mas, por sua vez, potencializaram os sentimentos nacionalista e anti-imigração empunhados pelos setores conservadores europeus, gerando movimentos que beiram a intolerância fascista.

Os atentados terroristas que se sucedem nas principais cidades europeias, sintoma desses novos tempos sombrios, reforçam as forças conservadoras e xenofóbicas, que defendem o fortalecimento das forças policiais, do controle dos cidadãos e das fronteiras e, no limite, advogam por estados autoritários. Partidos e líderes de direita ou de extrema direita crescem no mundo ocidental com apoio popular, defendendo pautas que contrariam os avanços civilizatórios e os direitos sociais que foram conquistados após a II Guerra Mundial bem como os direitos civis obtidos mais recentemente em temas como o combate à homofobia, ao racismo e à intolerância. A opção da maioria dos cidadãos britânicos pela saída da Comunidade Europeia pode ser o prenúncio de uma onda de caráter nacionalista que poderá ter graves desdobramentos.

O processo de urbanização e os impactos ambientais decorrentes do modelo de exploração capitalista que se espalha pelo mundo, em especial pelos países pobres e em desenvolvimento, não estão alheios a esse contexto. Os grandes movimentos migratórios que ocorrem em todo o mundo não são decorrentes apenas das grandes ondas de refugiados que fogem das zonas de conflito armado, como é o caso da Síria, mas são fenômenos estruturais que decorrem do intenso processo de migração campo – cidade pelo qual passam regiões extremamente populosas ainda predominante rurais da África e Ásia – lembrando que apenas recentemente a população urbana do mundo ultrapassou a rural.

No passado, um planeta menos ocupado conseguiu absorver os desequilíbrios populacionais gerados pela expansão do capitalismo: no século XIX, uma América

pouco povoada e que massacrou os povos pré-colombianos pôde absorver a maior parte dos excedentes populacionais da Europa, que se urbanizava intensamente; na segunda metade do século XX, as cidades latino-americanas puderam receber, ainda que precariamente, no âmbito do desenvolvimentismo, a população do campo dessa mesma região. Agora, no século XXI, é incerta a maneira como os imensos contingentes populacionais expulsos por guerras, desastres ecológicos, disputas étnicas e religiosas ou por mudanças na estrutura fundiária rural, sobretudo nos países mais pobres, serão acomodados em um planeta cada vez mais afetado por fenômenos climáticos extremos e por uma urbanização selvagem que gera milhões de seres humanos abandonados à própria sorte.

É nesse contexto que se inserem as políticas anti-imigração que inúmeros países desenvolvidos estão adotando e que deverão gerar grandes conflitos sociais e geopolíticos nas próximas décadas. Esses processos – complexos e de difícil entendimento, pois são heterogêneos e apresentam contornos específicos em cada contexto – trazem à tona a necessidade de repensar a maneira como deve se dar o desenvolvimento urbano e o enfrentamento da questão ambiental. Não parece viável reproduzir em escala planetária o modelo insustentável e desigual de cidades que se desenhou no século XX, nos contextos europeu e americano, e que até hoje serve de referência para os países em desenvolvimento e pobres.

Nessa perspectiva, ganha relevância analisar a trajetória das políticas urbanas brasileiras nos últimos quarenta anos. O Brasil, que se urbanizou de forma acelerada, tem dimensão, importância no cenário internacional e potencial de inovação nas formas de gestão que o permitem ser uma referência para os países que estão agora passando por processos semelhantes, considerando sempre as especificidades óbvias que cada contexto nacional apresenta.

A experiência brasileira a partir da redemocratização é rica em avanços expressivos na formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo no que se refere à implementação da agenda da reforma urbana, mas também revela problemas e contradições que vêm gerando impasses e dificuldades. Parece claro que é necessário dar uma guinada para rever paradigmas e ingressar em um novo ciclo de inovações, na perspectiva de renovar e ampliar a agenda de reforma urbana.

2 OS IMPASSES DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI

As manifestações de junho de 2013, que tomaram as ruas das principais cidades brasileiras, revelaram um impasse na agenda reformista que se implementou no país desde o início desse século. A força das mobilizações, que se originaram de uma luta contra o aumento das tarifas de transporte público e pelo direito

à mobilidade, mostrou as limitações do projeto de desenvolvimento e inclusão social implementado pelos governos do PT e revelaram certos descontentamentos.

Em seguida, de forma oportunista, uma articulação conservadora pôs em prática uma estratégia de desgaste do governo.

Até então, vivia-se uma euforia que tomou conta do país na primeira década do século, momento em que um conjunto de fatores econômicos garantiu altas taxas de crescimento da economia e um admirável processo de inclusão social, baseado, entre outros, no aumento do emprego formal; na recuperação do valor real do salário mínimo; na garantia de renda mínima, através do Bolsa Família; e em inúmeros programas setoriais de grande impacto social.

Acreditava-se que o país tinha condições de manter um forte ritmo de investimento estatal capaz de simultaneamente: impulsionar um projeto pós-desenvolvimentista, baseado no financiamento subsidiado para empresas estatais e privadas e no estímulo ao consumo; garantir a inclusão social de uma parcela significativa da população até então excluída de qualquer direito cidadão; e, ainda, promover um programa de investimentos públicos – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – implantado por meio do modelo convencional de contratos com grandes empreiteiras, que possibilitou um conjunto volumoso de obras de infraestrutura em diferentes setores, inclusive para viabilizar a realização no país de megaeventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Apesar do comprometimento do governo com a agenda da reforma urbana, esses investimentos foram realizados mantendo-se, ou até mesmo se aprofundando, o modelo de desenvolvimento urbano que foi implementado em nossas cidades no século passado, baseado na prioridade para o automóvel; na especulação imobiliária, resultante da expansão horizontal das manchas urbanas; na casa própria; e em um sistema de execução de obras públicas, especialmente aquelas voltadas para a expansão do sistema viário, alicerçado em contato com grandes empreiteiras.

De 2007 a 2014, segundo Bonduki (2014), “cerca de R\$ 690 bilhões de recursos públicos federais foram aplicados em programas *urbanos*, como o PAC-Saneamento, PAC-Urbanização de Favelas, PAC da Copa, Minha Casa Minha Vida e Pacto de Mobilidade, enquanto R\$ 470 bilhões foram aplicados em habitação para a classe média”.

Além disso, muitos bilhões deixaram de ser arrecadados com as isenções fiscais para automóveis, renúncia da cobrança da contribuição de intervenção no domínio econômico – Cide (imposto sobre os combustíveis) e subsídio sobre o preço da gasolina, medidas que estimularam o uso do automóvel. “Nunca antes nesse país”, se investiu tanto nas cidades, incluindo recursos fiscais que permitiram

subsidiar a moradia de famílias de baixa renda, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Paradoxalmente, apesar desse grande investimento, os problemas urbanos, sobretudo nas regiões metropolitanas (RMs), continuaram se agravando. As necessidades habitacionais cresceram, os aluguéis e o valor da terra explodiram e a crise de mobilidade aumentou; por sua vez, a universalização do saneamento não foi alcançada; multiplicaram-se os empreendimentos imobiliários segregados, a supressão de áreas verdes e a ocupação de terrenos e prédios ociosos; e a população de baixa renda, e mesmo parte da classe média, não conseguiu se manter em localizações adequadas devido ao processo especulativo que se engendrou.

Em parte, esse descontentamento pode ser explicado pelo fato de que, apesar das grandes conquistas legais e institucionais obtidas na primeira década do século, como o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e os marcos regulatórios da habitação, saneamento, resíduos sólidos e mobilidade, não se alterou o modelo tradicional de intervenção sobre as cidades, apesar de um esforço sério no sentido de possibilitar a inclusão urbana dos mais pobres.

A ampliação do crédito e do investimento em habitação social e de mercado, sem que tenha sido implementada uma política fundiária capaz de combater a especulação imobiliária, gerou uma extraordinária valorização do preço dos imóveis, inviabilizando projetos de habitação social bem localizados e até mesmo afastando a classe média dos bairros mais consolidados. Em decorrência, eleva-se o custo da mobilidade, o que requer mais subsídios ao transporte.

Se as cidades vão mal mesmo com tanto investimento, é porque o modelo de desenvolvimento urbano que se consolidou no Brasil na segunda metade do século XX e a maneira como o poder público vem atuando desde 2003, sob coordenação do MCidades, não têm sido capazes de gerar cidades melhores.

Não se tem observado um princípio elementar do urbanismo: a cidade não é apenas um somatório simples de projetos de habitação mais saneamento, mais transportes urbanos, mais programas urbanos. Ao contrário, exige também uma estratégia articulada, incluindo política fundiária que regule o uso e a função social do solo e dos projetos setoriais que decorram de planos integrados, formulados de forma participativa.

Embora os marcos regulatórios urbanos aprovados pelo Congresso, em especial o Estatuto da Cidade, exijam planos municipais (diretor, de habitação, de saneamento, de mobilidade), as intervenções patrocinadas pela União desprezaram esses instrumentos e não induziram os municípios a combater a especulação nem a articular os investimentos com uma estratégia urbana.

Apesar desses problemas, ou até mesmo em decorrência deles, a trajetória brasileira merece uma observação especial, pois, como mostraremos a seguir, o país foi um dos que mais avançou na implementação de uma agenda urbana progressista após a Habitat II. O país teve condições políticas para implantar uma estrutura institucional própria para tratar das cidades e aprovar marcos legais compatíveis com recomendações técnicas avançadas e com a Agenda Habitat. O país tornou-se uma referência internacional em um quadro em que países de grande dimensão, como a Índia e a China, ou continentes inteiros, como a África, passam por uma urbanização acelerada.

Nesse momento, em que a estratégia urbana estruturada no Brasil desde a Constituinte de 1988 precisa ser repensada, é necessário rever paradigmas e aprofundar a reflexão sobre um novo modelo de desenvolvimento urbano para as cidades.

3 DE VANCOUVER A ISTAMBUL

Entre a I Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos (Habitat I), realizada em Vancouver, em 1976, e a Habitat II, realizada em Istambul, em 1996, o Brasil urbano passou por intensas mudanças na esfera política.

Na década de 1970, o Brasil tornou-se majoritariamente urbano no âmbito de um intenso processo de urbanização. O avassalador crescimento das metrópoles gerou ou agravou os problemas urbanos. No entanto, a própria migração campo-cidade já representava, por si só, uma conquista importante, pois dava acesso a benefícios sociais, como algum serviço de saúde e educação, totalmente ausentes no campo. A redemocratização apontava para um avanço na esfera dos direitos sociais de grande envergadura.

Nesses vinte anos, o Brasil percorreu um interessante processo de transição da ditadura para o regime democrático, cujos marcos fundamentais foram: a anistia (1979); a reorganização dos partidos políticos (1980); a criação das centrais sindicais (1981-1983); as primeiras eleições diretas para governador (1982) e prefeito das capitais (1985); a luta pelas eleições diretas para presidente (1984); uma Constituinte aberta à participação popular, resultando na Constituição Cidadã de 1988; a eleição direta para presidente (1989); e a estabilidade econômica, obtida com o Plano Real (1994).

Embora os conservadores qualifiquem essas duas décadas como perdidas, devido ao baixo crescimento do produto interno bruto (PIB), às altíssimas taxas de juros e inflação e atraso na modernização da infraestrutura, elas foram férteis. Gerou-se um modelo de gestão no qual a participação popular e o controle social tinham papel relevante na formulação de políticas públicas inovadoras. A democracia avançou com a conquista legal dos direitos sociais, os princípios básicos de cidadania, o respeito à diversidade e a vinculação de recursos orçamentários para educação e saúde.

Novos atores entraram em cena na arena política: os movimentos sociais urbanos, apoiados pelas comunidades eclesiais de base, ligadas à Igreja progressista, e organizações da sociedade civil, que se dedicaram a propor políticas públicas com participação social. As mobilizações e os processos organizativos ampliaram-se na sociedade com a reconstrução da estrutura sindical; o movimento das eleições diretas; a criação da central de movimentos populares; as lutas dos negros, índios, mulheres e homossexuais; e os movimentos ambientalistas. Ampliou-se a participação em universidades, entidades profissionais e ONGs na formulação de um pensamento crítico e na elaboração de alternativas de políticas públicas e de legislação avançada em áreas como meio ambiente, educação, assistência social e saúde.

Na política urbana e habitacional, ante a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a desarticulação da política nacional de habitação nos anos 1980 e o agravamento da falta de moradia fizeram com que os movimentos de moradia promovessem ocupações de terras e de imóveis ociosos, exigindo iniciativas concretas do poder público.

Diante da paralisia do governo federal, o protagonismo esteve com o poder local e a sociedade organizada. A emenda de iniciativa popular pela reforma urbana apresentada em 1987 ao Congresso Constituinte permitiu introduzir, pela primeira vez na Constituição brasileira, uma seção específica sobre desenvolvimento urbano que garantiu os princípios da função social da propriedade e da cidade e do direito à habitação.

As iniciativas inovadoras surgiram no âmbito dos municípios, que buscaram dar resposta ao problema através de programas alternativos, que foram uma oportunidade para colocar em prática novos pressupostos que vinham sendo defendidos pelos movimentos de moradia e por segmentos técnicos progressistas baseados em processos participativos.

Surgiram, assim, novas formas de gestão e programas, como com a produção de moradia por autogestão e mutirão, a urbanização e a regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos, a assistência técnica e jurídica gratuita e a habitação social em áreas centrais. Mesmo sem uma política nacional consistente de desenvolvimento urbano e habitação, foram surgindo paradigmas alternativos que geraram experiências exemplares e inovadoras em habitação, mobilidade, saneamento e política urbana.

Durante o processo de preparação da Habitat II, o Brasil passava simultaneamente por dois processos contraditórios. Por um lado, em âmbito local, uma rica experiência de gestão urbana; por outro, em escala nacional, uma rígida política monetarista, que afetou o emprego e desestruturou as instituições públicas voltadas à política urbana

e habitacional, além de ter ampliado a desigualdade socioterritorial, mas garantiu a estabilidade econômica, que foi importante para a retomada de uma política habitacional massiva no âmbito federal, ocorrida no governo Lula.

Essas “décadas perdidas” foram também “tempos de esperança”, em que sonhar não era proibido. Apareceram propostas avançadas, que embora pudessem parecer impossíveis de se concretizar naquele momento, lançaram sementes que depois vieram a florescer e gerar grandes resultados em diferentes setores das políticas públicas. Foi o tempo em que se formou a base do regime democrático, que caracteriza o Brasil contemporâneo (agora, em 2016, talvez ameaçado), construído de forma gradual e pela negociação política.

Esse processo permitiu que o Brasil tivesse uma posição de destaque na Habitat II. Inicialmente, devido ao papel desempenhado pelo urbanista brasileiro Jorge Wilhein, encarregado de organizar a conferência, que contribuiu para a realização de um evento diferenciado. O ambiente participativo que se vivia no Brasil, onde o urbanista estava inserido, foi importante para que ele contribuísse na estruturação de uma metodologia que previa a realização de inúmeros eventos de preparação em todo o mundo, com grande participação popular, e, também, pela marcante presença do poder local e dos movimentos sociais na conferência, onde foram protagonistas de um encontro que, a princípio, deveria reunir apenas representações nacionais.

Em segundo lugar, o país levou experiências que se destacaram. Projetos inovadores desenvolvidos em cidades brasileiras foram amplamente debatidos – por exemplo, o orçamento participativo de Porto Alegre, que ganhou o prêmio de melhor prática de gestão urbana do mundo em Istambul.

Na Habitat II, o país tinha um vasto arsenal de experiências municipais que articulavam o tripé sustentabilidade, direito à cidade e à habitação e participação popular, que foram enfatizados na Agenda Habitat, documento resultante da conferência. A participação oficial do governo brasileiro, no entanto, esteve a reboque de um processo social e político muito mais amplo, que envolveu os entes federativos subnacionais, movimentos populares, ONGs e a universidade, no que pode ser visto como outro exemplo do protagonismo que ganhou a sociedade, em relação ao governo federal, na política urbana nos anos 1990.

As divergências entre sociedade organizada e Estado em relação ao relatório nacional geraram uma decisão inusitada de encaminhar um texto incompleto, pois a proposta do plano nacional de ação do governo, preparada pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento (governo Fernando Henrique Cardoso – FHC), não obteve consenso entre o governo federal e os representantes da sociedade civil que integravam o comitê nacional preparatório.

Ao contrário do que poderia parecer, esse dissenso revela um aspecto positivo do Brasil urbano dos anos 1990, mostrando a vitalidade da democracia, com o envolvimento da sociedade para debater os temas urbanos e a relativa abertura de um governo, com viés neoliberal, mesmo que a contragosto, ao debate público. Essa vitalidade no conflito foi essencial para o avanço nos anos seguintes em direção aos compromissos assumidos na Habitat II, sobretudo no que se refere ao direito à cidade e à habitação e à construção de mecanismos de controle social.

4 O BRASIL PÓS-HABITAT II: CAMINHANDO EM DIREÇÃO AO DIREITO À CIDADE?

Como fruto da vitalidade antes apontada, os anos que se seguiram à Habitat II foram de grandes conquistas e avanços na agenda urbana brasileira, que ocorreram ainda no segundo governo FHC e nos governos Lula. Caminhou-se de forma muito positiva em direção ao enfrentamento da Agenda Habitat, fazendo do Brasil um dos países de maior protagonismo na luta pelo direito à cidade.

Marcos desse processo foram a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Emenda Constitucional que introduziu a habitação como um direito social (2000) e, sobretudo, do Estatuto da Cidade (2001), que regulamentou a seção de Política Urbana da Constituição de 1988, após onze anos de mobilizações e articulação política de vários segmentos envolvidos com a luta pelo direito à cidade e pela função social da propriedade.

O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei com alguns vetos, posteriormente reincorporados à legislação pela Medida Provisória nº 2.220/2001. Com a sanção da lei, consagrou-se uma agenda da reforma urbana, de caráter reformista, sem romper com o patrimonialismo da sociedade brasileira, mas abrindo uma brecha para difundir os princípios do direito à cidade para todo o país.

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos para combater a especulação imobiliária, como o imposto progressivo no tempo, os imóveis vazios ou subutilizados e a outorga onerosa do direito de construir; para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, a usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia; para facilitar a regularização fundiária e as zonas especiais de interesse social (Zeis); e para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social.

A aplicação desses instrumentos, entretanto, ficou condicionada ao plano diretor, a cargo dos municípios, que se tornou uma peça-chave da reforma urbana e do futuro das cidades. De certa forma, pode-se afirmar que o estatuto transferiu para os municípios a responsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade e da reforma urbana, tornando a correlação de forças políticas nos

municípios determinante para a implementação do direito à cidade e à habitação. Como os proprietários de terra têm grande peso político no poder local, onde o plano diretor é formulado e aprovado, esse dispositivo representou um empecilho, ou no mínimo um retardamento, para a implementação da reforma urbana.

O Estatuto da Cidade contribuiu para a gestão democrática da cidade ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos devem, obrigatoriamente, passar por processos participativos, buscando superar o caráter autoritário e/ou tecnocrático presente nos municípios. O debate do plano diretor se transformou em uma arena disputada pelos diferentes interesses presentes na questão urbana.

Mas os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade são de difícil aplicação, pois a própria legislação criou caminhos tortuosos para sua implementação. Em decorrência, passados quinze anos desde a aprovação do estatuto, são poucos os municípios que aplicaram integralmente uma estratégia de combate à especulação imobiliária, como a cobrança de imposto progressivo no tempo para imóveis ociosos ou subutilizados. Apesar dos avanços na legislação, os resultados efetivos foram escassos. Quando o país voltou a ter capacidade de investimento em habitação, na década de 2000, a questão fundiária foi um dos pontos de estrangulamento.

Ainda assim, o Estatuto da Cidade foi um marco de um período ainda mais fértil na implementação de uma nova política urbana em âmbito nacional. Com a criação do Ministério das Cidades (2003), encarregado de coordenar em escala nacional uma nova política urbana, articulando as políticas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade, e do Conselho das Cidades (2003/2004), para garantir a participação e o controle social, abriu-se um novo horizonte de articulação institucional, que poderia avançar no sentido de garantir o direito à habitação e à cidade.

Os anos que se seguiram foram de grande vitalidade. Com o apoio desse ministério, entre 2003 e 2006, foram elaborados planos diretores nos 2 mil principais municípios brasileiros. Foi o momento propício para as cidades estabelecerem uma estratégia articulada de desenvolvimento urbano, introduzir instrumentos capazes de combater a especulação imobiliária e democratizar o acesso à terra e identificar projetos e obras prioritárias que garantissem o direito à cidade.

Em âmbito nacional, foram aprovados marcos regulatórios avançados em habitação social (2005), saneamento básico (2007), resíduos sólidos (2010) e mobilidade (2012). Em todos esses setores, foram estabelecidos objetivos ousados em direção ao direito à cidade e regulamentados sistemas nacionais que articulavam os três níveis de governo, possibilitando repasses de recursos fundo a fundo para os municípios, em uma arquitetura institucional arrojada.

Completando esse quadro favorável, o país passou por uma expressiva melhoria nas suas condições macroeconômicas, possibilitando uma forte elevação nos investimentos em habitação (tanto social quanto de mercado), saneamento e mobilidade a partir de 2007, quando é lançado o PAC e posteriormente o PMCMV (2009), o PAC da Copa e o PAC Mobilidade (2011).

É indiscutível que essa nova onda de investimentos trouxe benefícios para as cidades e para a população excluída. Entre outros ganhos, podem ser citados o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários, que permitiu, pela primeira vez, uma ação de grande envergadura nas principais cidades brasileiras, nas áreas informais; as obras de saneamento, que ampliaram significativamente a cobertura das redes de água, esgoto e drenagem; e algumas poucas obras de mobilidade, que melhoraram o transporte coletivo.

Apesar disso, à medida que a capacidade de investimento foi se elevando, o governo federal foi deixando de lado os pressupostos que ele mesmo estabeleceu nos seus marcos regulatórios, fruto do expressivo processo participativo que foi tecido desde os anos 1990 e passou a reproduzir práticas de gestão convencional. Os marcos regulatórios e os planos nacionais, como o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), foram deixados de lado, adotando-se posturas pragmáticas que visavam a resultados rápidos tanto no que se refere à realização de obras – em grande parte realizadas em parceria com o setor privado – quanto para a ativação da economia.

Foi o que ocorreu com o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), que viabilizou uma produção massiva de unidades, possibilitou o atendimento aos mais pobres e estabeleceu uma modalidade de apoio à autogestão (PMCMV-Entidades), mas não enfrentou de forma adequada a questão fundiária e urbana, reproduzindo formas superadas de produção habitacional.

Por seu turno, muitos planos diretores ficaram restritos a diretrizes genéricas, sem regulamentar os instrumentos de reforma urbana, enquanto o governo federal “estimulou” os municípios – mediante a transferência de recursos para a produção de moradias de interesse social ou de mercado popular – a flexibilizar de maneira casuística suas legislações urbanísticas e expandir a área urbana sem estabelecer condicionantes para combater a especulação e incentivos para garantir uma localização mais adequada dos projetos.

A estratégia urbana que deveria, no âmbito dos planos diretores municipais, articular os programas urbanos de diferentes setores e orientar os projetos e obras foi desconsiderada (quando existia) em prol de resultados imediatos alimentados por um fluxo aquecido de recursos e pelas urgências que foram sendo criadas, como os megaeventos.

Apesar de algumas iniciativas isoladas e quantitativamente pouco expressivas, como o PMCMV-Entidades, tomadas devido à pressão dos movimentos populares, esse ciclo de investimentos deixou de ser inovador no processo de decisão e de gestão, reproduzindo práticas antigas de contratação de empreiteiras ou, quando muito, adotando apenas mecanismos mais contemporâneos de contratação, no caso das parcerias público-privadas, mas sem transformação das lógicas subjacentes. Sobretudo, não foram poucos os municípios que definiram as intervenções a serem feitas sem adotar processos participativos amplos, nem obedecer a estratégias urbanas articuladas com o direito à cidade.

Por sua vez, iniciativas de política econômica tomadas pelo governo federal em áreas diretamente relacionadas com as cidades, como as isenções fiscais e o subsídio para automóveis e gasolina bem como o estímulo ao consumo, acabaram por gerar impactos contrários à política urbana e de mobilidade que, no discurso e nos marcos regulatórios, se buscava implementar.

Por essas várias razões, pode-se dizer que o período iniciado em 2009 começa a perder força, considerando o conjunto de ações do governo federal e a agenda da reforma urbana, apesar da presença no Conselho das Cidades de representações importantes dos vários segmentos que integravam esse movimento. O Ministério das Cidades, a quem cabia coordenar a política urbana do governo federal e de todos os sistemas setoriais a ela relacionados, perdeu a capacidade de articular uma proposta consistente para as cidades, pois sua direção política, desde o segundo governo Lula, fruto de alianças políticas pragmáticas, não tinha nenhuma identidade com a agenda da reforma urbana.

Diante desse quadro, embora as manifestações de 2013 tenham surpreendido as forças políticas do país, era previsível que surgisse um descontentamento difuso nas cidades contra o governo, pois os problemas concretos dos cidadãos continuaram graves apesar do bom desempenho da economia. Já nas eleições municipais de 2012, o debate se deu em torno da reflexão de que a vida melhorou da porta para dentro (mais salários, mais crédito, mais consumo), mas piorou da porta para fora.

Como consequência do processo de expansão dos investimentos públicos e privados, do crédito e do próprio consumo, a especulação imobiliária cresceu, gerando aumentos de aluguel e despejo de inquilinos, e elevou-se o uso do automóvel, trazendo trânsito crescente e revelando um descaso com o transporte coletivo, em geral de péssima qualidade.

A questão central desse processo é que se tentou universalizar o acesso a bens, como o automóvel e a casa própria, até então restritos à classe média, mantendo-se o mesmo modelo de desenvolvimento urbano excludente que foi instaurado no século XX, como se isso fosse possível sem mudanças estruturais. Ou seja, buscou-se conciliar um modelo baseado no patrimonialismo, na cultura do automóvel, na

habitação como mercadoria e bem privado, entre outros aspectos, com uma política de inclusão, sem atacar a especulação imobiliária e outros componentes e interesses econômicos estruturantes desse modelo.

Caso exemplar é a questão do acesso ao automóvel. Enquanto esse bem estava restrito à elite e, posteriormente, à classe média, foi possível fazer, com grandes prejuízos a outras agendas públicas, investimentos viários de vulto – alargamentos de avenidas, vias expressas, viadutos, túneis, minhocões etc. – para viabilizar a circulação dos automóveis, que transportam, em média, apenas de um a três passageiros por veículo.

Com a democratização do acesso do carro para os setores populares, gerada pelo aumento do crédito, subsídio e melhoria na condição de renda dos trabalhadores, resultado da política de inclusão social do governo Lula, o trânsito e a mobilidade tornaram-se inviáveis, sobretudo porque as cidades estão organizadas de forma a exigir grandes deslocamentos casa-trabalho.

Na questão da moradia, a ampliação do crédito imobiliário e do subsídio, possibilitado pelo PMCMV, beneficiou diretamente cerca de 3,6 milhões de famílias (número de unidades contratadas, das quais cerca de 2 milhões entregues), mas gerou uma forte especulação imobiliária, com o aumento dos aluguéis e do custo dos terrenos, e provocou a exclusão habitacional e territorial de um número muito relevante de famílias.

Esses exemplos mostram que promover o direito à cidade é muito mais complexo do que garantir o acesso a bens de consumo duráveis – como eletrodomésticos, celulares e móveis –, exigindo ações mais contundentes e transformadoras, que o governo não conseguiu, ou melhor, não pôde enfrentar diante de suas alianças com forças conservadoras.

Dessa forma, a agenda da reforma urbana, assim como a de inovações na gestão dos municípios, ficou travada no Brasil exatamente no momento em que as condições políticas e econômicas favoráveis poderiam ter possibilitado um processo transformador mais consequente para as cidades. Acabou-se por cercear a imensa capacidade que o poder local tinha de dar respostas específicas e próprias para os problemas habitacionais e urbanos – que foi o grande salto dado no Brasil nos anos 1990. A ação do governo federal, centralizadora e homogeneizante, acabou por inibir a capacidade inovadora do poder local.

Ainda não temos o distanciamento histórico suficiente para fazer uma avaliação mais conclusiva sobre esse período mais recente, mas os impasses atuais lançam a necessidade de se refletir sobre a experiência e a trajetória de gestão urbana brasileira tanto no seu ciclo virtuoso quanto no momento de dificuldades recentes. Está evidente que é necessário repensar a agenda urbana.

Diante do imenso processo de urbanização que o planeta viverá nas próximas duas décadas, é necessário refletir sobre novas perspectivas para o desenvolvimento urbano que não seja apenas uma reprodução em escala ampliada da lógica e da cultura urbana que se estabeleceu nos países centrais e que vem sendo imposta aos demais como uma agenda obrigatória para a modernização das cidades.

5 UMA NOVA AGENDA URBANA PARA A HABITAT III

Como foi mostrado, a experiência brasileira no enfrentamento da questão urbana nas últimas três décadas é uma das mais importantes do mundo, tendo se tornado uma referência para movimentos sociais, cidades e países que desejam implementar políticas urbanas progressistas no âmbito de regimes democráticos, onde vigoram o direito de propriedade e a economia de mercado com regulação estatal.

O país pode ser considerado também uma referência no que tange à implementação da Agenda Habitat, o que torna uma avaliação da trajetória brasileira extremamente importante para a reflexão dos rumos a serem tomados nos próximos vinte anos, ou seja, das recomendações que deverão ser emanadas da Habitat III.

O relato mostra que o país avançou em direção ao direito à cidade, mas também revela que o caminho trilhado foi insuficiente para dar conta dos problemas gerados pela urbanização acelerada da segunda metade do século passado. E, ainda, para responder às novas demandas do século XXI, vindas de uma sociedade que, há quase cinco décadas, é predominantemente urbana e apresenta novas expectativas. A trajetória brasileira serve de alerta para países que estão passando ou irão passar por processos semelhantes, mostrando a necessidade de se repensar a pauta da reforma urbana.

A agenda governamental foi insuficiente porque, na questão urbana, a pauta da inclusão e da melhoria dos serviços públicos (acesso ao automóvel e à casa própria, expansão das redes de infraestrutura, grandes e dispendiosas obras viárias e de transporte públicos etc.) é insuficiente se não forem enfrentadas as causas estruturais da exclusão urbana e o próprio modelo de desenvolvimento adotado.

Ademais, novos temas estão sendo colocados em pauta, além da tradicional agenda da reforma urbana, construída no Brasil nos anos 1980 e 1990, no âmbito da luta por direitos mínimos de cidadania. Se para os trabalhadores que migraram do campo entre 1940 e 1990 o acesso à educação fundamental, o atendimento básico de saúde, o acesso à terra, à moradia e à infraestrutura (transporte coletivo, água, luz, iluminação pública e coleta de lixo), mesmo que precários, já significavam um avanço substancial em relação ao campo, para as novas gerações isso se tornou insuficiente.

O problema se agrava porque, apesar dos avanços, o país chegou ao século XXI sem ter conseguido responder integralmente a essa agenda básica da luta pelo direito à cidade (que continua sendo necessária), mas simultaneamente passou a ser cobrado por uma segunda pauta. Ademais, os avanços obtidos após a Constituição de 1988 (CF/1988) e, em especial, a política de inclusão social implementada pelo governo Lula, elevaram as expectativas, sobretudo, dos jovens, filhos de trabalhadores migrantes, que, na maioria, tiveram a oportunidade de concluir o nível médio ou mesmo ingressar na universidade.

Essa segunda geração, já nascida na cidade, passou a exigir uma elevação da qualidade dos serviços públicos básicos (que se expressa, por exemplo, no *slogan* “hospitais padrão Fifa”, que pipocou nas manifestações de 2013 e 2014 como uma crítica aos grandes eventos e uma demonstração do descontentamento em relação aos serviços públicos) e, ainda, a cobrar novas pautas, formadas por demandas de serviços e infraestruturas que, até então, não eram prioritárias ou sequer existiam. Diante dessa evidência, está claro que é necessário ampliar os horizontes da agenda urbana e do direito à cidade e colocar em xeque o modelo de desenvolvimento urbano que caracteriza as cidades brasileiras.

A construção dessa nova agenda passa inicialmente pelo questionamento de paradigmas fortemente consolidados na sociedade brasileira, tais como: a cultura do automóvel e da privatização do espaço viário por ele gerada; a propriedade privada e, em especial, a casa própria; a cidade partida e segregada; a terceirização ou mesmo a mercantilização descontrolada dos serviços urbanos; a ideologia de segurança como valor urbano; o desprezo pelo espaço público e pelo meio ambiente; a rejeição do compartilhamento de bens, espaços e serviços urbanos; a cultura do desperdício; e a intolerância às minorias e aos diferentes.

Esse questionamento ganhou força na primeira década do século, quando surgiram novos atores na arena política urbana – muito diferentes daqueles dos tradicionais movimentos sociais, que tanta força e importância tiveram (e ainda têm) na luta pela agenda básica do direito à cidade –, formada por jovens tanto do centro expandido como da periferia, que se organizam sobretudo no que se convencionou chamar de “coletivos”. São grupos com baixa institucionalidade (não são “pessoas jurídicas”), organizações horizontais que rejeitam ou minimizam a figura do líder, cuja articulação e divulgação de suas pautas dão-se através de redes sociais na internet e práticas baseadas no ativismo e nas ações diretas.

Entre as pautas trazidas por esses coletivos, podem ser citadas: a ocupação e a gestão compartilhada de espaços públicos, como praças e parques; a defesa da mobilidade ativa (à pé, bicicleta, *skate* etc.); cidadania cultural (cultura popular e periférica, cultura digital, teatro, dança, audiovisual etc.); uso do espaço público para cultura (grafite, artistas de rua, música, eventos etc.); resistência à

verticalização da cidade, associada à luta genérica contra a chamada especulação imobiliária; agroecologia e agricultura urbana; acesso à internet livre em equipamentos e espaços públicos; tarifa zero no transporte coletivo; compartilhamento de espaços de trabalho (*coworking*), de moradia e de veículos; defesa da memória e do patrimônio arquitetônico e urbano; ocupação cultural de espaços públicos ou privados; e agendas ligadas à criação e inovação tecnológica.

São pautas contemporâneas que expressam a existência de grupos sociais conectados nas redes sociais, com mais escolaridade e formação que estão em busca de um novo modo de vida urbano, onde a cultura, o meio ambiente e o uso do espaço público ganham maior importância. E que, por sua vez, trazem bandeiras relacionadas aos direitos civis e às liberdades fundamentais, como as questões de gênero, de diversidade, de orientação sexual e de igualdade racial, assim como a descriminalização do aborto e da maconha.

Esses ativistas rejeitam os valores que marcaram as cidades no século passado e defendem um novo modo de vivenciar a cidade, baseado no compartilhamento, no uso do espaço público, na mobilidade ativa, na conectividade, em uma nova relação com o meio ambiente e na diversidade.

Combatem o capitalismo, a propriedade privada e a especulação imobiliária e também se opõem às parcerias público-privadas (PPPs) propostas por inúmeros governos municipais, de diferentes matizes ideológicas, que sofreram grande oposição de movimentos e coletivos, que denunciaram o caráter excludente, especulativo e gentrificador dessas iniciativas, mesmo quando propostas por governos progressistas.

Exemplos dessa resistência foram o Ocupe Estelita, contra projeto imobiliário de grande porte na área histórica do Recife, e o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que denunciou as violações dos direitos humanos no contexto dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. Nessa cidade, epicentro e maior vitrine dessa estratégia, propostas fortemente apoiadas pelo governo federal, como o Porto Maravilha e outras intervenções urbanísticas, vinculadas direta ou indiretamente às Olimpíadas, foram fortemente questionadas.

Sem entrar aqui em uma avaliação sobre esses projetos urbanos, que foge ao escopo deste capítulo, o fato é que esse contexto gerou fissuras no próprio movimento da reforma urbana em relação à estratégia adotada pelo governo federal comandado pelo PT, que, em geral, apoiou essas iniciativas.

O posicionamento crítico desses movimentos e coletivos mostra que a estratégia urbana concebida pelas forças progressistas nas duas últimas décadas, baseada em um equilíbrio entre a propriedade privada e a função social da propriedade e na aceitação pelo movimento da reforma urbana, ainda que a contragosto das relações de mercado, desde que regulamentado pelo poder público, deixou de ser incontestável.

Esse equilíbrio entre mercado e poder público, que possibilitou a aprovação do Estatuto da Cidade em 2000 e esteve no centro da estratégia dos governos progressistas desde então, passou a ser questionado diante da dificuldade de colocar em prática os instrumentos de combate à especulação e outros instrumentos que buscam capturar a “mais valia” imobiliária gerada por investimentos públicos e, ainda, por uma suposta submissão dos governos identificados com essa perspectiva ao mercado imobiliário e financeiro.

Avaliações realizadas sobre a aplicação dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade nos planos diretores municipais desde 2001 têm mostrado uma baixa efetividade na regulação do mercado imobiliário, que se soma à análise de que a estratégia urbana implementada nesse período tem sido insuficiente e limitada para alterar a situação urbana do país. Mais recentemente, até mesmo os defensores históricos da agenda da reforma urbana no Brasil passaram a questionar sobre a necessidade de se rever essa estratégia e o próprio estatuto.

A experiência do município de São Paulo, o maior do país, revela que quando as prefeituras buscam efetivamente implementar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, com vontade política e competência técnica, é possível avançar tanto na agenda tradicional da reforma urbana como na introdução de uma pauta inovadora e moderna.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, aprovado em 2002, já havia introduzido praticamente todos os novos instrumentos urbanísticos previstos na lei federal após uma forte disputa com o mercado imobiliário e os setores conservadores. Sua implementação, no entanto, foi deficiente, porque os governos municipais não deram prioridade a essa agenda. Ainda assim, a revisão do PDE, em 2014, pôde se beneficiar do fato de instrumentos como a cobrança do solo criado, o imposto progressivo para imóveis ociosos, as Zeis, entre outros, estarem incluídos na legislação do município.

A administração Haddad, que assumiu o governo em 2013, logrou simultaneamente aprofundar e regulamentar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como incorporar uma nova pauta, ampliando o conceito do direito à cidade e buscando se contrapor ao tradicional modelo de desenvolvimento urbano que vigora na cidade desde meados do século passado.

De maneira ousada e criativa, colocou-se imediatamente em prática um conjunto de iniciativas concretas que lançou as bases de uma nova cultura urbana, a qual permitiu articular a agenda tradicional da reforma urbana com as novas demandas e paradigmas trazidos pelas mobilizações urbanas contemporâneas.

Passados dois anos da sanção do Plano Diretor Estratégico, já são visíveis as transformações da cidade na perspectiva de reverter a maneira insustentável como a cidade se “desenvolveu” desde o século passado.

O PDE está baseado nos princípios da agenda da reforma urbana, como o direito à cidade, a função social da propriedade, a redução da desigualdade socioterritorial e da segregação urbana. Mas incorpora com mais ênfase outros princípios, como o desenvolvimento sustentável, a mobilidade ativa, a cidadania cultural, a proteção do meio ambiente e a valorização do espaço público. Ao contrário de outros planos diretores, as mudanças propostas estão virando realidade.

A recessão econômica, a escassez de recursos federais gerada pela crise fiscal e a dificuldade de firmar parcerias com o setor privado, apesar de terem frustrado algumas expectativas, foram positivas para reverter o antigo modelo de desenvolvimento urbano e para implementar uma nova pauta, pois a impossibilidade de realizar grandes obras forçou a administração municipal a buscar na criatividade e em propostas inovadoras a saída para responder às expectativas dos novos atores da arena urbana.

Uma nova pauta foi introduzida na cidade, a qual criou um clima mais humano e acolhedor na cidade. Pode-se dizer que as mudanças propostas estão em sintonia com os novos paradigmas de desenvolvimento urbano: prioridade para o transporte coletivo e a mobilidade ativa, com reserva de faixas exclusivas para ônibus e bicicletas; racionalização do uso do carro, com compartilhamento através de aplicativos e redução da velocidade; ampliação do espaço público, com ruas abertas, *parklets* e maior restrição ao uso dos automóveis em vias expressas como o Minhocão; estímulo à cultura no espaço público, com *wi-fi* nas praças, autorização para o trabalho dos artistas de rua e apoio para o carnaval de rua, entre outras alternativas.

Na perspectiva de garantir a base fundiária (terra) para a produção habitacional, o plano diretor duplicou a quantidade de zonas especiais de interesse social, terras reservadas para a habitação social, e criou receitas vinculadas (30% do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e 25% dos fundos das operações urbanas) para a compra das terras bem localizadas para habitação de interesse social. Ademais, regulamentou a aplicação do IPTU progressivo sobre terrenos e glebas ociosos para ampliar a oferta fundiária da produção habitacional, e a prefeitura já notificou mais de 1,5 mil proprietários de imóveis ociosos a esse respeito.

Empreendimentos habitacionais buscam localizações mais centrais e ao longo das faixas próximas aos eixos de transporte coletivo estimulados pelo PDE, que criou restrições para os prédios em miolos de bairros. Desta forma, moradia e trabalho são aproximados, reduzindo os percursos, o desgaste dos trabalhadores e as emissões de CO₂.

A experiência de São Paulo mostra que é possível responder à agenda tradicional da reforma urbana, como garantir o acesso à terra e moradia e reduzir a desigualdade socioterritorial bem como, simultaneamente, responder às novas demandas, vinculadas à cidadania cultural e à valorização do espaço público, meio ambiente e mobilidade.

Nessa nova agenda, o direito à cidade precisa ser ampliado como conceito e incorporar a democratização do espaço viário da cidade, que não pode mais ser apropriado de maneira desigual pelos proprietários de automóveis. Enquanto os demais modais que têm melhor aproveitamento ficavam secundarizados. O mesmo comportamento precisa ser observado na ocupação dos espaços públicos pela cultura, lazer e sociabilidade.

No que se refere à questão ambiental, ela passou a ser estratégica para o futuro da humanidade diante dos riscos relacionados com as mudanças climáticas. Não é mais possível desprezar o tema da sustentabilidade no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento urbano. Em São Paulo, a agenda ambiental incorporou a pauta agroecológica, recriando-se da zona rural, regulamentando o pagamento de serviços ambientais e tornando obrigatória a compra de produtos orgânicos para a alimentação escolar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de São Paulo em anos recentes mostra que é possível encontrar saídas inteligentes e simples mesmo em contextos de grandes dificuldades e com poucos recursos disponíveis para investimentos. E, sobretudo, mostra a necessidade de reverter um modelo de desenvolvimento urbano que não é mais compatível com as atuais necessidades do planeta e está em desacordo com novos paradigmas, que passam a ser valorizados em especial pelos jovens.

Se considerarmos as previsões demográficas, a população urbana mundial irá crescer de forma acelerada nas próximas décadas. Mantidos a atual forma de organização urbana e o processo crescente de incremento ao consumo, em um futuro não tão distante, as cidades se tornarão insustentáveis.

Dáí a necessidade de se debater com mais profundidade as novas pautas que devem ser incorporadas na agenda urbana, na perspectiva de encontrar caminhos capazes de responder aos desafios que estão sendo colocados para as cidades em escala global.

A trajetória brasileira mostra que o enfrentamento do problema urbano dos países em desenvolvimento não é simples nem apenas dependente de recursos financeiros. Além de limitar o direito de propriedade, combater a especulação imobiliária e garantir o direito à terra e à moradia – princípios da agenda tradicional da reforma urbana –, é necessário construir novos valores urbanos, capazes de propiciar sustentabilidade e equilíbrio às cidades.

REFERÊNCIA

BONDUKI, Nabil. Uma nova estratégia para as cidades. **Folha de S.Paulo**, Tendências e Debates, 12 dez. 2014. Disponível em: <<http://migre.me/uZmYA>>.

UM VELHO DESAFIO E UM NOVO PROBLEMA: PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA LATINA

Ricardo Jordan¹
Felipe Livert²

1 INTRODUÇÃO

O planejamento do investimento em infraestrutura, que visa reverter os padrões de insustentabilidade urbana na América Latina e no Caribe (ALC), envolve fatores políticos e institucionais que têm acarretado a má alocação dos recursos públicos. Para vencer o desafio da boa alocação dos recursos, os governos deveriam considerar ao menos quatro critérios: o primeiro diz respeito ao entendimento do papel do investimento no território, evitando planos de infraestrutura tendenciosos que sejam determinados pelo aumento no volume de investimentos, assim como o desenvolvimento de um abrangente plano que incorpore outros *condutores* de desenvolvimento; o segundo critério concerne à implementação de planos que busquem incentivar a participação do setor privado como meio de tornar o uso de recursos públicos mais eficiente, e não antecipar os gastos públicos como forma de evitar o controle orçamentário; o terceiro critério é a determinação da lacuna na infraestrutura urbana e, mais importante ainda, a identificação do tipo de *deficit* de infraestrutura enfrentado pelas cidades; e o quarto é o planejamento do investimento público, por meio do direcionamento do investimento privado e do fortalecimento da independência técnica das unidades de planejamento para reduzir a influência política no processo de planejamento.

Existe um amplo consenso entre os acadêmicos, responsáveis políticos e organizações internacionais de que o investimento em infraestrutura tem impacto no desenvolvimento regional. O argumento utilizado para explicar isso é que as diferenças no estoque de infraestrutura entre os territórios são as bases das diferenças na produtividade (Biehl, 1991). No entanto, esse argumento não foi consistente com a evidência empírica (Deng, 2013), na medida em que a relação causal entre o investimento e o desenvolvimento não é categórica (Vanhoudt *et al.*, 2000). De fato, existe uma série de fatores políticos, econômicos e sociais que têm um impacto na produtividade territorial e que são frequentemente negligenciados por essas pesquisas tendenciosas focadas no efeito do investimento em infraestrutura (Rodrigues-Pose *et al.*, 2015). Na América Latina e no Caribe, especificamente,

1. Chefe da Unidade de Assentamentos Humanos da Divisão de Assentamentos Sustentáveis e Desenvolvimento Humano da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU).
2. Consultor da Cepal – ONU. Pesquisador na Universidade Alberto Hurtado, Santiago-Chile.

não existem estudos que comparem o efeito do investimento em infraestrutura com outros fatores determinantes de desenvolvimento, como educação ou qualidade das instituições. Nesse contexto, os resultados indicam que um plano de investimento em infraestrutura será sustentável desde que inclua outros *condutores* da economia.

Devido ao amplo consenso sobre o papel do investimento em infraestrutura no desenvolvimento econômico e sobre a pequena quantidade de financiamento público nas últimas décadas, a América Latina e o Caribe possuem um *deficit* no investimento em infraestrutura³ (Perroti e Sanchez, 2011). Dado esse cenário, desde os anos 1990, os governos dessa região têm feito esforços sistemáticos para atrair o investimento privado (Eclac, 2014). Esses esforços transformaram a América Latina e o Caribe no continente com a maior quantidade de investimento privado em infraestrutura. No entanto, essa conquista deve ser vista em termos relativos, já que a região tem a maior taxa de investimento privado cancelado e o maior número de renegociações de contrato, fato esse que gerou altos custos políticos e econômicos para os governos (Engel *et al.*, 2014). Logo, o incentivo ao investimento privado em um plano urbano de infraestrutura que seja sustentável envolve a modernização das instituições, a diferenciação dos papéis no planejamento, fomento ao investimento, administração e regulação de contratos de forma a reduzir os conflitos de interesses e a influência política.

Embora os estudos sobre a lacuna de infraestrutura e a relação entre o investimento em infraestrutura e o crescimento econômico tenham sido conduzidos nacional e internacionalmente (Eclac, 2014; 2011; Calderon e Serven, 2004), tais resultados não se estendem às regiões metropolitanas. Nesse sentido, o movimento nessa direção é importante na medida em que, para reverter padrões insustentáveis, é fundamental determinar a lacuna e saber precisamente que tipo de *deficit* as metrópoles experimentam, considerando que *deficit* nacionais ocultam heterogeneidades urbanas. Para seguir nessa direção, os governos metropolitanos podem fazer uso da metodologia proposta por Carciofi e Gaya (2007), a qual determina a lacuna vertical no investimento em infraestrutura. Com essa metodologia, as autoridades metropolitanas podem determinar a lacuna e identificar o tipo de *deficit* de infraestrutura.

Um dos argumentos desenvolvidos neste capítulo é que as cidades não têm o mesmo comportamento que os países no que concerne ao efeito da provisão de infraestrutura. Isso ocorre porque a relação entre o investimento e o desenvolvimento na escala metropolitana não é unívoca. As metrópoles da América Latina e do Caribe são caracterizadas por altos níveis de desigualdade e segregação residencial. Dessa forma, a concentração do investimento em uma área específica significa,

3. De acordo com a Cepal (2014), a América Latina e o Caribe investem aproximadamente 3,5% do seu produto interno bruto (PIB) anual na redução da lacuna, e em 2020 esse número aumentará para 6,2% do seu PIB na América Latina.

muitas vezes, o fim do investimento em outras áreas (Livert e Gainza, 2011). Assim, o planejamento de um investimento que reverta a insustentabilidade urbana exige o conhecimento preciso de onde investir e de como o investimento público pode guiar o investimento privado. No entanto, o desafio institucional nas esferas metropolitanas e nacionais é o mesmo, quer dizer, o aumento da independência das unidades de planejamento e a limitação da influência política no processo de planejamento do investimento em infraestrutura.

Este capítulo pretende gerar resultados e argumentos para apoiar os quatro critérios mencionados e está organizado da seguinte forma: a seção 2 analisa criticamente a relação entre o investimento em infraestrutura e o crescimento econômico na América Latina e no Caribe; a seção 3 ilustra as principais vantagens e desvantagens da participação privada na infraestrutura na América Latina e no Caribe; a seção 4 identifica a lacuna vertical de infraestrutura em quatro regiões metropolitanas da América Latina e do Caribe; a seção 5 avalia os resultados de um processo de planejamento influenciado por fatores políticos na segregação residencial; e a seção 6 debate os quatro critérios mencionados.

2 INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO: EVIDÊNCIA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Acadêmicos concordam que existe atualmente um amplo consenso sobre o fato de a infraestrutura ser um meio de entender as disparidades regionais (Aschauer, 1989; Munnell, 1990). Basicamente, o argumento tem sido que as diferenças no estoque de infraestrutura entre as regiões é a base para a identificação de diferenças na produtividade (Biehl, 1991; Holtz-Eakin, 1993; Glomm e Ravi Kumar, 1994). Além disso, argumenta-se que o investimento em infraestrutura teria um efeito multiplicador e geraria externalidades positivas que facilitariam o desenvolvimento de atividades econômicas (Kessides, 1993; Deng, 2013).

O entusiasmo para investir em infraestrutura é compartilhado pela indústria da construção civil e por aqueles que formulam as políticas. Enquanto a indústria se beneficia diretamente do investimento público, os formuladores veem a provisão de infraestrutura como uma forma de gerar emprego e crescimento a curto prazo, figurando, assim, como um mecanismo político para aumentar as chances de reeleição (Crescenzi *et al.*, 2016; Flyvbjerg, 2009; Esfahani *et al.*, 2003). Esse entusiasmo é também compartilhado em alguns casos por organizações internacionais. O Banco Mundial, por exemplo, determinou que a infraestrutura seja um elemento-chave em qualquer estratégia de desenvolvimento territorial, facilitando o movimento de pessoas, bens e informações e levando à redução de desigualdades entre regiões mais atrasadas e mais desenvolvidas (Banco Mundial, 2009).

No entanto, apesar da existência de um amplo consenso, a evidência empírica questionou a relação causal entre o investimento em infraestrutura e o crescimento econômico (Gramlich, 1994). Primeiramente, porque a relação causal pode significar o contrário, ou seja, um maior crescimento geraria um maior investimento, e é por isso que o investimento não seria um condutor do crescimento, mas uma consequência do nível de desenvolvimento (Vanhoudt *et al.*, 2000). Em segundo lugar, o impacto do investimento não é unívoco, já que o efeito do investimento depende da qualidade das instituições e do legado original da infraestrutura (Crecenci *et al.*, 2016; 2012; Rodriguez-Pose *et al.*, 2015). Em terceiro lugar, cada estudo utiliza definições distintas de infraestrutura, técnicas econométricas, fontes de informação e períodos de análise, tendo dessa forma uma ampla gama de resultados (Deng, 2013).

Além disso, existem diversos estudos empíricos que focam exclusivamente na relação entre o investimento e o crescimento, omitindo variáveis relevantes, como a educação, a tecnologia ou a qualidade das instituições (Rodriguez-Pose *et al.*, 2012; Crecenci *et al.*, 2016). Na América Latina e no Caribe, por exemplo, existem esforços sistemáticos para determinar a lacuna de infraestrutura e o impacto do investimento em infraestrutura no crescimento econômico (Perrotti e Sanchez, 2011; Fay e Morrison, 2007; Carciofi e Gaya, 2007; Calderon e Serven, 2004; Rozas e Sanchez, 2004), mas não há muitos estudos que contrastem o efeito do investimento em infraestrutura com outros fatores que afetam o crescimento econômico a longo prazo, como a educação e a qualidade das instituições.

Foi nesse contexto que se decidiu ilustrar a relação entre o investimento em infraestrutura, a educação e o crescimento econômico na América Latina e no Caribe. Para conduzir a análise, 33 países⁴ da região foram selecionados e analisados por um período de quarenta anos (1971-2011). No modelo (1), a variável dependente é o crescimento econômico e as variáveis independentes são os gastos de capital, a educação e a população. Para determinar o nível de investimento, foi utilizada a taxa de crescimento dos gastos com a indústria de construção,⁵ transporte e comunicação. As variáveis associadas à educação correspondem à porcentagem bruta de estudantes matriculados no ensino fundamental, médio e superior.⁶ Finalmente, a taxa anual de crescimento populacional do país foi incorporada.

4. Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

5. A empreitada de construção concerne à construção de favelas inteiras, escritórios, lojas e outros prédios públicos e utilitários, edifícios em áreas rurais etc. ou à construção pesada, como estradas, ruas, pontes, túneis, rodovias, campos aéreos, portos e outros projetos hidráulicos, sistemas de irrigação e de esgoto, prédios industriais, encanamentos e fiação elétrica, locais esportivos etc.

6. O total de matrículas na escola, independentemente da idade, expressa a porcentagem da população em idade escolar oficial (ensino fundamental, médio ou superior). O indicador pode exceder os 100% devido à inclusão de estudantes abaixo ou acima da idade, em decorrência da entrada precoce ou tardia na escola ou repetição de ano.

Para estimar a relação entre as variáveis, um modelo autorregressivo para dados em painel utilizou p no y_{it} no formulário (1):

$$y_{it} = \gamma_1 y_{i,t-1} + \dots + \gamma_p y_{i,t-p} + X_{it} \beta_1 + \alpha_i + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

com $y_{i,t-1}, \dots, y_{i,t-p}$ como regressores e X_{it} como vetor característico do país i no t . Além disso, α_i é o efeito fixo e ε_{it} é o termo de erro. Como mencionado, a variável dependente y_{it} é a taxa de crescimento econômico do país i no t e $t - 1$. Para calcular a estimativa, o estimador de Arellano-Bond para Painéis Dinâmicos com regressores adicionais foi utilizado (Cameron *et al.*, 2010). Finalmente, foram utilizadas duas defasagens para o crescimento econômico dentro das variáveis explicativas ($p = 2$).

A relação entre investimento, educação e crescimento econômico na América Latina e no Caribe é mostrada na tabela 1. Os resultados confirmam a afirmação feita por acadêmicos, na medida em que haveria uma associação positiva entre o gasto em infraestrutura e o crescimento econômico na América Latina e no Caribe no período entre 1971 e 2011. Além disso, o modelo (1) permite a identificação de que o tipo de infraestrutura é mais relevante do que o volume de investimento para o crescimento econômico, já que os gastos com infraestrutura de comunicação e transporte tiveram uma incidência três vezes maior no crescimento econômico, apesar de os gastos com construção englobarem grandes obras, o que significa uma quantidade muito maior de investimento.

TABELA 1

Relação entre investimento, educação e crescimento econômico na América Latina e no Caribe

Variáveis	Modelo 1	Erros-padrão robustos
L1. Crescimento econômico (%)	0.0469	(0.0846)
L2. Crescimento econômico (%)	-0.129***	(0.0343)
Crescimento da população nacional (%)	-0.520	(-1.061)
Total de matrículas no ensino superior (%)	0.0186	(0.0147)
Total de matrículas no ensino médio (%)	0.00504	(0.0226)
Total de matrículas no ensino fundamental (%)	0.104***	(0.0334)
Construção Isic F (%)	0.109***	(0.0290)
Comunicação e transporte Isic I (%)	0.360***	(0.0573)
Constante	-9.809***	(-3.402)
Observações	435	
Número de países	30	

Elaboração dos autores.

Obs.: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Além disso, os resultados do modelo (1) indicam quão relevante a variável “educação fundamental” foi para o crescimento econômico nas últimas décadas, já que um aumento de 1% na frequência no ensino fundamental teve, no crescimento econômico, efeito semelhante ao crescimento de 1% com gastos de construção. Esse resultado confirma outros estudos que revelaram o impacto da educação fundamental no crescimento econômico em países em desenvolvimento (Wolff e Gittleman, 1993; Loening, 2005). O último resultado é provocativo, na medida em que os gastos públicos necessários para aumentar a frequência escolar

em 1% são bem menores do que os gastos públicos necessários para aumentar os gastos em construção em 1%. Dessa forma, os países que tiveram suas estratégias de desenvolvimento focadas no aumento da cobertura do ensino fundamental presenciaram um efeito na produtividade semelhante ao de países que definiram suas estratégias por meio do aumento nos gastos de construção, mas o primeiro grupo de países implementou sua estratégia com um custo muito mais baixo para o Tesouro Nacional.

Em conclusão, os planos de investimento que buscam reverter a insustentabilidade urbana têm de definir que tipo de infraestrutura apresenta um maior efeito no desenvolvimento territorial, já que evidências indicam que o volume aumentado de investimento não garante um maior impacto no território. Em segundo lugar, os planos de investimento que têm tendência a privilegiar maiores infraestruturas são menos convenientes para o governo, uma vez que são mais caros e menos eficazes que planos de investimento que, por sua vez, envolvem outros condutores de desenvolvimento. Em outras palavras, os governos devem abandonar as divisões setoriais que privilegiem o aumento de investimento e assumir planos abrangentes que garantam maiores benefícios para a sociedade com um custo mais baixo para os cofres públicos (Crezenci *et al.*, 2016). Isso exige uma melhor alocação de recursos públicos, e, para atingi-la, os governos terão de lidar com restrições institucionais e fatores políticos que enfraquecem os processos de planejamento (Luca e Rodriguez-Pose, 2015; Flyvbjerg, 2009).

3 EVIDÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Desde o início dos anos 1990, houve um consenso político internacional e de parte dos acadêmicos sobre o papel do investimento em infraestrutura, levando os países da região a empreender esforços sistemáticos na atração de investimento privado para o desenvolvimento de infraestrutura, visando reduzir a lacuna da década anterior, gerada pelo baixo investimento resultante da crise de débito (Eclac, 2014, p. 5).

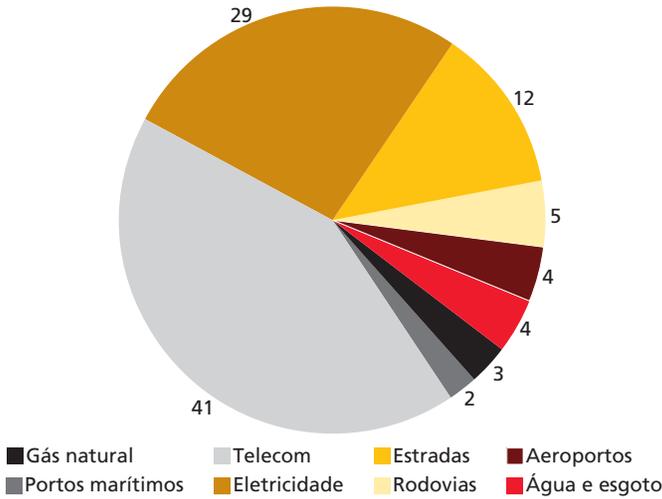
Os principais argumentos utilizados pelos governos para atrair o investimento privado foram: *i*) uma liberalização de recursos fiscais mal concebida⁷ – foi argumentado que, mesmo com restrições orçamentárias, o financiamento privado faz com que os governos possam alocar mais recursos para programas sociais (CChC, 2010); *ii*) a participação privada gera ganhos em eficiência, porque, em teoria, quando é a mesma empresa que constrói e mantém a obra, ela internaliza o custo de vida do produto durante a fase de construção sem comprometer a qualidade do serviço⁸ (Engel *et al.*, 2009a), por outro lado, ainda, os gastos com

7. Não existe liberalização de recursos públicos porque a maioria dos projetos é financiada por meio de pagamentos futuros do governo. Além disso, o custo de construção do projeto é o mesmo para o setor público ou privado. Finalmente, o custo de obter créditos (taxa de juros) para o Estado é muito mais baixo do que para empresas, sendo, dessa forma, mais barato financiar um projeto por meio da dívida pública do que pelo financiamento privado.

8. Empresa responsável pela construção e manutenção de um projeto não minimiza os custos na fase de construção.

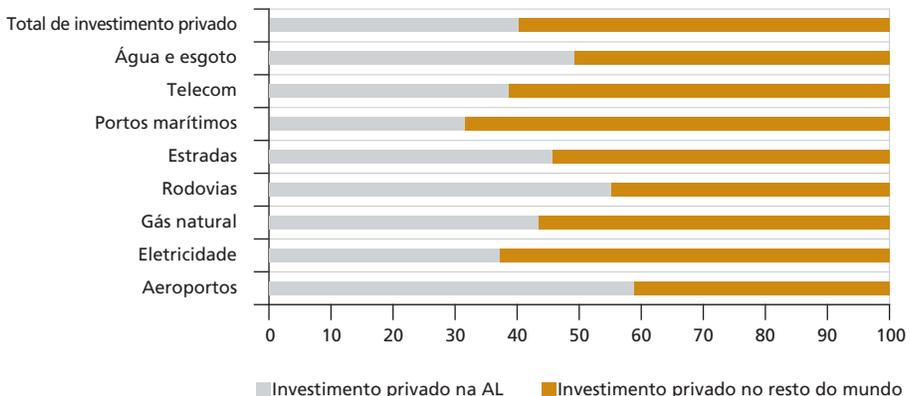
manutenção tendem a ser menores para o setor público, porque politicamente é menos atraente do que o desenvolvimento de novos projetos (Rioja, 2003); *iii*) a participação privada introduz a competição, fazendo com que as taxas pelo serviço sejam mais eficientes. Além disso, se o projeto for inteiramente financiado pelos usuários, é possível evitar elefantes brancos (Bitran *et al.*, 2010).

GRÁFICO 1
Investimento privado em infraestrutura na América Latina por setor (1994-2014)
 (Em %)



Fonte: Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Disponível em: <www.ppiaf.org>. Elaboração dos autores.

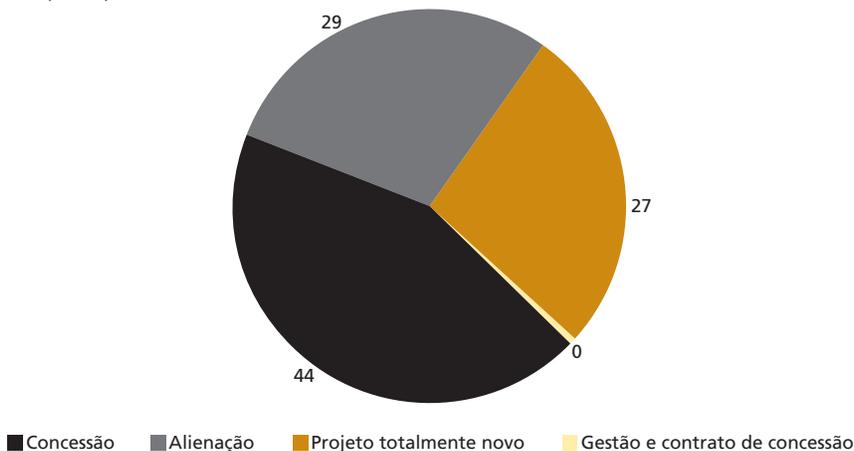
GRÁFICO 2
Investimento privado em infraestrutura na América Latina e no resto do mundo por setor (1994-2014)
 (Em %)



Fonte: PPIAF. Disponível em: <www.ppiaf.org>. Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Mecanismos de participação do setor privado na América Latina (Em %)

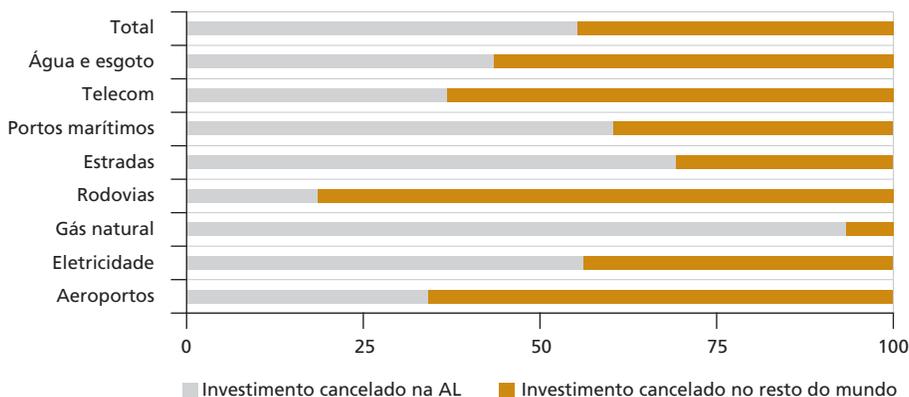


Fonte: PPIAF. Disponível em: <www.ppiaf.org>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

Investimento cancelado por setor na América Latina e no resto do mundo (Em %)



Fonte: PPIAF. Disponível em: <www.ppiaf.org>.

Elaboração dos autores.

Depois de mais de duas décadas de esforços governamentais, os resultados indicam que a América Latina é o continente com o maior investimento privado em infraestrutura, contando com aproximadamente 2.046 projetos, que representam US\$ 987 bilhões ou 40% do total de investimento privado em infraestrutura no mundo.

Os principais investimentos na região foram nas áreas de telecomunicação e eletricidade (gráfico 1), enquanto, de maneira global, aeroportos, rodovias, água e saneamento foram os setores mais desenvolvidos no continente (gráfico 2). A participação privada focou sua atenção primordialmente em novos projetos (gráfico 3). Em comparação com outras regiões do mundo, a participação privada na América Latina e no Caribe teve alguns problemas, enquanto internacionalmente o continente concentra 55% de todo o investimento privado cancelado. Em setores como o de gás natural e rodovias, a região contou com 90% e 70% do investimento total cancelado no mundo (gráfico 4).

Por outro lado, a participação do setor privado por meio de parcerias público-privadas (PPPs) foi criticada devido aos excessivos custos adicionais que geraram para os governos da região (Engel *et al.*, 2014; Guasch, 2004). O grande número de renegociações deturpou os propósitos iniciais da PPP. No caso do Chile, por exemplo, os custos de concessão de infraestrutura para o período de 1993 a 2006 aumentaram 33% em comparação ao originalmente projetado porque o projeto foi renegociado pelo menos três vezes (Engel *et al.*, 2009b). O caso chileno não é muito diferente da realidade geral da América Latina e do Caribe. De fato, Guasch (2004) analisou mil projetos na região e concluiu que em 55% dos projetos de transporte e em 74% dos projetos de água e saneamento a primeira renegociação ocorreu nos primeiros três anos.

O problema das PPPs na região resultou das restrições institucionais e fatores políticos que debilitaram o processo de planejamento. A natureza do contrato de parceria público-privada incentiva a concessionária a renegociar e o Estado a expropriar. O problema é que, com as renegociações, a concessionária toma o controle do projeto em um processo competitivo no qual as empresas mais eficientes não estão inseridas, tornando o processo mais caro.

Com relação às fraquezas institucionais, evidências indicam que o problema é o conflito de interesses e o pouco planejamento (Engel *et al.*, 2014). Nos países da região, existe frequentemente apenas uma agência governamental responsável por planejamento e promoção do investimento, desenho dos projetos, contratação e renegociação de contratos. A medida que essa agência é avaliada pela quantidade de investimento privado desenvolvido, a autoridade responsável por ela tende a favorecer a construção de obras em vez do planejamento e da regulação de contratos. Além disso, o pouco planejamento ocorre pela falta de independência da unidade de planejamento. Os projetos de PPP podem ser utilizados pela autoridade política como um meio de aumentar a probabilidade de reeleição, já que esses projetos fazem com que os governos possam antecipar gastos em infraestrutura e escapar do controle fiscal, considerando que, na maior parte dos países da região, esses gastos não aparecem no balanço orçamentário (Bitran *et al.*, 2010).

4 A LACUNA DE INFRAESTRUTURA NAS ÁREAS METROPOLITANAS DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

Como resultado do consenso entre acadêmicos, formuladores de políticas e organizações internacionais, foi produzida uma grande quantidade de literatura sobre a dimensão da lacuna de infraestrutura na América Latina e no Caribe (Eclac, 2014; 2011). No entanto, na escala urbana, não existem estudos para determinar a lacuna de infraestrutura urbana regional. Nesse contexto, o objetivo desta seção é ilustrar a lacuna vertical da infraestrutura urbana na América Latina e no Caribe por meio da análise de quatro regiões metropolitanas (tabela 2). O resultado mostra que, de forma agregada, o *deficit* de infraestrutura é mais baixo que o nacional, enquanto individualmente existe uma grande heterogeneidade entre as regiões metropolitanas selecionadas. A recomendação de planos de investimento e estratégias de implantação requer, assim, mais informação sobre as variáveis que afetam o *deficit* de infraestrutura metropolitano.

Para identificar a lacuna da infraestrutura vertical, a metodologia de Carciofi e Gaya (2007) foi utilizada. Eles definem a lacuna de infraestrutura vertical pela relação entre a oferta e a procura de infraestrutura, considerando um ou mais fatores internos do território. A metodologia compara a variação no estoque de infraestrutura (oferta) com a variação na demanda (Perrotti e Sanchez, 2011). A hipótese levantada é que o desenvolvimento de estoque de infraestrutura age como a evolução dos gastos de capital, enquanto que, para determinar a demanda pela infraestrutura, o desenvolvimento na atividade econômica ou outra variável relevante é utilizado.

Essa metodologia tem a vantagem de mostrar, de forma clara e simples, a lacuna de infraestrutura agregada para as áreas metropolitanas de Bogotá, Cidade do México, Santiago e São Paulo (tabela 2). Isso ocorre principalmente porque a lacuna é calculada como a diferença entre a evolução da oferta e da demanda num determinado período. Devido à disponibilidade de informação, a análise agregada é conduzida para o período de 2004 a 2010, sendo, dessa forma, 2004 o ano-base. Assim, em 2004 a diferença entre a oferta e a demanda é zero. Por um lado, a lacuna aumenta quando a demanda cresce mais rapidamente do que a oferta; por outro, diminui quando a oferta cresce mais rápido do que a demanda.

Em contraste, essa metodologia possui diversas desvantagens: *i*) o principal problema é a dificuldade para comparar dados em escala regional, porque a informação vem da contabilidade nacional, logo, a informação entre as cidades não é completamente homogênea; *ii*) o método revela a quantidade de investimento

em vez da qualidade dos serviços de infraestrutura, ou seja, o método assume que todo investimento é igualmente produtivo; e *iii*) no ano-base, uma lacuna de investimento pode ter existido e ter sido omitida (Gaya e Campos, 2009).

TABELA 2
Características das regiões metropolitanas selecionadas

Área estudada	Características	População	Informação estatística disponível
Bogotá e região de influência ⁽¹⁾	23 municípios ¹	8.446.990 (2010)	2000-2012
Cidade do México ⁽²⁾	16 delegações ²	8.851.080 (2010)	2004-2014
RM de Santiago ⁽³⁾	47 municípios ³	7.314.176 (2015)	2001-2014
RM de São Paulo ⁽⁴⁾	39 municípios ⁴	19.889.559 (2010)	2000-2010

Fontes: (1) Definição de regiões metropolitanas funcionais (DNP, 2012; OECD, 2014), dados estatísticos do Departamento Nacional de Planejamento; (2) Definição administrativa, dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística e Geografia; (3) Definição de região metropolitana funcional (OECD, 2013), dados estatísticos da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional; (4) Definição administrativa, dados estatísticos do Ipea.

Notas: ¹ Bogotá, Bojacá, Cajicá Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquillé, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá e Zipaquirá.

² Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza e Xochimilco.

³ Santiago, Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Estacion Central, Huechuraba, Independencia, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Maipú, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolen, Providencia, Pudahuel, Quilicura, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Joaquín, San Miguel, San Ramón, Vitacura, Puente Alto, Pirque, San José de Maipo, Colina, Lampa, San Bernardo, Buin, Calera de Tango, Paine, Curacaví, Talagante, El Monte, Isla de Maipo, Padre Hurtado e Peñaflores.

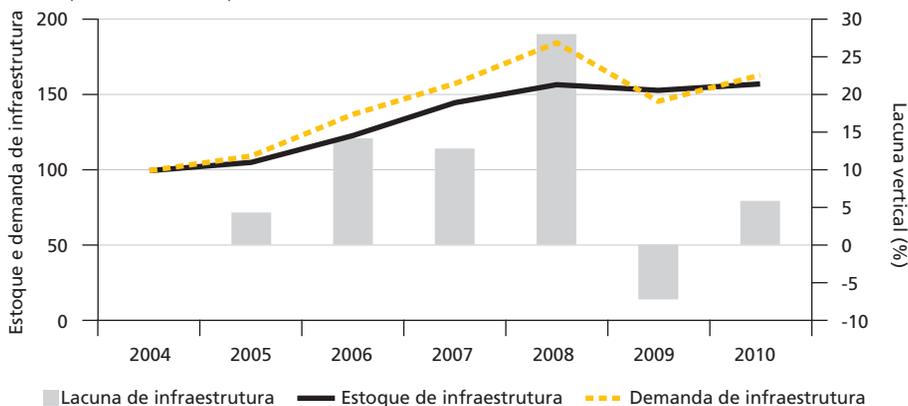
⁴ Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Moji das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

O resultado agregado da lacuna de infraestrutura para as quatro regiões metropolitanas é mostrado no gráfico 5. Esse gráfico confirma a afirmação da Eclac sobre o comportamento da lacuna de infraestrutura na América Latina e no Caribe (Eclac, 2011; Perroti *et al.*, 2011; Gaya *et al.*, 2009) sobre o fato de as regiões metropolitanas selecionadas enfrentarem *deficit* mais altos durante a fase de expansão da economia (2004-2008), enquanto ao longo de períodos de crise econômica a lacuna foi reduzida (2009-2010). É possível, dessa forma, argumentar que o *deficit* é principalmente determinado pela demanda, porque a oferta pode ter um crescimento estável no decorrer do tempo, sendo o fator que determina o investimento a variação da atividade econômica. Isso confirma o supracitado sobre o desafio do planejamento do investimento em conjunção com outros *condutores* de desenvolvimento.

GRÁFICO 5

Lacuna da infraestrutura: lista das regiões metropolitanas selecionadas

(Base 2004 = 100)



Fontes: Departamento de Tesouro – Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil; Banco Central do Chile e Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) do Chile; Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia; Instituto Nacional de Estadística e Geografía do México.

Elaboração dos autores.

Por outro lado, quando se compara a lacuna de infraestrutura das regiões metropolitanas selecionadas com a lacuna existente nos respectivos países (Eclac, 2011; 2014; Perroti *et al.*, 2011; Gaya *et al.*, 2009), é possível inferir que a lacuna de infraestrutura nas regiões metropolitanas é menor que o *deficit* de infraestrutura em todo o país. Infelizmente, a análise agregada esconde a heterogeneidade de cada região metropolitana, já que a análise individual leva em conta as grandes diferenças entre as regiões metropolitanas selecionadas. Por um lado, existem metrópoles sem uma lacuna vertical no investimento de infraestrutura; por outro, existem metrópoles com uma grande lacuna vertical no investimento em infraestrutura.

O primeiro grupo inclui Santiago e Cidade do México. Essas duas cidades não têm uma lacuna de investimento em infraestrutura porque a taxa de crescimento econômico foi mais baixa do que a taxa de investimento em infraestrutura.⁹ Na outra ponta, o segundo grupo inclui São Paulo e Bogotá. Essas duas cidades possuem uma importante lacuna de investimento. Durante a última década, essas metrópoles experimentaram crescimento econômico sustentado e investimento muito baixo.¹⁰

Como pode ser visto nessa pequena amostra de cidades, a realidade das metrópoles na América Latina e no Caribe é heterogênea, de forma que planos e estratégias de desenvolvimento devem variar de acordo com o tipo de *deficit* de

9. O período de análise para Santiago é de 2001 a 2014, enquanto que para a Cidade do México é de 2004 a 2014.

10. O período de análise para Bogotá é de 2000 a 2012, enquanto que para São Paulo é de 2000 a 2010.

investimento metropolitano. Regiões metropolitanas como as de Bogotá e São Paulo, por exemplo, exigem grandes planos de investimento¹¹ e uma estratégia institucional que garanta o financiamento a longo prazo. Dado esse cenário, governos metropolitanos podem estudar a experiência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que tem feito esforços sistemáticos para analisar e avaliar os diferentes mecanismos de financiamento de infraestrutura para a América Latina e Caribe (Eclac, 2014; 2011; Livert-Aquino, 2011; Lucioni, 2009; Rozas, 2008; Rozas e Sánchez, 2004).

Por conseguinte, cidades como Santiago e Cidade do México, segundo essa metodologia, não apresentam um *deficit* de investimento quantitativo, mas problemas de distribuição de investimento. Isso ocorre pelo fato de elas serem cidades extremamente desiguais e segregadas,¹² locais em que o investimento tende a estar concentrado em certas áreas da cidade em detrimento de outras áreas sem infraestrutura (Livert e Gainza, 2011). Nesse contexto, o plano e a estratégia de desenvolvimento devem abordar os fatores técnicos e políticos que influenciam a distribuição e a má alocação de recursos.

5 PLANEJAMENTO DE INVESTIMENTO METROPOLITANO: INFLUÊNCIA POLÍTICA, MÁ ALOCAÇÃO E DESIGUALDADE URBANA

A relação entre a infraestrutura e o desenvolvimento das regiões metropolitanas não é unívoca. Primeiramente, porque a provisão de investimento público poderia afetar a distribuição de investimento privado (Livert e Gainza, 2014); em segundo lugar, porque a concentração de investimento em algumas áreas é resultado da falta de investimento em outras (Livert e Gainza, 2011). Ambas as características são particularmente relevantes nas metrópoles da região, que são caracterizadas pelos altos níveis de desigualdade e segregação residencial (Jordan *et al.*, 2010). Logo, o desafio para as metrópoles é definir corretamente a localização do investimento para reverter os padrões de desigualdade e segregação.

Nesse contexto, esta seção busca ilustrar o processo de planejamento de infraestrutura influenciado por fatores políticos que reforçam os padrões de desigualdade e segregação residencial. Para ilustrar esse fenômeno, a distribuição de investimento na região metropolitana de Santiago (RM de Santiago) entre 2002 e 2014 é analisada. Essa RM foi selecionada porque essa metrópole não possui escassez de investimento em infraestrutura (gráfico 6), já que a taxa de investimento foi muito maior do que a taxa de crescimento econômico (gráfico 7). Ainda, a RM de Santiago é representativa de outras cidades na região, na medida em que concentra grande

11. Em teoria, o risco da má alocação de recursos públicos pode ser baixo em cidades com grandes exigências de investimento, porque o *deficit* é distribuído de forma homogênea. Logo, grande parte do plano de apresentação do projeto teria justificativa e a taxa de retorno social seria exigida.

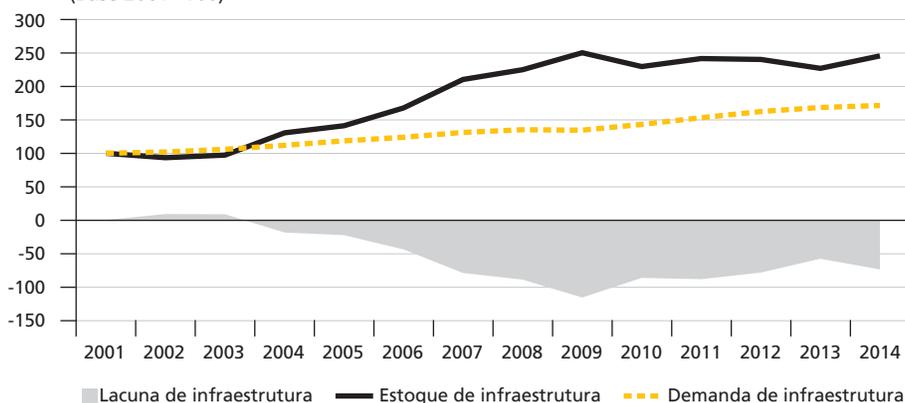
12. Nesses tipos de cidade, o desafio para os planejadores é muito maior, já que o risco de má alocação de recursos é alto, considerando que o *deficit* não é distribuído igualmente e nem todos os projetos são, dessa forma, justificados.

parte da população do país¹³ e é a maior condutora da economia nacional¹⁴ (Villagran *et al.*, 2013). Além disso, como outras regiões metropolitanas da região, a RM de Santiago tem altos níveis de desigualdade e segregação residencial (Jordan *et al.*, 2010). Essa região tem, por exemplo, o índice de Gini de 0,55, enquanto Bogotá, Cidade do México e São Paulo possuem um índice de Gini de 0,62, 0,56 e 0,50 respectivamente (UN-Habitat, 2010).

GRÁFICO 6

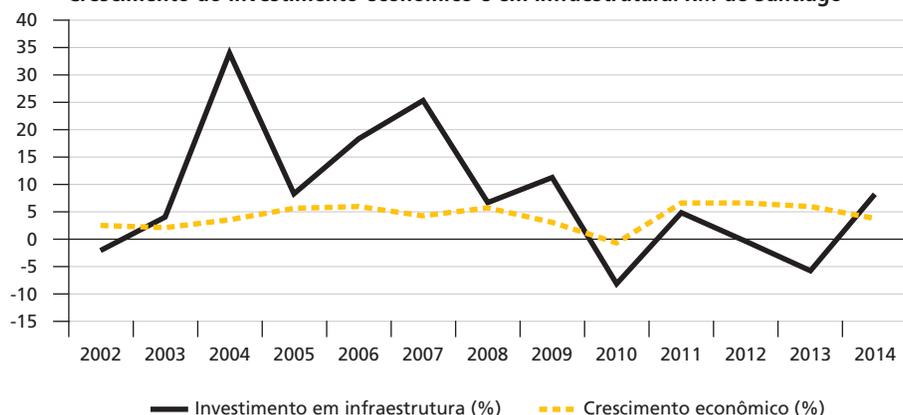
Índice de lacuna de infraestrutura: RM de Santiago

(Base 2001=100)



Fontes: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) e Banco Central do Chile.

GRÁFICO 7

Crescimento do investimento econômico e em infraestrutura: RM de Santiago

Fonte: SUBDERE e Banco Central do Chile.

13. A RM de Santiago concentra 40% da população nacional.

14. A RM de Santiago é responsável pela geração de 49% do PIB do Chile.

A região metropolitana de Santiago foi definida a partir da organização funcional de 47 municípios (OECD, 2013). Institucionalmente, não existe um governo metropolitano, mas uma autoridade nomeada pelo presidente, e os prefeitos participam apenas indiretamente no governo regional, sendo eleitos, democraticamente, a cada quatro anos por maioria simples. Logo, a RM de Santiago é gerida por um sistema altamente centralizado em que 47 municípios não participam diretamente na tomada de decisões sobre a alocação de investimentos. No âmbito regional, a autoridade do governo local é responsável pela formulação de planos e políticas de investimento para o desenvolvimento regional, além de, coletivamente, tomar decisões sobre a alocação anual do Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional – FNDR (OECD, 2009). Esse fundo foi projetado como forma de compensação e visa financiar projetos de infraestrutura. Para acessá-lo, a autoridade regional deve obter autorização do Sistema Nacional de Investimento, que é o órgão responsável pela avaliação técnica dos benefícios de cada iniciativa de investimento e pela alocação de recursos públicos para sua materialização (OECD, 2013).

Três modelos foram definidos para a análise do impacto político na alocação do investimento e do resultado na segregação residencial. O primeiro modelo analisa se os fatores políticos afetam o planejamento de investimento público, enquanto o segundo modelo analisa se os fatores políticos afetam a distribuição do investimento privado. O terceiro modelo ilustra a relação entre o planejamento dos recursos públicos e a distribuição do investimento privado. Todos os três modelos admitem a inferência de o padrão de desenvolvimento ser regressivo e aumentar a segregação residencial. A análise é baseada em dados de painéis e efeitos fixos, observações são baseadas em dados anuais dos 47 municípios durante o período 2002-2014.

A variável dependente do primeiro modelo é o investimento público *per capita*, enquanto a variável dependente no segundo e no terceiro modelo é o investimento privado em habitação. O investimento público é definido como o investimento em infraestrutura que ocorre no município e que seja proveniente do FNDR.¹⁵ No segundo e no terceiro modelo, a variável dependente é o investimento privado projetado para a habitação, que basicamente corresponde aos metros quadrados construídos aprovados pelo governo municipal.¹⁶

As variáveis independentes são: *i*) coalizão do governo – variável binária igual a 1 quando o prefeito pertence à coalizão e igual a 0 em outro casos; *ii*) pobreza urbana – uma variável que representa a porcentagem de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza em cada município; *iii*) densidade habitacional – variável que

15 Na região metropolitana, o investimento público vem do FNDR. Esse fundo representa aproximadamente 75% da decisão de investimento regional.

16. O procedimento para aprovação municipal é: *i*) uma empreiteira desenvolve uma proposta técnica (projeto imobiliário); *ii*) o governo municipal avalia se a proposta técnica está em conformidade com os padrões locais; e *iii*) se o projeto for aprovado, a empresa responsável pelo projeto imobiliário deve pagar as taxas para o alvará de construção.

expressa a relação entre a área do município e a população que vive no município; *iv*) despesas com funcionários municipais – variável representando o orçamento anual alocado pelos governos municipais para financiar o salário dos profissionais; e *v*) população comunitária – variável que descreve a população total do município. Os dados utilizados são oficiais e procedentes do Sistema de Informação Nacional Municipal.

$$\text{Log (investimento público}_{it}) = \alpha + \beta 1 \log (\text{coaliz\~ao governamental})_{it} + \beta 2 \text{pobreza}_{it} + \beta 3 \text{densidade}_{it} + \beta 4 \log (\text{despesas com funcion\~arios})_{it} + \beta 4 \text{Popula\~ao}_{it} + u_{it} \quad (1)$$

$$\text{Log (investimento_privado_espa\~co_residencial}_{it}) = \alpha + \beta 1 \log (\text{coaliz\~ao governamental})_{it} + \beta 2 \text{pobreza}_{it} + \beta 3 \text{densidade}_{it} + \beta 4 \log (\text{despesas com funcion\~arios})_{it} + \beta 4 \text{Popula\~ao}_{it} + u_{it} \quad (2)$$

$$\text{Log (investimento_privado_espa\~co_residencial}_{it}) = \alpha + \beta 1 \log (\text{investimento p\~blico})_{it} + \beta 2 \text{pobreza}_{it} + \beta 3 \text{densidade}_{it} + \beta 4 \log (\text{despesas com funcion\~arios})_{it} + \beta 4 \text{Popula\~ao}_{it} + u_{it} \quad (3)$$

Em todos os tr\~es modelos, o subscrito *i* corresponde aos 47 munic\~pios (*i* = 1,2,3 ... 47) e *t* corresponde aos anos (2002, 2003, ... 2014). Os modelos (1) e (2) introduzem a vari\~vel independente *coaliz\~ao governamental* e buscam ilustrar a diferen\~a entre a quantidade de investimento p\~blico e privado entre munic\~pios quando um prefeito pertence \~a coaliz\~ao no poder. O argumento impl\~cito \~e que os prefeitos que pertencem \~a coaliz\~ao governamental teriam, possivelmente, maior acesso aos recursos para investimento em infraestrutura do que prefeitos que n\~o pertencem \~a coaliz\~ao do governo. O modelo (3) busca analisar a rela\~ao entre os investimentos p\~blico e privado. O argumento que levou ao modelo (3) \~e: se o investimento p\~blico influencia o investimento privado, seria essencial garantir a independ\~ncia das unidades de planejamento para reverter os padr\~es de desigualdade e segregaa\~o habitacional. As vari\~veis de controle, como pobreza, densidade, gastos com funcion\~arios p\~blicos e popula\~ao, s\~o utilizadas em cada modelo.

A estimativa da rela\~ao entre a influ\~ncia pol\~tica e a distribui\~ao de investimento p\~blico e privado pode ser encontrada na tabela 3. De acordo com os modelos 1 e 2, a vari\~vel *coaliz\~ao governamental* \~e positiva e significativa durante o per\~odo de 2002 a 2014. Em outras palavras, o modelo (1) afirma que os prefeitos que pertencem \~a coaliz\~ao governamental receberam 12% a mais de investimentos p\~blicos em infraestrutura que prefeitos que n\~o faziam parte da coaliz\~ao governamental. O modelo (2) indica que os prefeitos pertencentes \~a coaliz\~ao governamental receberam 15% a mais de investimento privado em habita\~ao do que prefeitos que n\~o faziam parte da coaliz\~ao governamental

O modelo (3) afirma que o investimento p\~blico em infraestrutura est\~ positivamente associado com os novos investimentos privados em habita\~ao, ou seja, quando o investimento p\~blico aumenta em 1% em um munic\~pio espec\~fico, os metros quadrados de investimento privado para atividade residencial aumentam em 0,26% no mesmo munic\~pio. Finalmente, \~e poss\~vel notar que em todos os

modelos a pobreza está negativamente associada ao investimento público e privado, mostrando que, dessa forma, a influência política na alocação de investimentos públicos e privados afeta a insustentabilidade metropolitana, além de aumentar a desigualdade e a segregação residencial.

TABELA 3
Relação entre os fatores políticos e investimento público e privado

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
	Investimento público	Novas residências	Novas residências
Coalizão_governamental (vr. muda)	0.124** (0.0499)	0.146* (0.0851)	
Investimento Público (log)			0.256*** (0.0714)
Pobreza (%)	-0.0135** (0.00612)	-0.0241** (0.0105)	-0.0217** (0.0104)
Densidade (nº)	-2.72e-05 (3.45e-05)	1.81e-06 (5.90e-05)	1.09e-05 (5.83e-05)
Despesas_salariais (Log)	0.0692 (0.0902)	0.0919 (0.154)	0.0285 (0.150)
População (nº)	3.99e-06 (2.63e-06)	-5.49e-06 (4.51e-06)	-5.67e-06 (4.44e-06)
Constante	13.44*** (0.371)	11.03*** (0.633)	7.675*** (-1.150)
Observações	607	611	607
Número de municípios	47	47	47
R – quadrada	0.037	0.018	0.036

Elaboração dos autores.

Obs.: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Em conclusão, os resultados nos permitem afirmar que há influência dos fatores políticos no planejamento de investimentos públicos e na distribuição de investimentos privados bem como notar que o planejamento de investimentos público e privado teve um efeito regressivo na RM de Santiago, já que ajudou a aumentar a desigualdade urbana e a segregação residencial. Dessa forma, é possível demonstrar o impacto da má alocação de investimento público e a distribuição enviesada de investimentos privados. Os resultados têm implicações políticas diretas no desenvolvimento de melhorias institucionais e planejamento do investimento.

Nesse contexto, muitos estudos que analisaram a desigualdade e a segregação residencial na RM de Santiago recomendam a criação de um governo metropolitano para abordar a desigualdade e a segregação residencial (OECD, 2013; Livert e Gainza, 2013; 2011; Jordan *et al.*, 2010). No entanto, aparentemente essa não é apenas uma questão de criar um novo sistema de governança, mas sim um desenho institucional que garanta uma maior interdependência para a unidade de planejamento e limite a influência política no processo de planejamento.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Este capítulo visa reduzir a tendência otimista com relação ao papel do investimento em infraestrutura. Para isso, especial atenção foi dada aos problemas de distribuição e alocação de recursos públicos. O argumento utilizado foi que um maior investimento em infraestrutura por si só não garante que a insustentabilidade das cidades será revertida, utilizando-se, para isso, exemplos relatando a provisão nacional ou metropolitana de financiamento público ou público-privada. Em todos os exemplos, as instituições públicas foram vistas como fracas e facilmente influenciáveis. Nesse sentido, as recomendações são para aumentar a independência das unidades de planejamento, determinar a lacuna de infraestrutura, planejar o investimento de forma abrangente, levando em consideração outros condutores do desenvolvimento regional e criar medidas institucionais para aumentar a eficiência da participação privada.

O problema da alocação e da distribuição do investimento pode ser produto do *lobby* da indústria de construção ou da influência política. No primeiro caso, o crescimento do investimento público está diretamente associado à variação dos lucros do setor de construção, logo, é razoável inferir que esse setor está interessado no aumento do investimento, e não necessariamente na localização do investimento. Ainda, o sindicato de construção pode influenciar o governo de diversas formas: *i*) financiando campanhas políticas; *ii*) recusando-se a participar de licitações públicas; *iii*) atrasando projetos contratados; e *iv*) buscando renegociações com os custos políticos associados. Na Colômbia, por exemplo, a construção de 1 milhão de casas gratuitas pelo setor público foi aprovada em tempo recorde, em 2012, e com poucas observações do parlamento, devido ao *lobby* das empreiteiras (Gilbert, 2014, p. 256). No Brasil, o sindicato de construção definiu as regras para participação da PPP. O acordo de PPP de 2004 limitou a participação de empresas estrangeiras em licitações do setor de transporte (Portugal, 2010, p. 36-37).

Por outro lado, a influência política favorece o aumento e a distribuição de novos investimentos, já que os novos projetos melhoram as chances de reeleição, uma vez que novas obras públicas dão maior visibilidade à autoridade política. Entre 1979 e 1984, por exemplo, o governo brasileiro pavimentou 6 mil quilômetros de novas vias e, no mesmo período, interrompeu a manutenção de outros 8 mil quilômetros de vias, terminando o governo em 1985 com a pior qualidade de infraestrutura (Harral, 1987). O viés partidário na distribuição de investimento público pode ser relacionado com o ciclo eleitoral, com o predomínio de investimentos em locais específicos e favoritismo a certos subgrupos populacionais (Golden e Min, 2013). No âmbito regional, existe evidência do viés político na Argentina (Calvo e Murillo, 2004), no Brasil (Ames, 2009), na Colômbia (Crisp e Ingall, 2002), no México (Magaloni, 2006) e no Peru (Shady, 2000).

Nesse contexto, o modelo de planejamento urbano que prevalece na América Latina e no Caribe levanta uma série de desafios para a Nova Agenda Urbana, que é orientada na direção da consolidação de cidades sustentáveis e inclusivas. A análise indica que é necessário avançar com políticas de equidade e governança metropolitana. Isso representa um desafio ainda maior para os governos, porque a urbanização na América Latina e no Caribe ocorre em decorrência da instabilidade econômica, da alta incidência de pobreza e desigualdade, dos conflitos sociais, dos processos de transição democráticas e do fortalecimento institucional (UN-Habitat, 2016). Dessa forma, para reverter a insustentabilidade urbana, novos modelos de planejamento, que incluam esquemas de financiamento e governança multinível, devem ser desenvolvidos para, dessa forma, equilibrar o interesse dos atores envolvidos e os recursos públicos disponíveis. Nesse sentido, a Nova Agenda Urbana se tornará um mapa apropriado, construído com uma abordagem baseada em direitos para a cidade. Isso quer dizer que a garantia de lucro igualitário para a cidade, o reconhecimento do território como o sustentáculo e a incorporação da inclusão social e da sustentabilidade serão os princípios orientadores do planejamento.

No decorrer deste capítulo, destacamos a necessidade de se planejar o investimento com outros condutores da economia, na medida em que a provisão sustentável de infraestrutura só pode ser feita quando existem visões integradas e a longo prazo no território. Isso envolverá vontade política em todos os níveis para estabelecer acordos de licitação e cooperação setorial, assim como legislação nacional sobre planejamento e desenvolvimento do uso do solo, levando ao planejamento e à gestão do desenvolvimento urbano em alinhamento com as características do território e da estratégia de desenvolvimento nacional.

Adicionalmente, uma visão abrangente do desenvolvimento urbano requer estratégias inovadoras de financiamento. Por esse motivo, a Nova Agenda Urbana deveria definir esquemas de participação financeira de modo a assegurar a realização de amplos planos de financiamento e desenvolvimento a longo prazo, com ênfase especial no investimento em áreas marginalizadas e com pobreza extrema (UN-Habitat 2016). Nesse sentido, consideramos que o investimento privado seja um elemento constituinte das cidades. Não obstante, neste capítulo argumentamos que a participação privada deveria depender dos critérios de eficiência econômica e estar apartada do planejamento do investimento público.

Finalmente, nosso diagnóstico revela fraquezas institucionais no planejamento da governança urbana. Esse diagnóstico é compartilhado pelos governos da região, que, nas últimas décadas, têm desenvolvido um processo gradual de descentralização de poderes e recursos aos governos locais e subnacionais, processo que trouxe resultados ambíguos, principalmente porque a transferência de recursos não foi acompanhada pelo fortalecimento institucional no nível local ou subnacional.

Isso ocorreu porque a estrutura regulatória responsável pela proteção dos interesses públicos das cidades não conduziu à participação popular, o que contrariou os interesses naturais da sociedade organizada de participar do desenho e do monitoramento das políticas urbanas. Além disso, os governos locais (metropolitanos ou subnacionais) não desenvolveram informações e ferramentas tecnológicas de comunicação apropriadas para apoiar o dimensionamento da falta de investimento e planejamento, o que garantiria a eficiência nos serviços urbanos, além de permitir o uso racional dos recursos.

REFERÊNCIAS

- AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. United States of America: University of Michigan Press, 2009.
- ASCHAUER, D. A. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.
- BIEHL, D. The role of infrastructure in regional development. *In*: VICKERMAN, R. W. (Ed.). **Infrastructure and regional development**. London: Pion, 1991.
- BITRÁN, E.; VILLENA, M. El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile. Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional. **Estudios Públicos**, v. 117, 2010.
- CALDERÓN, C.; SERVÉN, L. **The effects of infrastructure development on growth and income distribution**. Santiago, Chile: Banco Central de Chile, 2004. (Working Paper, n. 270).
- CALVO, E.; MURILLO, M. V. Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 4, p. 742-757, 2004.
- CChC – CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. **Balance de la infraestructura en Chile 2010**. Chile: CChC, 2010.
- CAMERON, C.; PRAVIN, T. **Microeconometrics using stata**. Revised edition. Texas: Stata Press, College Station, 2010.
- CARCIOFI, R. GAYÁ, R. **Una nota acerca de la expansión del comercio y las necesidades de infraestructura en América del Sur**. Bid-Intal, 2007.
- CHILE. Ministerio de Obras Públicas. **Propuesta de política ministerial de financiamiento de la infraestructura pública**. Dirección de planeamiento. Chile: MOP, 2013.

CRESCENZI, R.; CATALDO, M.; RODRIGUEZ-POSE, A. Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions. **Journal of Regional Science**, p. 1-29, 2016.

CRESCENZI, R.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Infrastructure and regional growth in the European Union. **Papers in Regional Science**, v. 91, p. 487-513, 2012.

CRISP, B.; INGALL, R. E. Institutional engineering and the nature of representation: mapping the effects of electoral reform in Colombia. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 4, p. 733-748, 2002.

DENG, T. Impacts of transport infrastructure on productivity and economic growth: recent advances and research challenge, **Transport Reviews**, v. 33, n. 6, p. 686-699, 2013.

ECLAC – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. **Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: Eclac, 2011. (Boletín FAL, n. 293).

_____. **La Brecha de Infraestructura económica y las inversiones en América Latina**. Santiago, Chile: Eclac, 2014. (Boletín FAL, n. 332).

ENGEL, E. *et al.* **Renegociación de concesiones en Chile**. Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2009. (Documentos de Trabajo, n. 262).

ENGEL, E.; FISHER, R.; GALETOVIC, A. **Public-private partnerships: when and how**. Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2009. (Documentos de Trabajo, n. 257).

_____. **Economía de las asociaciones público-privadas**. Una Guía Básica. México: Fondo de Cultura Económica Mexico, 2014.

ESFAHANI, H.; RAMIREZ, M. Institutions, infrastructure and economic growth. **Journal of Development Economics**, v. 70, p. 443-477, 2003.

FAY, M.; MORRISON, M. **Infrastructure in Latin America and the Caribbean: recent developments and key challenges**. Washington: Banco Mundial, 2007. (Relatório n. 32640-LCR).

FLYVBJERG, B. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built-and what can we do about it. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, p. 344-367, 2009.

GAYÁ, R.; CAMPOS, R. **The transport and trade infrastructure growth gap in Latin America**. Santiago, Chile: Eclac, 2009. (Bulletin FAL, n. 276).

GILBERT, A. Free housing for the poor: an effective way to address poverty? **Hábitat International**, v. 42, p. 253-261, 2014.

GOLDEN, M.; MIN, B. Distributive politics around the world. **Annual Review of Political Science**, v. 16, p. 1-27, 2013.

GLOMM, G.; RAVI-KUMAR, B. Public investment in infrastructure in a simple growth model. **Journal of Economic Dynamics and Control**, v. 18, p. 1173-1187, 1994.

GUASH, J. L. **Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right**. Washington: The World Bank, 2004.

GRAMLICH, E. Infrastructure investment: a review essay. **Journal of Economic Literature**, v. 32, p. 1176-1196, 1994.

HARRAL, C. Road deterioration in developing countries: organization and management of road maintenance. **Transportation Research Record**, Washington, v. 1128, 1987.

HOLTZ-EAKIN, D. Solow and the states: capital accumulation, productivity, and economic growth. **National Tax Journal**, v. 46, p. 425-439, 1993.

JORDÁN, R.; REHNER, J.; SAMANIEGO, J. L. **Metropolitan panorama Latin America**. Megacities and sustainability. Santiago, Chile: Eclac, 2010. v. 1.

KESSIDES, C. **The contributions of infrastructure to economic development: a review of experience and policy implications**. Washington: The World Bank, 1993. (Discussion Paper, n. 214).

LIVERT, F.; JORDAN, R. Organización intermunicipal ecoeficiente: propuesta para los desafíos metropolitanos de América Latina. *In: ¿Hacia dónde va la gestión ambiental local? Aportes y sugerencias pensando en Río+20*. Ministerio de Medio Ambiente, 2010.

LIVERT-AQUINO, F. **Ecoeficiencia y desarrollo de infraestructura urbana sostenible en Asia y América Latina: estudio de mecanismos de financiamiento de la infraestructura urbana utilizando criterios de ecoeficiencia**. UN. Escap, Habitat, UN. Eclac, 2011.

LIVERT, F.; GAINZA, X. **Socio-spatial inequality in a pro-growth city, Santiago de Chile (1990-2009)**. *In: INTERNATIONAL RC21 CONFERENCE: THE STRUGGLE TO BELONG. Dealing with diversity in 21st century urban settings*. Amsterdam, The Netherlands, 7-9 Jul. 2011.

_____. Understanding density in an uneven city, Santiago de Chile: implications for Social and environmental sustainability. **Sustainability**, n. 6, p. 5876-5897, 2014.

LOENING, J. **Effects of primary, secondary and tertiary education on economic evidence from Guatemala**. World Bank, 2005. (Policy Research Working Papers, n. 3610).

LUCA, D.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Distributive politics and regional development: assessing the territorial distribution of turkey's public investment. **The Journal of Development Studies**, v. 51, n. 11, p. 1518-1540, 2015.

LUCIONI, L. **La provisión de infraestructura en América Latina**: tendencias, inversiones y financiamiento. Santiago, Chile: Eclac, 2009. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 72).

MAGALONI, B. **Voting for autocracy**: hegemonic party survival and its demise in Mexico. Cambridge: University Press Cambridge, 2006.

MUNNELL, A. H. How does public infrastructure affect regional economic performance? **New England Economic Review**, p. 11-32, Sep./Oct. 1990.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD territorial reviews**: Chile 2009 Paris: OECD Publishing, 2009.

_____. **OECD urban policy reviews**: Chile 2013. Paris: OECD Publishing, 2013.

_____. **OECD territorial reviews**: Colombia 2014. Paris: OECD Publishing, 2014.

PERROTTI, D.; SÁNCHEZ, R. **La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas, Jul. 2011. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n. 153).

PORTUGAL, M. **Concessões e PPPs**: melhores práticas em licitações e contratos. Brasília: Atlas, 2010. p. 36-37. Mimeografado.

RIOJA, F. Filling potholes: macroeconomic effects of maintenance versus new investments in public infrastructure. **Journal of Public Economics**, v. 87, p. 2281-2304, 2003.

RODRIGUEZ-POSE, A.; GARCILAZO, E. Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in european regions. **Regional Studies**, v. 49, p. 1274-1290, 2015.

ROZAS, P.; SÁNCHEZ, R. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Santiago, Chile: Eclac, 2004. (Serie DRNI, n. 75).

ROZAS, P. **Problemas y desafíos en el financiamiento de la infraestructura en América Latina**. Santiago, Chile: ECLAC, 2008.

SCHADY, N. R. The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 289-304, 2000.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **State of the world's cities.** Bridging the urban divide. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, 2010.

_____. **Ciudades habitables e inclusivas:** el reto global de la urbanización sostenible. Reunión regional de América Latina y el Caribe rumbo a Habitat III. Toluca, México: UN-Habitat, 2016.

VANHOUDT, P.; MATHÄ, T.; SMID, B. How productive are capital investments in Europe? **EIB Papers**, v. 5, p. 81-106, 2000.

VILLAGRAN, V.; LIVERT, F.; GEHRELS, U. Regional infrastructure planning in Chile: challenges and opportunities. **Regional Development Dialogue**, v. 34, n. 32, Oct. 2013.

WOLFF, E.; GITTLEMAN, M. The role of education in productivity convergence: does higher education matter. *In*: SZIMAI, A.; VAN ARK, B.; PILAT, D. (Eds.). **Explaining economic growth.** Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1993.

WORLD BANK. **World development report 2009:** reshaping economic geography. Washington: World Bank, 2009.

DIPLOMACIA DE CIDADES: AGENDAS GLOBAIS, ACORDOS LOCAIS¹

Renato Balbim²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa analisar o fortalecimento da rede de cooperação entre cidades que inaugura novas formas de diplomacia na segunda metade do século XX. Seu principal objetivo é dar luz às relações diplomáticas estabelecidas entre as cidades no início de tal século e que ganharam proeminência nos últimos vinte anos.

Desde 1980, as políticas neoliberais dos Estados-nações têm impulsionado a ação direta das cidades, de movimentos sociais e de organizações não governamentais (ONGs), na busca de soluções locais para os problemas globais. Além disso, nos últimos anos, o capital financeiro, em geral, e os fundos globais de investimentos imobiliários, em particular, têm cada vez mais se tornado atores-chave no desenho futuro das cidades. Quer em função de investimentos diretos ou através de bancos e agências internacionais, acordos globais e suas metas conformam princípios de investimentos, sobretudo em países em desenvolvimento.

Verifica-se a existência de um novo espaço de tensões e articulações na esfera global, em que a geopolítica se realiza pelo embate entre instituições de diferentes escalas – não mais apenas nacionais, mas também locais, representadas ou não em redes transnacionais – e organizações globais por excelência.

Nesse novo cenário, diversas questões se colocam; entre estas: podem as cidades, o poder local, representar uma forma de solução para os desafios globais contemporâneos? A ação do poder local prejudicaria o pseudomonopólio do Estado-nação na diplomacia? Esses frequentemente ignorados atores “subnacionais” representam uma nova forma de negociação internacional? Nesse trabalho, compartilharemos com outros autores – entres eles, Acuto (2013) – algumas dessas questões que estão cada vez mais presentes no cenário internacional.

Para atingir esses objetivos, as Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat) da Organizações das Nações Unidas (ONU) serão analisadas desde seu início, em 1976 (UN, 1976). O processo de preparação para a

1. Este capítulo é um resultado parcial do programa de pós-doutorado do autor na Universidade Califórnia Irvine (UCI).

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Pós-Doutor pela Universidade da Califórnia Irvine (UCI).

Habitat III, que acontecerá em Quito, Equador, em outubro de 2016, estará em análise, com destaque para as ações empreendidas no Brasil. Essa conferência será a primeira organizada no quadro de desenvolvimento pós-2015 e deve revelar a força relativa dos governos locais no cenário geopolítico internacional.

A Habitat III recupera a trajetória das duas conferências anteriores ocorridas em Vancouver (UN, 1976) e Istambul (ONU, 1996), momentos relevantes no cenário mundial de urbanização e no reconhecimento do papel relativo dos governos nacional e local na implantação dos acordos estabelecidos. Temas como a acelerada urbanização, o direito à habitação e, atualmente, o direito à cidade serão tratados de modo a reconhecer nacional e internacionalmente seu impacto na implementação de políticas e programas multilaterais, nacionais e locais.

Por meio do reconhecimento do importante papel das cidades como ferramenta de desenvolvimento mundial, também percebemos como as novas formas democráticas participativas empoderadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) estão reforçando o “capital simbólico” local (Bourdieu, 1986).

Para atingir essas metas, este capítulo foi dividido em sete seções, incluindo-se essa introdução. A segunda seção apresenta um cenário da urbanização no mundo hoje. Em seguida, discutiremos as três primeiras conferências Habitat da ONU. Na terceira seção, o conceito de diplomacia das cidades é esclarecido e é apresentado um desenho da nova geopolítica das cidades, a partir de dados e informações sobre redes de cidades. A quarta seção aborda o direito à cidade, a preparação para a Nova Agenda Urbana e o percurso de preparação dos países para a Conferência em Quito, debatendo também a urbanização desigual no mundo e a produção social da cidade. A quinta seção também é a respeito do direito à cidade, mas no que este se relaciona com a Habitat III. A sexta seção revela a metodologia de construção do *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 2015), a ser apresentado na Habitat III. A produção social da cidade, uma ideia nova de cidade, permeia os debates da sétima seção e encerra este capítulo, ao apontar a necessidade da existência de uma nova diplomacia, que reorienta o cenário geopolítico em torno dos princípios elencados.

2 A URBANIZAÇÃO NO MUNDO

2.1 Princípios

O espaço urbano é um produto social, resultado de um processo histórico, uma acumulação desigual do tempo (Santos, 1997). O espaço também é um pressuposto e um meio de produção social. Partindo-se dessa perspectiva, o espaço urbano, as cidades, representa não apenas a cristalização de padrões antigos, mas também as possibilidades que vão na direção dos eventos futuros já anunciados. A configuração do espaço, o território, é a chave para ler o passado, aprender sobre o presente e imaginar o futuro.

Uma proposta semelhante é anunciada por David Harvey (1978), abrindo o caminho para Brenner (2004), que conduz novas concepções de governança urbana, ao apontar que cidades e Estados-nações passam a compartilhar arenas internacionais decisórias. Segundo Brenner, o processo espacial do Estado no capitalismo é como a geografia da cidade,

a geografia da espacialidade do Estado deve ser vista como um pressuposto, uma arena e um resultado de relações sociais que mudam de maneira contínua. (...) A tradicional imagem vestefaliana de Estados localizados em arenas territoriais estáticas e autônomas deve ser substituída por uma análise processual dialética de como, historicamente, configurações específicas do espaço do Estado são produzidas e incessantemente retrabalhadas por meio de lutas sociopolíticas (Brenner, 2004, p. 451, tradução nossa).

A partir do momento em que o processo de urbanização global é produzido e ocorre em diferentes escalas, a configuração do “espaço do Estado” (governança, de alguma forma) entra em campo. É um tipo de organização mutante envolvendo as cidades, as metrópoles, as regiões, os estados, as nações, as regiões supranacionais e as organizações, que impactam uns aos outros. Isso forma e conforma o espaço geográfico, um sistema de objetos e ações, fixos e fluxos, que só existe hoje de forma dialética, de modo a assegurar a maximização e a reprodução do capital.

Especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, o “espaço do Estado” começou a investir massivamente em infraestruturas, de modo a garantir a circulação de capital e a reprodução social. No território, a implantação de diferentes densidades de objetos e ações promove um sistema hierárquico de cidades que se adequam à acumulação capitalista. Dessa forma, assegura-se o desenvolvimento desigual e combinado (Smith, 2002). Logo, o “espaço do Estado” funciona para a acumulação de capital, o que leva ao crescimento e à expansão urbanos:³

Consequentemente, a governança urbana deve ser vista como uma arena institucional essencial, na qual os Estados tentam influenciar as geografias da acumulação de capital e a reprodução social diária dentro de seus territórios (Brenner, 2004, p. 457).

2.2 O processo

Vivemos em uma nova era urbana, em que, pela primeira vez, mais da metade da população mundial vive em cidades. As cidades continuam crescendo e crescendo, e a urbanização é fato irreversível. Isso já é senso comum, mas esse processo tem nuances e grandes variações.

3. Para mais exemplos que colaborem com essa análise, veja a promoção francesa da megalópolis na Ile de France durante os anos 1980, ou a ação do governo federal brasileiro ao promover um sistema de metrópoles para assegurar os fluxos de capital na década de 1970. O planejamento espacial holandês na direção da Randstad nos anos 1980 também é um dos vários exemplos.

Cada cidade cresce segundo seu próprio processo de formação socioespacial, com características e circunstâncias históricas, econômicas, culturais e geográficas específicas. Da mesma forma, cada cidade cresce participando do sistema global. O Estado-nação é a mediação entre o “espaço do Estado”, o local e o global, exercendo diferentes papéis a cada momento. Por essas razões, muitas cidades entram em declínio ou se tornam cidades fantasmas, sinais de um modo de produção – em escala local, regional e/ou global – descolado daqueles que deveriam ser seus principais beneficiários.

Em 1950, um terço da população mundial vivia nas cidades. Apenas cinquenta anos mais tarde, esse número aumentou para metade da população e continuará crescendo, até atingir os dois terços, ou seis bilhões de pessoas vivendo nas cidades até 2050. Isso acontece de diferentes formas no mundo e também ocorre, muitas vezes, de maneira semelhante, seguindo um processo organizado. Ou, ainda pior, acontece de maneira similar, de acordo com lógicas perversas resultantes da *urbanização corporativa* (Santos, 1994).

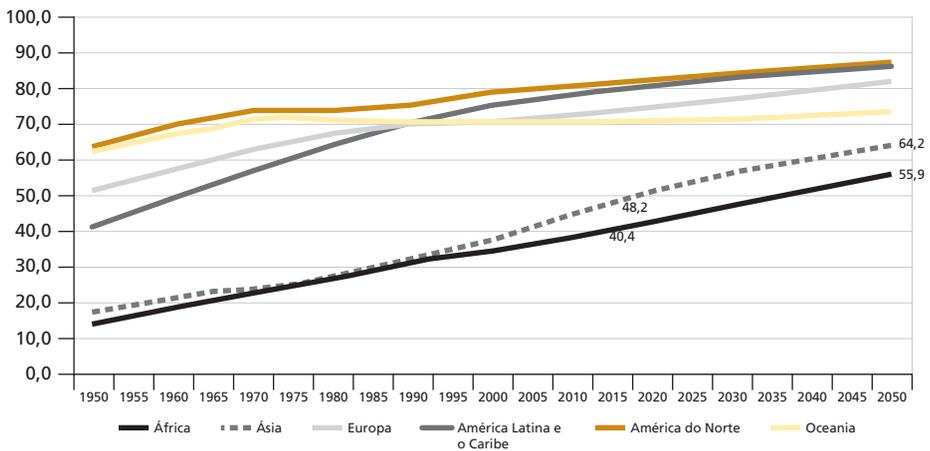
Em momentos diferentes em cada país, dos anos 1950 aos anos 1980, o mundo experimentou seu processo de urbanização mais intenso. Cidades foram reconstruídas e novas cidades surgiram, possibilitando-se uma crescente produção industrial. A cidade industrial moderna, o Estado de bem-estar social, o emprego pleno, o saneamento urbano, os grandes conjuntos habitacionais e o vertiginoso aumento no número de automóveis passam a comandar e organizar a produção de cidades funcionais. A intenção nesse momento foi de permitir – por meio de reformas urbanas – a reprodução da força de trabalho e o aumento do consumo, incluindo-se o acesso a equipamentos básicos e infraestrutura de transportes. Entretanto, esse mecanismo não se espalhou com força total para todos os lados.

A rápida urbanização ocorrida nas Américas e na Europa na segunda metade do século XX foi fortemente impulsionada pela migração do rural para o urbano; movimento que é hoje relativamente estável nessas regiões. Atualmente, as regiões mais urbanizadas são a América do Norte (82% vivendo nas áreas urbanas em 2014), a América Latina e o Caribe (80%) e a Europa (73%). Em contraste, encontramos volume semelhante de movimentos migratórios ocorrendo nesse momento na Ásia e na África. No entanto, ambos os processos são completamente diferentes. Essas duas grandes regiões continuam sendo principalmente rurais, com 40% e 48% da população vivendo em áreas urbanas, respectivamente.

Como ocorrido no passado na Europa e na América, atualmente África e Ásia conhecem fortes fluxos de urbanização motivados principalmente pela migração das áreas rurais. Especificamente como aconteceu na América Latina, esses fluxos migratórios acelerados se instalam nas periferias precárias das maiores cidades.

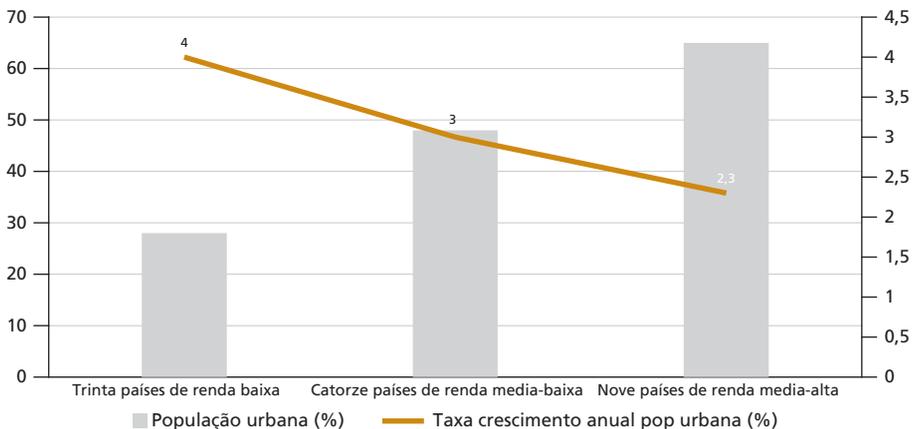
Como processo econômico, esses dois momentos podem ter algumas semelhanças. No entanto, especialmente na África, as guerras e os desastres naturais multiplicaram-se e intensificaram-se nas últimas décadas. Essa é uma das razões pelas quais o mundo tem de acrescentar à sua pauta de debates o aprofundamento das desigualdades, não apenas resultante de questões econômicas, e seus impactos nas migrações.

GRÁFICO 1
População vivendo em áreas urbanas, por região (1950-2050)
(Em %)



Fonte: Divisão de População, Prospectos de Urbanização Mundial: revisão de 2014, do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (UN, 2014). Dados adquiridos por meio do site, disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications>>.

GRÁFICO 2
África: população urbana – Proporção e taxa de crescimento anual por grupo de países
(Em %)



Fonte: UN-Habitat (2012).

Além disso, como mostrado pelo gráfico 2, há de considerar-se que na África os países mais pobres têm menor população urbana, mas são, ao mesmo tempo, a maior parte dos países e com as maiores taxas anuais de urbanização. Isso significa que a urbanização mais intensa e mais rápida não ocorre somente no continente mais pobre e mais vulnerável do mundo, mas também está concentrada em países extremamente pobres na região, acontecendo de maneira muito mais acelerada e em ambientes de base essencialmente rural.

Nesses países, os conflitos relacionados com a posse da terra, que ainda não superou os traumas da colonização, marcada por disputas territoriais internacionais por recursos minerais, é o motor que impulsiona imensas massas de pessoas às cidades.

Os contínuos crescimentos populacional e das taxas de urbanização devem acrescentar 2,5 bilhões de pessoas à população urbana mundial até 2050, com aumento de quase 90% concentrado na Ásia e na África. Mas em quais cidades essas pessoas viverão?

Hoje em dia, quase metade dos habitantes urbanos no mundo vive em assentamentos relativamente pequenos de menos de 500 mil habitantes, enquanto apenas aproximadamente 12% habitam as 28 megacidades, com mais de 10 milhões de habitantes. No entanto, essa realidade tem mudado, e de maneira rápida. Muito rápida.

Há muitas décadas, as maiores aglomerações urbanas do mundo estavam localizadas nas regiões mais desenvolvidas. Hoje, muitas cidades grandes estão concentradas no Sul. As aglomerações urbanas que têm crescido mais rapidamente formam-se a partir das atuais cidades de tamanho médio, com menos de 1 milhão de habitantes, na Ásia e na África. Em um futuro muito próximo, essas atuais cidades médias se tornarão megacidades.

Atualmente, existem 28 cidades no mundo com mais de 10 milhões de habitantes, que totalizam 471 milhões de pessoas. Entre estas, doze localizam-se na Ásia e representam 51% dessa população; seis estão na África (17%); quatro, na Europa (10%); três, na América do Norte (11%); e as outras três, na América do Sul (11%). Em 2030, esse cenário vai aumentar ainda mais. No total, existirão 41 cidades com mais de 10 milhões de pessoas, totalizando uma população de 730 milhões de pessoas, um aumento de 36% em apenas quinze anos. A Ásia e a África responderão pelo maior crescimento de cidades milionárias, com onze novas megacidades.

Na Ásia, serão vinte cidades com mais de 10 milhões de habitantes, que somarão 52% da população total vivendo em megacidades, o que significa tanto um aumento relativo quanto um absoluto. O caso da África é ainda mais pronunciado. Em 2030, serão nove megacidades, que juntas representarão 23% da população

mundial habitando grandes cidades. As Américas e a Europa têm situação muito mais estável. Em termos relativos, a participação desses continentes na população total de cidades milionárias diminuirá. Serão apenas cinco cidades na América do Sul (10%), quatro na Europa (7%) e três na América do Norte (8%) (United Nations, 2014).

Concluindo-se, o atual padrão mundial de urbanização gera megacidades e megaproblemas. Os assentamentos precários, as favelas, são a maior representação do pesadelo urbano em que vivemos. De acordo com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat),

até 2030, aproximadamente três bilhões de pessoas, ou por volta de 40% da população mundial, vão precisar de moradia decente e acesso a serviços e infraestrutura básicos, como água e saneamento. Isso se traduz na necessidade de completar 100 mil casas por dia com acesso aos serviços básicos em terras legalizadas entre hoje e 2030 (...). Em algumas cidades, até 80% da população vivem em favelas. A África, América Latina e Caribe têm uma população de mais de 500 milhões de pessoas vivendo em favelas (ONU-Habitat)⁴

Como isso vai continuar acontecendo? Seguindo-se o mesmo padrão de urbanização? O desenvolvimento será apoiado por que tipo de financiamento? Quem são os atores capazes de mudar esse padrão? Qual pode ser o papel da cooperação de cidades em contexto de acordos globais e corporativos? Como as cidades podem influenciar as forças globais e a reprodução de capital global de um novo modo?

2.3 Na direção de novos padrões urbanos

Nos últimos anos, o mundo mostrou que a exclusão, a pobreza e as desigualdades não são mais fenômenos que ocorrem exclusivamente no Sul Global. Hoje em dia, é possível encontrar favelas em diversos locais do mundo – por exemplo, na Espanha, um país em que 600 mil pessoas foram desalojadas durante a crise de 2008. Segundo o Censo dos Estados Unidos, mais de 45 milhões de pessoas, ou 15% de todos os estadunidenses, viviam abaixo da linha de pobreza no último ano. Assentamentos precários, sem-tetos e *deficits* de habitação são fenômenos constantes no mundo nos dias de hoje.

Nós acreditamos e defendemos que as favelas devem ser parte das soluções em uma nova cidade. Se olharmos para estas como um problema a ser resolvido, a reprodução dos mesmos padrões de urbanização é assegurada, e o “planeta favela” não será mais apenas uma obra de ficção científica.

Com um pé no passado, reconhecendo-se a existência e a dimensão da distribuição desigual de riquezas urbanas e olhando-se para o futuro, tenta-se demonstrar que a produção social da cidade é a única forma de mudar o padrão urbano global.

4. Disponível em: <<http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>>. Acesso em: 10 ago. 2016. Tradução nossa.

Com a mudança das políticas das cidades e o aumento dos processos participativos – especialmente de (re)urbanização de favelas –, torna-se possível pensar em uma cidade constituída não apenas para maximizar a reprodução do capital, mas também feita por – e para os – cidadãos.

Neste capítulo, defendemos que a produção social da cidade,⁵ o direito à cidade,⁶ é a única forma de lidar de maneira mais justa com as forças de acumulação capitalistas. Partindo das forças sociais, acreditamos ser possível criar movimentos e organizações sociais corporativos, da mesma forma que os interesses do capital são organizados de maneira corporativa. Mas, dessa forma, o interesse corporativo deve representar a maioria vivendo na cidade. O começo pode ser relativamente fácil, um acontecer cotidiano em todo o mundo. A utopia, nesse caso, é a construção de sistema de produção da cidade baseado no uso do espaço, e não exclusivamente em seu valor de troca (Lefebvre, 1974).

A reurbanização de favelas, incluindo-se a melhoria das condições de moradia e a criação de redes viárias e sistemas de infraestrutura, faz sentido econômica e socialmente. À medida que esse desenvolvimento é acompanhado e assegurado pelo envolvimento da comunidade em um processo participativo, as transformações podem ser multiplicadas e a cidadania pode transbordar para outras dimensões da vida diária.

Favelas urbanizadas desencadeiam o desenvolvimento econômico local, qualificam a mobilidade urbana e aumentam as possibilidades de interação e intercâmbio com as demais áreas da cidade. Socialmente, favelas reurbanizadas melhoram as condições físicas de vida e o acesso aos serviços e às oportunidades. Simbolicamente, a reurbanização de favelas possibilita um endereço e a segurança legal da posse, o que muda a forma das pessoas olharem para o futuro. Além disso, o acesso a pequenos créditos locais pode alterar todas as possibilidades para uma família e sua comunidade.

No entanto, a meta não deve ser transformar as favelas segundo os padrões e as regulamentações formais preexistentes na cidade. Ou seja, agir de acordo, por exemplo, com as regras atuais das organizações internacionais significa dar sequência ao processo de diferenciação e segregação entre cidade formal e informal, que já está em andamento.

5. Por produção social da cidade, entendem-se as variadas formas de produção do espaço que envolvem em maior ou menor grau circuitos formais da economia – sejam públicos ou privados –, mas que guardam a organização do processo, a definição das principais diretrizes do projeto, o controle de sua implementação e as regras de uso e apropriação nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores da cidade.

6. A produção social da cidade não deve ser tomada como um sinônimo do direito à cidade. Em vez disso, precisa ser vista como um conjunto de táticas – ou práticas – que podem contribuir para um caminho em direção ao direito à cidade; um caminho que dá atenção especial ao crescimento da autonomia social na produção da cidade. Gostaríamos de agradecer ao amigo pesquisador Cleandro Krause pelo comentário referido anteriormente.

Quando a urbanização precária deixa de ser um problema em si para ser vista como parte de uma solução, novos mecanismos, regulações, padrões de consumo e hábitos têm de ser interpretados, compreendidos, considerados e (re)criados de forma institucionalmente organizada; um novo tipo de ação social corporativa. Apenas um novo olhar sobre o urbanismo pode romper com os interesses e os mecanismos de gentrificação existentes nas mais diversas cidades no mundo.

Se pudéssemos resumir o cenário atual da urbanização mundial, os seguintes pontos seriam os mais importantes: o mundo ainda passa por processo de rápida urbanização; esta está cada vez mais concentrada nas megacidades; a África e a Ásia repetem hoje as mesmas curvas de urbanização das Américas e da Europa na segunda metade do século XX; esse processo é semelhante ao que passou a América Latina, desigual e combinado (Neil Smith, 2002), com segregação socioespacial e desigualdade.

Somam-se as profundas diferenças entre o mundo urbanizado no século XX e o que se passa século XXI: mudanças climáticas; compressão do tempo-espaço e influências de novas tecnologias; o forte poder corporativo e o papel das novas redes; o fim do Estado de bem-estar social como motor do desenvolvimento; a violência; e o fundamentalismo e o terrorismo. Todos elementos que complexizam os desafios dos processos urbanos no mundo inteiro.

Olhando-se para a atual expansão da urbanização global, parece mais propício do que nunca formular as seguintes questões: quem define o desenho dos projetos urbanos? O urbanista ou o capital? Os projetos de novas cidades, como todos os projetos, possuem intenções. A intenção capitalista é a maximização do lucro e a concentração da riqueza. A produção do espaço revela essa lógica nos locais selecionados pela globalização, para construir novas cidades e aplicar o *laissez faire* no desenvolvimento de novos assentamentos precários.

New Smith argumenta que a erosão subsequente da escala nacional como o agente primário no processo do capitalismo criou uma relação crucial entre as escalas urbanas/locais e as escalas globais. Desde os anos 1990, a economia global cada vez mais integrada tem dado maior importância para o papel da cidade. De fato, a construção de cidades no mundo tornou-se uma grande força geopolítica do capitalismo. Novos espaços de acumulação na Ásia, na América Latina e na África ganham vantagens competitivas como centros de comando e de controle do capital excedente.

No entanto, é importante lembrar que as cidades modernas foram sempre criadas e remodeladas como estratégia de acumulação. O papel principal da indústria e do capital financeiro nesse sentido pode ser demonstrado nos planos de Cèrda para Barcelona, Haussmann para Paris ou Moses para Nova York. Esses urbanistas tiveram de trabalhar com a criação de novos mecanismos financeiros para apoiar seus projetos de transformações urbanas e, dessa forma, desenvolver toda a economia de suas nações.

As transformações do capitalismo em um sistema financeiro global impõem hoje o questionamento de quem mantém esse sistema. O espaço urbano parece ter sido desenhado por tecnocratas para serviços exclusivos da modernização da cidade ou para resgatar a valorização do capital. Para Henri Lefebvre (1974), isso representa a negação de tudo o que a cidade tem de mais positivo: encontros, diversidade, imprevisibilidade, a produção da cidade pelo uso e o direito à cidade.

A expansão repentina da urbanização global hoje – ou a urbanização na era do neoliberalismo – lucra com algumas condições que existem apenas atualmente em todo o mundo. Muitas dessas condições (a tecnologia, o sistema financeiro, os Estados etc.) foram debatidas por autores como Milton Santos, Doreen Massey, David Harvey, Alain Lipietz e Neil Smith.

Primeiramente, referimo-nos a tecnologia para construir novos “espaços de globalização” (Santos, 1994), arranha-céus cada vez mais altos, revitalização de grandes áreas, como as antigas áreas portuárias ou ferroviárias. A revitalização das áreas centrais, a reestruturação urbana por meio da destruição criativa, bem como a expropriação e o desalojamento de habitantes de suas casas consistem o que Harvey (2014) chama de “acumulação por espoliação”, que está em toda parte. As maiores empresas do ramo da construção asseguram a criação de equipes completas de trabalho especializado, incluindo-se a execução de todos os passos de um projeto que não é apenas físico, mas também de viabilização e gestão, que abrange advogados, financistas, engenheiros etc., além da mão de obra propriamente dita.

Ao mesmo tempo e no mundo inteiro, as instituições financeiras globais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI etc.) acomodam e organizam o crédito e a garantia da produção e absorção da produção de capital excedente. A baixa regulação do capital nacional, a privatização dos bancos de desenvolvimento e a descentralização de capacidades de investimento do Estado para os governos locais associados às agências globais são exemplos da criação de um novo espaço de acumulação global nas cidades.

Também – e bastante relevante – é a segurança de condições para garantir os investimentos feitos pelo capital global, por meio de novas formas de governança, como as parcerias público-privadas (PPPs). Há, ainda, a garantia de acesso à terra, adaptação de leis e regulamentação; em especial, ambientais etc.

É possível defender de muitas maneiras que a atual internacionalização das cidades seja resultado da “urbanização do neoliberalismo” (Brenner e Theodore, 2002). A Conferência Habitat II, ocorrida em 1996 – como veremos adiante – foi um marco no processo de produção dos princípios de uma nova cidade, em que os Estados-nações começam a compartilhar com governos locais e a sociedade civil uma importante parte das regulamentações e das políticas urbanas. A partir daquele momento, as agências internacionais e os bancos de desenvolvimento iniciaram uma nova estratégia associada

com fundos internacionais, com o objetivo de apoiar diretamente as melhorias urbanas necessárias em escala local para a acumulação global do capital.

Planejamento urbano sem equidade social é o mesmo que jogar xadrez sem a rainha.⁷ No entanto, a questão da urbanização desigual e corporativa produzindo segregação entre uma “superclasse”, os trabalhadores ou a classe média e a maior parte dos habitantes excluídos dos bens urbanos não se solucionará apenas por meio da militância pela causa urbana participativa. As condições do território (Santos, 1997), a produção de espaços (Lefebvre, 1974), a forma das economias de aglomeração, as configurações infraestruturais, as redes de comunicação e transporte, a divisão social e espacial do trabalho, a cultura local e o cotidiano – todos conformam o espaço geográfico. O espaço também é o espaço de resistência às forças globais de acumulação (Santos, 1994). E, entendemos, o último espaço em que a resistência pode ser encontrada está dentro dos assentamentos precários; locais em que o planejamento, o desenho e o controle social ainda podem ser feitos por cidadãos para os cidadãos.

Em ambos os casos, embora grande parte dos habitantes não desfrute de riquezas urbanas, a acumulação de capital não apenas precisa da maximização dos seus lucros, mas também gerir uma classe média para estabilizar a democracia e as instituições em diferentes países, principalmente na periferia do capitalismo.

Agregando-se todos esses elementos, a acumulação de capital torna-se o planejador e o construtor das cidades. Mas o resultado não é uma cidade comum, mas uma supercidade, feita para uma “superclasse” composta de pequena porcentagem de pessoas que controlam a maior parte do capital no mundo. Para finalizar essa orquestra, esses novos espaços globais têm de ser aceitos por uma maioria relativa, que crê que irá se beneficiar desses superespaços. Logo, o capital cria um mercado de cidades para construir intenções, necessidades e valores simbólicos (festivais e jogos mundiais – arquitetura global).

Dessa forma, a partir das metodologias lançadas pelo Banco Mundial no início dos anos 1990 (Novo Programa de Gestão Urbana, em 1992), e seguindo os princípios do neoliberalismo, fundos mútuos tornaram-se parte dos bancos de desenvolvimento, que emprestavam recursos para os governos locais e nacionais e aos próprios bancos locais, para que fornecessem empréstimos diretos às famílias sem a necessidade de política de habitação.

A ideologia urbana do neoliberalismo afirma que o custo da oportunidade determina a quantidade emprestada às famílias, que comprem novas casas das grandes empresas que aos poucos foram se internacionalizando. A classe média em ascensão constitui uma massa de novos consumidores, não necessariamente

7. Como mencionado por Baxamusa (2015).

cidadãos. Recordando-se Milton Santos (1990), uma vez mais, esses são os cidadãos imperfeitos que se tornaram consumidores mais do que perfeitos.

Esse processo se intensificou nos anos 2000 e revelou ser um grande sucesso. Cidades como Nova Kilamba, em Angola, são o exemplo perfeito. Trata-se de um grande projeto de habitação construído pela China International Trust and Investment Corporation, com custo total de US\$ 3,5 bilhões pagos com petróleo. As pessoas que viverão nesse complexo são aquelas chamadas pelo Banco Mundial de “financiáveis”, para explicar o acesso ao crédito, para comprar um carro e móveis e criar um novo estilo de vida. Isso não é, entretanto, o direito à cidade, é apenas o capitalismo mimetizando as cidades modernas para maximizar seus lucros; o imperfeito cidadão transformado no *mais do que perfeito consumidor*.

São cidades que surgem da necessidade de capital financeiro para criar novos espaços que absorvam uma acumulação incrivelmente grande. E isso é infinitamente multiplicado na esfera global (Smith, 2002). Existem inúmeros exemplos de cidades fantasmas no México, tomadas por cartéis de drogas. Por meio de políticas habitacionais massivas, condomínios foram construídos no Brasil e na África do Sul. Na China, cidades como Daila, com vastos arranha-céus vazios, estão aguardando os movimentos migratórios impostos pelo Estado central.

Recordando-se as fábulas de Marcovaldo, de Ítalo Calvino, na Ásia, na América Latina e também na África, novas cidades surgem como cogumelos. Essas cidades respondem aos interesses do capital financeiro global e não passam por planejamento urbano e industrial, como no período anterior. A lógica privilegia primeiramente os lucros financeiros, o mercado de ações, derivativos que um dia encontrarão um lugar para pousar.

“A necessidade perpétua de encontrar terrenos lucrativos para a produção e absorção do excedente de capital molda a política do capitalismo” (Harvey, 2008, p. 24). E, como resultado, também molda a cidade.

Se não há suficiente poder de compra no mercado, então novos mercados devem ser encontrados pela expansão do comércio exterior, promoção de novos produtos e estilos de vida, criação de novos instrumentos de crédito e financiamento estatal de dívida e gastos privados (Harvey, 2008, p. 24).

Como pode ser visto, as formas espaciais são produzidas por agentes e estruturas capitalistas (bancos, fundos e agências), na relação com os setores responsáveis pela posse da terra. Juntam-se ainda grupos selecionados de urbanistas, arquitetos etc. e o setor público. A articulação desses agentes cria um fluxo de desenvolvimento, que determina os locais de acordo com modelos específicos.

O papel de financiador global que têm os bancos e as agências internacionais cria uma política universal, que se torna instrumento de nova colonização na direção de um controle mais profundo da produção do espaço urbano como um

novo produto. Assim, as cidades-mercadorias são cada vez mais objetos do Estado e da diplomacia corporativa.

FIGURA 1
Espraiamento urbano



Fonte: <<https://goo.gl/bJW2C8>>. Acesso em: maio 2016.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Desde o fim dos anos 1980, a globalização aumentou a importância das grandes corporações nos Estados-nações, ao ponto de alguns autores apelarem para o fim da história. "A vitória do liberalismo ocorreu primariamente no domínio das ideias, ou da consciência, e é ainda incompleta" (Fukuyama, 1989, p. 1).

No entanto, 27 anos passaram-se, e o paroxismo denunciado por Fukuyama para explicar o período de Guerra Fria envolvendo violência ideológica, absolutismo, fascismo e formas atualizadas de marxismo parece não ter desaparecido, e também não deixaram de existir os Estados-nações e a própria história.

Estados-nações trabalham conjuntamente com essas corporações gigantes. Muitas vezes, também lutam contra o novo inimigo comum globalizado: o terrorismo. A ideologia democrática globalizada justifica e garante com esses eventos conferências e encontros internacionais, nos quais as corporações ganharam poder, assim como os governos locais e os movimentos de base, ou talvez não.

Além disso, a desigualdade cada vez mais acentuada é evidente no mundo todo, e um pequeno número de pessoas tem agora o controle de parte substancial da riqueza global, determinando e controlando o desenvolvimento em escala.

Recentemente, David Rothkopf, em seu controverso livro sobre governança global,⁸ expôs a influência desproporcional da superclasse na política nacional. Talvez muitos cientistas sociais não concordem com o argumento. De qualquer maneira, Rothkopf não poupa o leitor com informações sobre a concentração de renda e poder. Sobre a corporação, por exemplo, em 1960, as sedes das maiores empresas contavam em média com cem empresas subsidiárias, atualmente são 10 mil em média. As dez maiores corporações dos Estados Unidos gerem 60% da receita produzida no país e empregam 59% dos funcionários da força de trabalho internacional. As vendas das 250 maiores empresas americanas equivalem a um terço do produto interno bruto (PIB) global, ou, ainda, as cinquenta maiores têm patrimônio de US\$ 48,5 trilhões no mundo, ou um terço de todo o patrimônio mundial. As cinco maiores empresas dos Estados Unidos formam um grupo de setenta pessoas, que também fazem parte da direção das 150 maiores empresas do mundo e participam da direção das 25 universidades mais importantes. E, segundo o *Relatório de Riquezas Globais* de 2015, lançado pelo Credit Suisse (2015), 1% de pessoas mais ricas possuem, hoje, metade de todas as riquezas de todos os chefes de família.

A nova classe que está controlando o mundo é formada por um pequeno grupo, e a questão que surge é o que conecta essa elite às bilhões de pessoas comuns do planeta? Que mecanismos devem ser fortalecidos ou criados para democratizar a governança global? Quais novos agentes aparecerão nesse cenário? Que crise já existente – em particular, a ambiental – pode mudar esse equilíbrio de forças?

Se a riqueza é produzida com maior intensidade na cidade e, nesta, acumulada de diversas formas, é nessa mesma cidade onde a pobreza cresce e também se acumula, assim como os custos de energia e as crises ambientais.

A cidade é o espaço do encontro, como ensina Lefebvre (1974), do acontecer solidário (Santos, 1997); lugar essencial das contradições e do convívio das diferenças. Poderiam as cidades vir a exercer papel de resistência no cenário geopolítico?

Quais são os limites efetivos para tratar as questões urbanas em um mundo globalizado sem a existência de uma aliança internacional de cidades? Que governança deve lidar com as questões referentes às cidades? Por que, a partir do início do século XX, o internacionalismo das cidades foi deixado de lado pelos Estados-nações? Como a emergência de outros atores no campo das negociações internacionais fortalece o papel das cidades na articulação de políticas globais? Quais poderiam ser as orientações dos movimentos sociais para que contribuíssem com um sistema baseado no poder local ou em seu fortalecimento? Como as cidades poderiam se posicionar frente às corporações? Os Estados-nações poderiam (re)compor um novo poder diplomático conjuntamente com as cidades?

8. *Superclass: the global power elite and the world they are making*. Farrar, Straus e Giroux, 2008. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Bgol4Qh-c7I>>.

Como as nações e as corporações podem usar a diplomacia local como um tipo de *soft power*? Quais são as relações entre a diplomacia local e *soft* diplomacia?

3 A DIPLOMACIA DAS CIDADES OU PARADIPLOMACIA

Estudos internacionais vêm há tempos limitando o papel das cidades a uma posição questionável, que vai de encontro às hipóteses de “separatismo, descontinuidade e exclusividade” que colocaram a cidade como mero subgrupo da nação. Até recentemente, existiu um vazio, pelo menos na literatura internacional, de estudos capazes de demonstrar que as cidades não são espaços passivos sofrendo indiscriminadamente o exercício de lógicas de cima para baixo (Acuto, 2013, p. 289, tradução nossa).

Não apenas existem muitas questões a serem formuladas, mas também algumas respostas que revelariam para onde a diplomacia das cidades está caminhando por meio da inauguração de novas arenas políticas e redes. De todo modo, deve-se começar pelo entendimento do momento quando a moderna diplomacia de cidades nasceu e de como os Estados-nações passaram a ter prioridade absoluta na definição das relações políticas exteriores.

As relações diplomáticas entre as cidades precedem a concepção das relações internacionais dos Estados modernos, especialmente na determinação de conexões entre regiões. Antes da Paz de Westphalia, em 1648, a primazia das missões diplomáticas regulares foi estabelecida entre cidades como Atenas, Milão, Viena e Veneza. Em 1815, o Congresso de Viena, que terminou com as guerras napoleônicas e reestabeleceu as fronteiras nacionais na Europa, deixou bem claro que a preservação da paz estava associada à garantia das fronteiras geográficas que determinavam as relações desejadas de poder e a soberania militar sobre os territórios. Dessa forma, as cidades não eram mais parte das relações diplomáticas internacionais. Assim, abriu-se espaço para a hegemonia nacional baseada no território e em suas fronteiras, na moeda e no poder militar.

Mesmo que a hegemonia territorial, o *hard power*, os jogos militares, o controle financeiro, as fronteiras, o comércio e outras questões estivessem sob o controle do Estado-nação moderno, as mais relevantes cidades do mundo, as metrópoles, as “cidades-estados”, ainda tinham papel importante no desenvolvimento das nações e das culturas.

É necessário, por exemplo, frisar a grande relevância do papel das exposições universais no internacionalismo das cidades. A industrialização global foi tratada na Exposição Industrial Francesa de 1844, que revelou ao mundo um novo estilo de vida moderno, nascido e criado em uma metrópole. Em 1851, a I World Expo (Grande Exibição dos Trabalhos Industriais de Todas as Nações) ocorreu no Hyde Park, em Londres, e influenciou o desenvolvimento de diversos aspectos da sociedade e da vida urbana, incluindo-se a arte, o *design*, a educação, o comércio e as tecnologias. Em 1889, Paris foi sede da sua quarta *expo*, durante o centésimo

aniversário da Queda da Bastilha. A exposição reconfigurou Paris e projetou ainda mais a cidade como uma metrópole global – entre outros equipamentos, Paris construiu o Champs de Mars, o Trocadero, a Torre Eiffel, o Quai d’Orsay e a Invalides Esplanade. Entre muitas exposições universais, as ocorridas em 1915, em San Diego, em 1922, no Rio de Janeiro, em 1933, em Chicago, em 1970, em Osaka, e recentemente em 1992, em Sevilha, devem ser mencionadas. Cada uma exibiu suas obras ao mundo, mostrando não apenas novas formas urbanas, mas também um novo estilo de vida e a inclusão das cidades na diplomacia global.

O tema da construção das cidades foi lançado em 1910 na Conferência de Planejamento Municipal, organizada pelo Royal Institute of British Architects. Igualmente, seguiu o viés de políticas urbanas, conferências e seminários internacionais que já estavam ocorrendo desde o início do século:

As reuniões internacionais de prefeitos eleitos ocorreram como anteriormente, em Chicago, em setembro de 1909 (Congresso e Exposição Internacional e Municipal) ou em Dusseldorf, em setembro de 1912 (na ocasião do Städte Ausstellung), ou foram planejadas como em Bruxelas em 1905 (Saunier e Payre, 2004, p. 4).

De qualquer forma, como apresentado por Saunier e Payre (2004), o internacionalismo das cidades – até mesmo antes da formação da Liga das Nações, que antecedeu a criação da ONU – sempre foi uma questão presente na cooperação internacional, embora não feita pelas nações. Seja pelo entendimento da sua importância no campo da diplomacia ou como o resultado de fatores geopolíticos, a primazia dos estados modernos no exercício das relações internacionais esteve associada a unificação de territórios e a questões raciais, de identidades e linguísticas. A unidade deveria crescer e ser fortalecida para além dos muros das cidades.

Como veremos, democracia como uma relação pacífica entre povos e cidades marcará o estabelecimento da diplomacia de cidades no decorrer do século XX. As já existentes técnicas urbanas e a urbanização como ciência foram fatores essenciais na estratégia de cidades, Estados, empresas, bancos e organizações multilaterais que se envolveram no campo da cooperação internacional entre cidades. Ou, em outras palavras, a criação de mercado global para serviços e soluções urbanas é questão diplomática que fortalece empresas e nações interessadas.

Seja nas ciências sociais, políticas e econômicas, seja nas organizações internacionais e multilaterais, as cidades tornaram-se tanto o objeto de pesquisa, quanto instrumentos de estratégias do desenvolvimento capitalista e atores relevantes nesse desenvolvimento. Desde o lançamento do livro *Cities in evolution*⁹ (Geddes, 1915), até o efetivo reconhecimento do papel global das cidades em *The world cities* (Hall, 1966), o mundo urbano não apenas cresceu, mas também

9. Primeiro autor a falar em cidades mundiais.

imitou a essência territorial capitalista, desigual e combinada, e, assim como a conhecemos atualmente, altamente concentrada.

Rogier van der Pluijm (2007) – em seu artigo inaugural sobre diplomacia de cidades – argumenta que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, atores além dos Estados passaram a participar do campo diplomático. Na sua opinião, esse foi o início da diplomacia de cidades. No entanto, como defendemos, as relações modernas entre cidades em escala internacional já existiam desde pelo menos 1913.

Segundo Pluijm,

o conceito de diplomacia de cidades é definido como: instituições e processos pelos quais as cidades, ou governos locais em geral, se envolvem nas relações com atores em uma arena política internacional visando representarem a si mesmos e a seus interesses (Pluijm, 2007, p. 6, tradução nossa).

De acordo com essa visão, a diplomacia de cidades é uma atividade diplomática profissional, pragmática e iminente. A definição conceitual associa a diplomacia de cidades com um novo ramo da diplomacia tradicional e formal.

Na opinião do autor, a diplomacia estabelecida pelas cidades é mais do que o reconhecimento de um novo campo de atividade na diplomacia formal. A democracia, a paz e a participação social são questões que não apenas inspiraram a amizade entre cidades, mas também – assim como as tecnologias urbanas e o planejamento – formaram um novo campo de articulações, que exige formas inovadoras de gestão e formalização das relações em função dos temas, mas, sobretudo, no que diz respeito aos diferentes e múltiplos atores envolvidos.

No geral, temas essenciais da diplomacia das cidades podem ser resumidos nos sete itens seguintes: paz e solidariedade entre os povos; democracia e governança local; segurança e conflitos sociais; minorias e direitos humanos; cooperação técnica (inovação, tecnologia, melhores práticas e soluções bilaterais); meio ambiente (principalmente, gestão de água e de resíduos), mobilidade e transporte; e cultura e patrimônio histórico (cidades inteligentes e *marketing* de cidades).

Analisando-se documentos e momentos de transformação do tema, pode-se afirmar que o desenvolvimento de uma diplomacia como campo político teria ao menos quatro fases. De 1913 a 1945, como uma protodiplomacia. Entre 1945 e 1976, como momento de Cidades pela Paz. Entre 1976 e 2000, quando a diplomacia das cidades é formalmente reconhecida pelos Estados. E, finalmente, o período a partir de 2000, marcado pela cidade como mercadoria nas relações tanto diplomáticas quanto corporativas internacionais.

FIGURA 2

Frequência de termos selecionados citados em publicações em inglês (1940-2010)



Fonte: Google Books Ngram Viewer. Acesso em: maio 2016.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Apenas para citar prováveis correlações a serem analisadas no futuro, o Google Books Ngram Viewer revela que o termo *diplomacia local* tem sido utilizado desde o século XIX. Já os termos mais utilizados em relações internacionais (*diplomacia de cidades* e *paradiplomacia*) apresentam gráficos que confirmam os períodos exibidos anteriormente, ou, pelo menos, revelam algo que pode ser visto como impacto de momentos importantes indicados na produção bibliográfica.

O termo *diplomacia de cidades* foi inicialmente usado no pós-Segunda Guerra Mundial, até 1960. Esse foi o momento mais intenso de reconstrução das cidades, intercâmbio de inovações e busca por uma nova paz mundial. Já o termo *paradiplomacia* começou a ser utilizado um pouco mais tarde e é citado em livros até o meio dos anos 1960. Entre as décadas de 1960 e 1970, com o apogeu da Guerra Fria, a crise do petróleo e outros grandes movimentos globais, revela-se a quase inexistência de produção científica e literária que aborde esses temas. Isso corresponde ao momento em que os governos nacionais tinham grande poder em todas as questões internacionais. No período do neoliberalismo, quando as cidades e os movimentos de base foram chamados para compartilhar os esforços de desenvolvimento das nações, novos termos, como *diplomacia de cidades*, passaram a ser usados com mais frequência. E, na segunda década do século XXI, a questão da participação das autoridades locais nas relações internacionais parece ter ganhado maior relevância, como ainda veremos adiante.

3.1 Primeira fase: 1913-1945

As relações diplomáticas entre as cidades existem desde a antiguidade. No entanto, a partir de 1913, a diplomacia entre cidades ganhou um novo *status*. Lançada durante a Exibição Mundial de Ghent, na Bélgica, L' Union Internationale des Villes (UIV), ou a União Internacional de Autoridades Locais (Iula, na sigla em inglês), foi criada como a primeira organização internacional de cidades para defender ideias comuns entre estas. Segundo os autores e demais documentos pesquisados, pode-se afirmar que aquele período inicial da diplomacia de cidades – proposto naquele momento como cooperação intercomunal – surge com as bandeiras da democracia local, da solidariedade e das relações pacíficas entre os povos. A vocação científica, no que concerne à construção e à gestão das cidades, em um mundo em que o rápido crescimento urbano já havia sido anunciado, foi também um ponto em comum.

A mais antiga e maior associação de governos locais, Iula, possui membros em mais de cem países em todas as regiões do mundo. A Iula esteve ativa até 2003, quando uma nova rede de cidades foi criada por meio da unificação dessa associação com a United Towns Organization (UTO). As Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) iniciaram suas operações em primeiro de janeiro de 2004, com sede em Barcelona, na Espanha. As CGLU exercem militância importante, ao representarem governos locais e promoverem seus interesses na ONU e em outras importantes agências internacionais.

Foi, no entanto, a Iula a primeira a criar estrutura permanente de internacionalismo e cooperação entre cidades.

A proposta de criação de uma organização municipal internacional permanente está presente na carta-convite enviada no início de 1913 às cidades europeias. A identidade

e as filiações daqueles que a assinaram nos colocam no coração da empresa de Gand e dão a chave para a fundação da UIV (Saunier e Payre, 2004, p. 5, tradução nossa).

Após a Primeira Guerra Mundial, os esforços diplomáticos pela paz conduzidos pelas cidades colaboraram com os Estados-nações e a criação da Liga das Nações, que se transformou na ONU após a Segunda Guerra Mundial.

3.2 Segunda fase: 1945-1976

O segundo estágio de cooperação entre cidades foi marcado pela reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial. A transformação da diplomacia está fortemente ligada a esse momento, já que este não somente teve importância para a reconstrução de infraestruturas e equipamentos, mas também para a construção de um novo processo de paz; uma solidariedade entre nações e povos que rapidamente se urbanizaram.

Em 1955, a diplomacia das cidades parece ter alcançado um novo nível de organização. Giorgio La Pira,¹⁰ então prefeito de Florença, convida prefeitos de cidades capitais do mundo para discutir o possível papel das cidades na construção da paz. “Apesar do clima político caracterizado pela Guerra Fria, a conferência foi assistida por prefeitos dos Estados Unidos, da União Soviética e até da República Popular da China – que ainda não era reconhecida pelos governos ocidentais”.¹¹

No discurso inaugural, La Pira disse:

Estamos dando à luz, por assim dizer, a um novo instrumento diplomático: um que expresse o desejo das cidades do mundo inteiro pela paz e que faz um pacto de irmandade na base mais sólida da vida das nações (The Conference..., [s.d.], tradução nossa).¹²

Depois dessa iniciativa, diversas associações de cidades foram surgindo no mundo. Em 1965, por exemplo, a Rede Metrópolis foi criada; hoje, conta com 193 representantes e é uma das mais importantes redes associadas às CGLU.

A literatura específica tentou, por algumas décadas, re teorizar a relevância direta das formas subnacionais de diplomacia, como as de cidades. Trazendo à tona o conceito de “paradiplomacia” (aglutinação de “diplomacia paralela”); uma noção existente por muito tempo, que tem sido usada desde os anos 1960 para descrever a possibilidade de coexistência de “trajetórias” de relações exteriores paralelas às que ocorrem entre países, assim a academia começou a dar mais atenção para as relações exteriores dos

10. Giorgio La Pira foi prefeito de Florença por duas vezes (1950-1956, 1960-1964) e deputado na Câmara italiana que escreveu a Constituição da Itália após a Segunda Guerra Mundial. Ele foi um diplomata e incansável lutador pela paz e pelos direitos humanos, que trabalhou pela melhoria nas condições de vida de pobres e desfavorecidos. Disponível em: <www.giorgiolapira.org>.

11. Disponível em: <www.giorgiolapira.org>. Tradução nossa.

12. Como mencionado por La Pira nesse momento, eles estavam construindo um novo instrumento diplomático que expressava o desejo de paz do mundo todo.

atores locais. Esse entendimento hierárquico das relações diplomáticas foi fortemente usado até o fim dos anos 1980, quando Ivo Duchacek – emprestando essa metodologia – reviveu a ideia de paradiplomacia como uma forma de ação política das entidades subnacionais (Acuto, 2013, p. 290, tradução nossa).

Além desse primeiro motivo para o crescimento do papel dos atores subnacionais na diplomacia internacional, que podemos chamar de Cidades pela Paz, podemos também – como visto anteriormente – listar pelo menos outros cinco processos, cada um representando do seu jeito e de forma associada papéis importantes no surgimento da diplomacia das cidades.

Depois da Segunda Guerra Mundial e com o surgimento da Guerra Fria, o mundo conheceu a internacionalização de questões de segurança – como crimes, violência, drogas e tráfico de armas. Essa nova escala de crimes se beneficia do aprimoramento do comércio entre as nações, e sua racionalidade está localizada na solidariedade horizontal dentro das cidades, principalmente nos guetos, nas periferias, nas favelas etc. Para lidar com esse problema, os Estados-nações tiveram de desistir do monopólio das negociações e do uso da força. No decorrer dos anos, tanto o poder militar quanto a inteligência tiveram de cooperar em escalas múltiplas, principalmente na local.

Já nos últimos quarenta anos, os acordos globais sobre questões relacionadas aos direitos e assentamentos humanos foram intensificados. O esforço da ONU nessa fase foi de costurar diferentes agendas segundo os princípios definidos depois da Segunda Guerra Mundial. Em 1972, a Conferência sobre Ambiente Humano da ONU – seguida pela Habitat I, em 1976 – estabeleceu a estrutura diplomática para a discussão dos direitos humanos.

3.3 Terceira fase: 1976-2000

Em 1976, a I Conferência Habitat foi realizada e seguida por outras conferências temáticas. A primeira Habitat pode ser considerada como um marco não da inauguração de novas formas de diplomacia da cidade, mas por participar do início do fim do período de supremacia do Estado nacional nas questões diplomáticas globais, ao menos no que tange a temas sociais, de direitos humanos, culturais, urbanos e ambientais.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – ocorrida em Estocolmo, em 1972 – foi uma referência no Sistema ONU, que inspirou a realização de outras conferências temáticas, o que resultou no estabelecimento de programas transversais e intersetoriais, e possibilitou a integração de grandes grupos a esse sistema (ONGs, governos e autoridades locais, indígenas, mulheres, minorias etc.)

A I Conferência Habitat revela a posição dos Estados-nações como única esfera responsável pelo desenvolvimento urbano. A declaração final de Vancouver,

no entanto, recomendou a participação pública e dos governos locais na busca de soluções para questões globais. Nesse sentido, abriu-se uma porta para um novo tipo de diplomacia, que trouxe novos atores para a mesa de discussão, ao mesmo tempo que o neoliberalismo nascente revia a organização de Estados nacionais e seu papel no desenvolvimento das nações.

A partir de 1990, aparentemente devido à “inabilidade” do Estado-nação em lidar sozinho com diversos problemas apresentados no horizonte das negociações internacionais – e também por conta da difundida ideia do Estado mínimo –, a ONU e os países-membros passam a reconhecer formalmente e com maior força a importância dos governos locais no alcance de acordos globais; em especial, os correlacionados com as questões climáticas, o desenvolvimento social e os direitos humanos.

Em 1992, durante a ECO 92, pela primeira vez, as autoridades locais foram reconhecidas como um “importante grupo” em uma conferência da ONU. Naquele mesmo ano, a Agenda 21 local foi lançada, representando a resposta local para os desafios globais, tornando a conexão entre os acordos locais e globais realidade. A partir dessa nova onda de relações diplomáticas, em 1996, durante a Habitat II, os governos locais foram reconhecidos como os parceiros oficiais do processo pela ONU. Além disso, a I Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais (Wacla, em inglês), realizada naquele momento, foi oficialmente reconhecida.

Em 1980, o Banco Mundial lançou seu relatório *Ajuste da economia*, defendendo e promovendo reformas de políticas públicas nos países subdesenvolvidos, incluindo-se a privatização das instituições de habitação nacionais e a ênfase na governança. Em 1992, o banco estabeleceu seu novo programa de gestão urbana, que consistia na urbanização de assentamentos precários e na participação não governamental e do poder local, fornecendo também empréstimos diretos para um grupo populacional que tinha um papel específico: transformar os pobres em consumidores correntistas, *bankable*, nos termos do documento. Essa estratégia foi legitimada pelos países e apoiada pelas cidades e pelos movimentos de base na Habitat II, em 1996.

Na esfera nacional ou local, essas diretrizes vieram de agências e bancos multilaterais por meio de normativas, procedimentos legais e políticas públicas em ambas as escalas: local e nacional. Até mesmo os movimentos sociais estiveram associados com as propostas neoliberais de urbanismo, já que estas levantam bandeiras como as de descentralização e empoderamento local, por meio de empréstimos diretos às famílias. O debate sobre os modelos de urbanização, assim como o que concerne às questões ambientais e aos direitos humanos conformam, nos auspícios do acordo internacional, posições que orientam os investimentos para as lutas sociais.

Um exemplo claro dessa tradução dos acordos internacionais em práticas locais pode ser dado por meio da menção ao direito à habitação decente e adequada,

conforme definido na Habitat II. Esse tema passa a guiar investimentos nacionais e internacionais, como reconhecido constitucionalmente no Brasil e em outros países e em diversas leis infraconstitucionais.

Ao mesmo tempo, as regiões, estados e cidades estão sendo influenciadas pelas políticas fiscais e monetárias do Banco Mundial e do FMI e estão sujeitos aos esquemas de planejamento e desenvolvimento proclamados pelas instituições globais (Pluijm, 2007, p. 8).

3.4 Quarta fase: a partir de 2000

A quarta fase da diplomacia das cidades foi iniciada com a Cúpula do Milênio, um marco do Sistema ONU. Até hoje, essa conferência foi o maior encontro de líderes mundiais da história. A cúpula produziu a Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

O êxito dos países em alcançar os ODMs levou à criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015, o que unificou as agendas ambiental e social. Entre os ODS, o número 11 aborda especificamente questões relacionadas às cidades.

A partir de 2000, as redes internacionais de cidades começaram a criar uma série de organizações independentes dos Estados-nações. Esse movimento foi seguido por diversas inovações e conquistas alcançadas pelas redes de cidades na ONU.

Em 2002, na Rio+10, as redes internacionais Local Governments for Sustainability (Icfei), Iula e UTO organizaram uma cúpula de governos locais para lançar a Agenda 21 local. No Brasil, como em muitos outros países, o esforço feito pelos governos municipais para implantar essa agenda foi responsável pelas conquistas de muitas metas acordadas entre as nações.

Em 2005, a Cúpula do Milênio+5 lançou a Declaração Final, que reconhecia as autoridades locais como atores na conquista do ODMs. Também em 2005, no VIII Congresso Mundial da Metrópolis, a rede apresentou uma visão dos objetivos esperados pelo “Banco Mundial das Cidades”. Em 2008, foram lançados os projetos-piloto para testar essa proposta. Apenas cinco anos depois do lançamento das ideias de ter uma agência de apoio financeiro para o desenvolvimento e a internacionalização das cidades (2010), o Fundo Mundial de Desenvolvimento das Cidades (FMDV) foi criado em Barcelona.

Em 2009, pela primeira vez na Assembleia Geral da ONU, durante uma sessão sobre redução de riscos de desastres, o presidente das CGLU fez um discurso no palco dos Estados-nações. Em novembro de 2010, as CGLU criaram a Comissão de Cooperação para o Desenvolvimento e a Diplomacia da Cidade, como resultado da fusão entre as duas comissões que existiam antes: a Comissão para Cooperação

Descentralizada e a Comissão de Diplomacia da Cidade, Construção da Paz e Direitos Humanos.¹³

Em 2012, durante a Rio+20 o secretário-geral da ONU recebeu uma mensagem das autoridades locais e regionais. O documento informa pela primeira vez o papel dos governos locais e regionais na agenda do desenvolvimento sustentável.

Em 2013, a ONU estabeleceu a Força-Tarefa de Governos Locais e Regionais para o pós 2015 e a Habitat III. Esse grupo foi criado para reunir todas as organizações de governos locais e regionais.

Todos esses marcos culminaram na garantia de uma meta local na Agenda de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis). Esses esforços se encaixam nas diretrizes da Nova Agenda Urbana para a Habitat III. Dessa forma, essa nova agenda pode ter a autoridade de criar acordos e meios de operacionalizar parte dos ODS.

Mesmo assim, a estruturação da cooperação de cidades ainda mostra forte ligação da cidade metropolitana com a cidade colônia. Em outras palavras, hoje o processo de (des)colonização – com ênfase na África – ainda modela as relações entre grupos sociais, cidades e nações. O mercado globalizado de cidades inaugurado na última fase é extremamente estratégico. A terra é a principal atividade, mas não a única. Os serviços de infraestrutura e ambientais, além da governança, constituem campos de grande interesse das empresas e dos governos. Temas envolvendo tecnologias ambientais – a resiliência das cidades, por exemplo – têm recebido nos últimos anos grandes incentivos de bancos e agências internacionais, representando o interesse de corporações públicas e privadas.

4 CIDADES COMO MERCADORIA GLOBAL VERSUS DIREITOS À CIDADE

A diplomacia de cidades tem ganhado importância com o aumento do comércio global, no qual as grandes cidades têm papel exclusivo. Seja como espaço de circulação ou como espaço concentrado de comunicações entre pessoas e empresas, as cidades globais são os pontos de muitas redes internacionais. Nesse sentido, podemos falar de mercado de cidades internacionais formado por cidades que juntam as condições necessárias para unir pessoas em empresas do mundo todo.

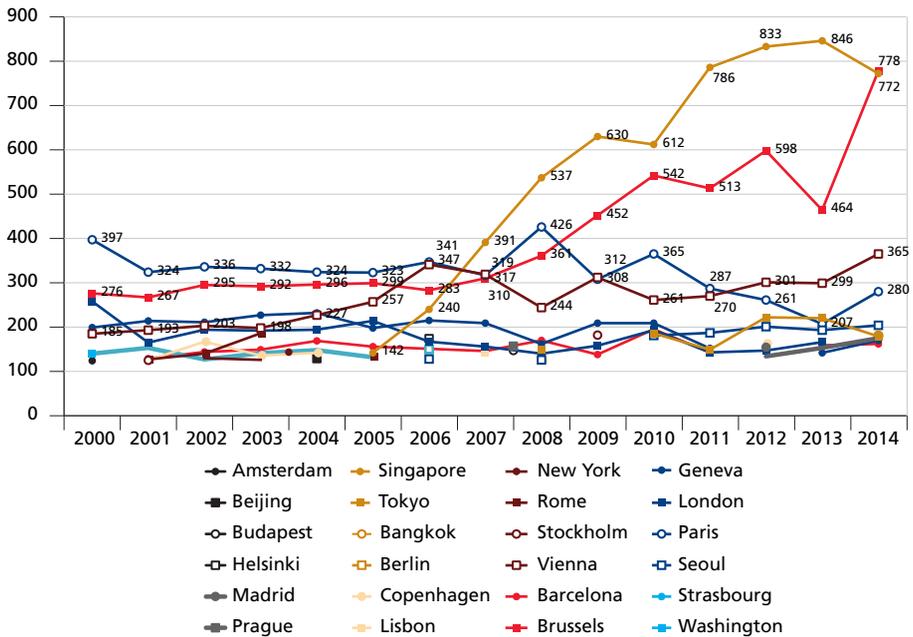
Percebe-se que – ao contrário da visão clássica de cidades globais (Nova York, Londres, Paris, Tóquio etc.) –, a partir de 2005, existe grande aumento na participação de duas grandes cidades nessa rede ou mercado: Singapura e Bruxelas. Hoje em dia, essas cidades polarizam, por exemplo, a realização de encontros globais de todos os tipos.

13. Disponível em: <<http://www.ucdg.org/en/organisation/structure/committees-working-groups/development-cooperation-and-city-diplomacy#sthash.SACKHJGO.dpuf>>.

Essas duas cidades não apenas são cidades-estados – como é efetivamente o caso de Singapura –, mas também são, principalmente, cidades mundiais, segundo a concepção francesa desse termo, que vai bem mais além do que a ideia de cidade globais conectadas ao comando do capital e da tecnologia.

GRÁFICO 3

Dez principais cidades globais segundo encontros internacionais realizados



O gráfico 3 mostra, para o período 2000-2014, as grandes cidades que receberam encontros internacionais. As mudanças relacionadas à importância das cidades no cenário global mostram um movimento global como parte de uma nova geopolítica, em que as grandes cidades, a produção do seu espaço (aeroportos, hotéis, centros de convenção, equipamentos de segurança e sede das organizações), têm papel importante nas redes de cidades.

A proliferação de abordagens empresariais de governança urbana nas cidades da Europa Ocidental está fortemente entrelaçada com uma reconfiguração mais ampla dos Estados-nações no nível suprarregional. O regime de regulação e competição suprarregional vigente nas mais diversas áreas da economia europeia, que tem como exemplo a obrigatoriedade de licitações públicas feitas na escala suprarregional, fornece uma nova base para estudos que pretendem esclarecer o emaranhado de camadas do Estado-nação produzidas nesse processo geopolítico de cooperação regional.

Segundo Acuto (2013 p. 480-481), nessas novas configurações do espaço nacional, os governos não diminuíram ou aumentaram os poderes regulatórios, mas tentaram institucionalizar as relações competitivas entre as principais unidades administrativas subnacionais, como forma de posicionar as economias locais e regionais estrategicamente nos circuitos de competição supranacionais (europeu e global).

O redimensionamento das configurações da espacialidade do Estado que foi consolidado durante as duas últimas décadas foi sistematicamente enfraquecendo as formas nacionais de justiça social e espacial, que tinham sido estabelecidas durante os períodos fordista e keynesiano na Europa Ocidental. O novo cenário de regulação política orientada ao mercado gerou novas formas de desigualdade socioespacial e conflitos políticos, que limitam significativamente as escolhas disponíveis para progredir na Europa. No atual clima geoeconômico, o projeto de equalização da promoção territorial nas unidades políticas subnacionais ou nacionais é geralmente visto como ostentação de um tempo passado que não mais pode ser financiado em um momento de capital globalizado, má gestão e austeridade fiscal (Acuto, 2013, p. 481).

A gestão urbana como um negócio em escala suprarregional e até mesmo internacional tem sido fortemente estruturada pela Comunidade Econômica Europeia (CEE), que conta com estrutura de gestão de redes temáticas de cidades bastante robusta. Aquilo que na escala supranacional apresenta ares de cooperação em prol de melhorias e benefícios coletivos parece se assemelhar na escala local a uma concorrência que, por vezes, relativiza direitos cidadãos historicamente adquiridos em cada diferente formação socioespacial, em cada diferente Estado-nação, em prol de benefícios relativos a ganhos de capital no mercado global.

4.1 A cidade como um direito

Para Lefebvre (1974), a cidade (a vida urbana) é socialmente produzida. A cidade – diferentemente de todos os outros bens produzidos – consolida-se como o maior feito da humanidade em função do seu valor de uso, que estaria sobreposto às lógicas do valor de troca. Já na ótica de Georg Simmel (1996), que corrobora com uma noção de cidade baseada não apenas em valores financeiros, esta seria um ambiente cultural definido por morfologia urbana relacionada à organização social da coexistência, do coletivo.

Segundo David Harvey (2008), “o direito à cidade é bem mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos (e também os direitos humanos): é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. Ou, como bem sugeriu Patrick Geddes no início do século XX, “a cidade nos pensa: nós pensamos em nós mesmos na medida em que pensamos a cidade” (Geddes, 1915).

Patrick Geddes não falou de direito à cidade, mas foi o primeiro pensador a falar de uma cidade mundial. Ele trabalhou toda a sua vida pelo estabelecimento

de redes de solidariedade entre cidades, o que poderia ser considerado um positivo vírus a infectar com os princípios do direito à cidade as relações entre entes locais.

Já para Lefebvre (1974), a vida urbana em uma cidade produzida como mercadoria é a essência da alienação. Como marxista, Lefebvre foi duramente criticado por falar sobre a alienação dos locais de encontro e trocas, dos ritmos de vida e do uso do tempo.

Talvez as ideias de Lefebvre (1974) sobre a “Revolução Urbana”, apresentadas em seu segundo livro, que trata do direito à cidade, continuem a assustar muitas pessoas, não mais os camaradas do Partido Comunista. Segundo o autor, o direito à cidade significa tomar o controle de todo o processo de produção do espaço, não apenas por meio do processo participativo para discutir projetos, mas também pela transparência, pelo monitoramento e pela prestação de contas do sistema financeiro que suporta o trabalho.

O direito à cidade não é um direito positivo no sentido legal: nem a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) nem o ONU-Habitat têm a intenção de promover um novo instrumento legal. De alguma forma, o direito à cidade parece ter sido substituído por princípios de governança que não transformam de maneira estrutural a racionalidade da produção do espaço. Pode-se tomar como exemplo os “direitos e prioridades chave que formam o Direito à Cidade na África do Sul”, que surgiram dos Diálogos sobre Direito à Cidade, ocorridos na Cidade do Cabo (Georgens e van Donk, 2012, p.12).

FIGURA 3
Direito à cidade: esquema



Fonte: Georgens e van Donk (2012, p.12).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na figura 3, o que se vê – para além de um ganho de direitos – não é a construção de uma nova forma de produção da cidade, mas sim a inserção nas formas preexistentes de produção urbana de princípios de transparência, participação e função social da propriedade, que culminam na democratização do sistema de governança e na participação social.

A radicalização das formas democráticas de produção e apropriação do espaço urbano, o resultado futuro do caminho a ser trilhado pelo direito à cidade e parcialmente representado na figura 3 pela participação social e pela governança democrática e transparente, deveria na realidade ser posto como princípio da transformação das relações sociais de produção do espaço. Dessa forma, possibilitaria ao conjunto da sociedade a apropriação dos elementos que comandam essa produção e orientaria então a produção de maneira diversa ao modelo preexistente. Apenas dessa maneira, a cidade tornar-se-ia então um espaço efetivo de direitos de todos os cidadãos. Somente desse modo, espaços hoje tidos como informais poderiam ser a princípio assimilados como espaços integrantes da cidade. A partir daí, então a cidade poderia ser requalificada seguindo novos padrões de urbanização, para muito além do que preconizam os manuais de urbanismo da cidade capitalista, formal, funcional e asséptica.

Como enfim tratar do direito à cidade em uma cidade dividida? A cidade capitalista – assim como seus manuais, suas técnicas, seus métodos e suas práticas de produção – elege ou seleciona terrenos para a produção do excedente de capital. Essas são as “áreas luminosas” tratadas por Milton Santos (1997). Áreas nas quais as formas globais de organização da cidade são produzidas. Áreas que recebem investimentos pesados em ciência, tecnologia e informação, que são locais de concentração de universidades, centros de pesquisa e sede de empresas, que apresentam infraestrutura que permite conexões em alta velocidade, acessibilidade e mobilidade etc. São espaços que visam antes e primeiramente a integração de economias globais, ao provocarem a compressão do tempo-espaço.

Em contraste, existem “áreas opacas” da cidade, desprovidas de diversas condições de urbanidade, mas onde a compressão do tempo-espaço também ocorre, ainda que de maneira distinta; há de notar-se – ou seja, não exclusivamente ou prioritariamente de forma vertical, mas antes de tudo de forma horizontal e com maior solidariedade. Nos assentamentos precários, nas favelas, o cotidiano também está permeado pela tecnologia, mas o processo de reificação¹⁴ ou coisificação

14. “Reificação é um tipo ‘especial’ de alienação, é a forma mais radical e generalizada que caracteriza a maioria das sociedades capitalista modernas” (Petrović, 1983, p. 462). “No capítulo central e mais longo da ‘História e Consciência de Classe’ quando trata de reificação a consciência do proletariado, Lukács analisa o termo a partir do ponto de vista de que o ‘fetichismo da mercadoria é um problema específico da nossa era, a era do capitalismo moderno’ (p. 84), e afirma que esse não é um problema marginal, mas ‘o problema central, estrutural da sociedade capitalista’ (p. 83). A ‘essência da mercadoria-estrutura’, de acordo com Lukács, já foi esclarecida da seguinte maneira: sua base é que as relações entre pessoas assume o caráter de coisa e adquire, assim, um ‘objetividade fantasmagórica’, uma autonomia que parece tão estritamente racional e abrangente que acaba por esconder todos os traços de sua natureza fundamental: a própria relação entre pessoas’ (p. 83)” (Petrović, 1983, p. 464).

esbarra em – ou é confrontado por – intensas formas de solidariedade orgânica, necessárias e próprias da situação de luta pela sobrevivência.

O que aqui se advoca é que a produção social do espaço deve romper com modelos preexistentes e inserir em sua lógica o que hoje constitui a maior parcela da cidade: os assentamentos precários, as favelas. Não se defende o fim da cidade capitalista simplesmente, mas a apropriação das estruturas capitalistas de produção da cidade pelo conjunto de moradores da cidade.

Dessa forma, o direito à cidade seria novamente debatido sob a perspectiva do direito de uso e apropriação da cidade por todos, sem privilégios ou distinções de nenhum tipo. A cidade seria, pois, reconhecida como um feito da humanidade, e não apenas como um bem distinto dos demais, e tampouco como espaço inerte de reprodução de mais-valias.

Em resumo, e retornando-se aos aspectos geopolíticos das cidades e suas relações internacionais, duas “cidades” apresentam-se nas mesas de negociação e nas redes de cooperação. Uma é a cidade como um todo, como a maior conquista da humanidade, que participa por meio de suas utopias, sua cultura e sua história e também por intermédio de seus processos inovadores, participativos, democráticos etc., da construção de redes e novas estruturas de poder, muito sustentadas em um capital simbólico.

Por sua vez, temos a cidade que se apresenta em sua real configuração urbana – em seu desenho e sua morfologia –, que invariavelmente exclui e segrega porções significativas de pessoas das condições de urbanidade. Condições estas que se apresentam no mercado global de cidades como serviços urbanos. Logo, vemos novamente o cidadão sendo subtraído pelo ideário do consumidor.

Unir a utopia urbana que motiva e conduz há mais de um século os processos de cooperação internacional de cidades a novas formas de produção do espaço urbano poderia representar um caminho para a efetivação do direito à cidade?

5 QUAL É O CAMINHO PARA UMA NOVA CIDADE?

A pergunta colocada deveria orientar a elaboração dos acordos internacionais acerca do futuro deste que é o maior feito da humanidade. Analisar os temas e os acordos internacionais a respeito da cidade e das condições de urbanidade desejadas para o desenvolvimento das nações e povos é matéria relevante, na medida em que se pode não apenas ler a utopia subjacente, mas sobretudo rever os acordos que preservam os atuais padrões de urbanização em todo o mundo.

5.1 Agendas globais: Habitat I – Vancouver 1976

Em Vancouver, os Estados-nações reconheceram que a habitação e a urbanização são questões de ordem global e afirmaram o papel estratégico dos governos nacionais na efetivação de políticas urbanas. O foco para as soluções era o Estado-nação. Vivia-se ainda o tempo de excepcional poder desses Estados (Guerra Fria e Estado do bem-estar social).

Os resultados da Habitat I (a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – CNUAH-Habitat e da Coalização Internacional pelo Habitat – HIC; em inglês, Habitat International Coalition –, que continua a funcionar como um defensor independente da Agenda Habitat) mostram a intenção dos Estados naquele momento em conservar a política urbana como questão nacional.

No momento da Conferência de Vancouver, a urbanização e seu impacto eram mal considerados pela comunidade internacional. O contexto era de migração rápida e intensa às cidades, assim como de aumento na longevidade. A conferência chegou no comum acordo de que a maior causa dos problemas nas cidades era a migração.

Deve-se lembrar que a Habitat I ocorreu durante a Guerra Fria, logo depois de uma pesada intervenção estatal durante a primeira crise do petróleo em 1973 e ainda sob a égide dos trinta anos gloriosos de recuperação do pós-Guerra Fria. Nesse cenário os Estados-nações impactaram diretamente a construção da conferência, bem como da Declaração de Vancouver e seu plano de ação.

Segundo Alves (2001), os Estados reconheceram sua exclusiva capacidade de debater o desenvolvimento. As ONGs – em pequeno número e na sua grande maioria provenientes do Ocidente – não tiveram acesso aos encontros multilaterais, o que contrariava a recomendação de participação pública prevista no texto final da conferência.

A Habitat I resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, que forneceu princípios e diretrizes para os países-membros da ONU e um plano de ação composto por 64 recomendações.

Essa primeira conferência manteve a condenação global à migração como se esta fosse a grande vilã dos problemas urbanos. E não parece ser por acaso que, a partir de então, se abriu espaço para que a segregação socioespacial e as diferenças profundas no acesso à cidade passassem a estruturar a produção da cidade, representada, por exemplo, pelos conjuntos habitacionais periféricos construídos ainda com maior ênfase no chamado primeiro mundo e exportados como modelo para os demais países.

5.2 Agendas globais: Habitat II – Istambul 1996

Depois de vinte anos, na Habitat II, ocorrida em Istambul, o modelo de Estado mínimo já liderava as discussões. O processo de urbanização acelerada foi novamente tratado, e “novas soluções” – obtidas por meio da participação da sociedade civil

e dos governos locais – foram amplamente reconhecidas na preparação e durante a conferência.

O Estado-nação não foi simplesmente “democrático” ao trazer a sociedade organizada e os governos locais para o centro do debate, mas tentou, de maneira implícita ou explícita, compartilhar com os demais entes o peso da rápida urbanização. A principal agenda foi o reconhecimento do direito à moradia, assegurado anos mais tarde, por exemplo, na Constituição brasileira e em muitos outros países.

A segunda conferência foi marcada por cenário internacional muito mais complexo. Parte dessa complexidade veio do contexto das conferências sociais da Organização das Nações Unidas ocorridas nos anos anteriores, o que inaugurou um período de intensa mobilização da diplomacia da sociedade civil e de reconhecimento da ONU como a principal arena de resolução para problemas globais.

A Conferência de Istambul reafirmou o compromisso de vinte anos antes (a questão dos principais direitos à moradia). Era o momento do neoliberalismo exacerbado. Istambul parece ter servido para a consolidação do discurso de direito à moradia, mas não das práticas que poderiam assegurá-lo e qualificá-lo. A habitação tornou-se apenas uma mercadoria, e o setor privado – principalmente, os bancos e os fundos – foi o maior beneficiário.

As conferências sociais da ONU foram construídas de maneira sistêmica. Dessa forma, as deliberações de cada uma das conferências poderiam influenciar as demais (Alves, 2001). Conceitos importantes foram incorporados nos documentos finais da Habitat II, influenciados pelas conferências anteriores, à medida que novas evidências e novos conceitos se expandiam nesse momento de “desenvolvimento sustentável”.

Na Habitat II, as cidades foram reconhecidas como condutoras do crescimento global e a urbanização foi considerada como uma oportunidade. Provavelmente pela lacuna deixada pelas nações, o capital global estabeleceu um novo relacionamento nas cidades entre as forças financeiras e os espaços de acumulação.

Nesse momento, o mundo também conheceu o fortalecimento do papel exercido pelos governos locais e o poder da participação popular. As políticas de direito à moradia inspiraram principalmente os bancos e as agências internacionais a trabalharem em coordenação com os governos locais.

No entanto, a nova agenda e os novos atores poderiam estar de acordo com a principal meta da agenda, ao mesmo tempo em que não necessariamente concordavam com a forma de atingir a meta. Os direitos à moradia conheceram muito rapidamente a desregulação do mercado imobiliário, da terra e do financiamento. A privatização completa dos sistemas nacionais de habitação foi vendida como concepção moderna de gestão entre os setores público e privado, que passaram

a explorar novas formas de cooperação nas quais o setor privado tem papel cada vez mais dominante. A estratégia para tornar os projetos de urbanização de favelas “bancários” foi torná-los atrativos para os bancos de varejo, as empreiteiras, as instituições de financiamento imobiliário, os fornecedores de serviços, as instituições financeiras e as empresas de serviços públicos.

Fundos internacionais, como o Banco Mundial, começaram a tratar a terra urbana no mundo todo como uma mercadoria. Casas precisavam ser construídas em grande escala, acabando com a produção daquilo que se entende como moradia; um conjunto maior de condições de urbanidade que garantem o acesso à multiplicidade de fatores que se chama cidade. Isso significou que porção significativa dos projetos e de sua implantação não ficou sob a coordenação de seus habitantes, mas, ao contrário, seguiu a lógica do sistema bancário.

Na Habitat II, a questão urbana foi novamente posta como uma questão e um processo que ocorre em escala global, mas com impactos locais que, dessa forma, demandavam a participação dos atores locais na construção de resultados práticos efetivos. Essa mudança no entendimento, que se aproxima da realidade, pode ser também creditada à visão dominante na arena internacional da “necessária” redução do Estado.

Em outras palavras, parte dessa estratégia pode ser creditada não apenas a um maior entendimento do processo urbano – como afirmado no final da Habitat I –, mas também a uma nova ordem política mundial, na qual a ONU deveria responder às questões geopolíticas, de segurança nacional ou outras questões essenciais em escala global. Isso quer dizer que, embora recomendável, a maior inclusão de ONGs e governos locais na conferência fez com que o neoliberalismo ganhasse poder com base em um pretensão participativo e democrático processo.

Nesse sentido, a Habitat II foi considerada como a primeira conferência da ONU a unir em seu programa oficial autoridades locais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, líderes locais e outros com a capacidade de intervir formalmente, fazendo sugestões e testemunhando, representando uma abertura sem precedentes para atores nacionais e internacionais (Alves, 2001, p. 255).

Além das atividades estabelecidas em cooperação com o plano de ação da Habitat II, muitas outras foram criadas por meio de parcerias independentes, que determinaram inovadores mecanismos e instâncias de cooperação. Nada nesse caso tinha sido previsto na Resolução nº 47/189, que estabeleceu as regras da conferência. Tal desenvolvimento foi o resultado de intenso processo preparatório nacional e internacional, no qual diversos atores foram envolvidos (Alves, 2001, p. 257).

No geral, a Conferência Habitat II teve intensa mobilização nacional. No Brasil, o processo preparatório consistiu de quatro seminários temáticos,¹⁵ para esboçar o *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 1996) sob a coordenação do Comitê do Estado Brasileiro.

Depois da Habitat II, as questões relacionadas ao processo urbano foram alargadas. Na sequência do intenso processo preparatório nacional e internacional, expressivo número de processos de cooperação entre as cidades passou a mobilizar os governos e a sociedade civil, visando à construção de redes de cidades. A efetiva inclusão de questões concernentes aos grupos vulneráveis no debate reforçou o tema de direitos sociais nas cidades e do direito à cidade.

Entre outros exemplos desse processo, no Brasil, citaríamos o relatório pós-conferência chamado de *Mulheres, habitat e desenvolvimento* (CIM, 1996). Esse documento, assim como outras iniciativas e processos que surgiram, debate as resoluções da conferência para o grupo específico de mulheres e também avança na participação de novas questões internacionais, ao contribuir para a legislação internacional que se tornaria objeto de discussão pública no mundo.

5.3 Agendas globais: Habitat III – Quito 2016

Desde os anos 1990, a ONU incluiu entre suas questões globais prioritárias os assentamentos urbanos. Esta reconheceu que a centralidade das decisões globais estava nas cidades, e isso implica a consideração das soluções para os problemas urbanos como um direito humano. Partindo-se dessa perspectiva, questões locais assumem papéis universais, que exigem um tratamento coletivo por meio da participação de diversos atores sociais na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento urbano em diálogo com a agenda internacional.

Estrategicamente, temos de considerar que a atual crise econômica e ambiental, cada vez mais extrema – assim como os eventos climáticos extremos –, tem relação intensa e íntima com as cidades. Seja esta um espaço de consumo de energia (um “buraco negro”) ou via comando do espaço da produção, as cidades são o lócus geográfico de conexões do sistema-mundo.

O reconhecimento dos direitos humanos – compreendido aqui como direito civil, político, social, econômico, cultural e ambiental na cidade – e o próprio reconhecimento do direito à cidade enquanto uma série de urbanidades e acesso aos serviços definem em última instância as alternativas a um projeto nacional.

A Habitat III é a primeira conferência pós-2015 da ONU, o que pode significar uma grande oportunidade para começar a implantar acordos prévios, que forneceriam estrutura para as decisões da conferência. Nesse sentido, alguns temas

15. Os seminários temáticos ocorreram nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

ganham nova abordagem. A urbanização, por exemplo, é vista hoje como fonte de desenvolvimento ou ferramenta para a inclusão social e a equidade. A agenda dos direitos humanos e minorias ganha força nos debates nas cidades. E, seguindo as conquistas da última década, a Habitat III está sendo preparada em ambiente de revisão do papel dos Estados-nações.

De alguma forma, uma disputa em torno do papel dos governos locais também tem espaço no processo preparatório. As cidades estão mobilizadas; as CGLU são candidatas a ser uma agência reconhecida pela ONU, como representantes formais de uma nova força entre as nações; e a proposta de criação do Banco das Cidades é trazida de volta ao debate.

Em uma agenda ambiental e social, no cenário de reconhecimento dos direitos humanos e de fortalecimento do governo local que se forma nos últimos vinte anos, o direito à cidade surge como narrativa ampla. Apesar de sua assertividade complicada nos direitos internacionais, o direito à cidade ganha espaço unindo agendas em uma formulação unitária, como um guarda-chuva.

Por sua vez, se analisarmos os principais tópicos de discussão da Habitat III, podemos imaginar que a urbanização neoliberal ainda tem importante papel no processo global. Ideias como a do planejamento estratégico, a do *marketing* urbano e das cidades e a da governança de riscos (resiliência), além de outras formas de regulação setoriais, contrastam com temas gerais capazes de regular toda a cidade e permitir o acesso ao uso do espaço. Políticas de regulação do mercado da terra, fortalecimento de mecanismos de poder local em escala global e reconhecimento formal dos governos locais no Sistema ONU são vistas como grandes entraves nos debates prévios à Habitat III.

Entretanto, utopias são necessárias e alguns autores e gestores públicos falam da criação de uma organização internacional de cidades nos moldes da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Isso criaria um sistema de acordos entre Estados-nações, com o poder de recorrer às cortes internacionais, o que imporá parâmetros para garantir os direitos humanos na cidade, como no caso de violações do direito à moradia ou desalojamento forçado.

Segundo o processo preparatório da ONU, a nova geopolítica das cidades é conduzida por alguns agentes prioritários. Em primeiro lugar, os Estados-membros dessa organização. Assim como em todas as conferências da ONU, a Habitat III é conduzida apenas por Estados-membros que têm poder de voto.

O escritório da conferência é formado por Chade, Chile, República Tcheca, Equador (copresidente e anfitrião), França (presidente), Alemanha, Indonésia, Senegal, Eslováquia e Emirados Árabes Unidos. Cada um desses países tem, atualmente, um papel de maior relevância na construção da Nova Agenda Urbana.

Suécia e Singapura, copresidentes do Grupo de Amigos das Cidades na ONU, foram os que mais lutaram pela vinculação da agenda urbana com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; em particular, com o décimo primeiro objetivo, que trata especificamente de questões urbanas. Adicionalmente, Canadá, Israel, Nigéria, México, África do Sul e Espanha estão recebendo encontros temáticos e regionais.

Algumas cidades que estão realizando seminários e conferências preparatórios tiveram também importante participação na elaboração dos rascunhos da Nova Agenda Urbana, como Barcelona, Guadalajara, Istambul, Johannesburgo, Cidade do México, Montreal, Tel Aviv e Vancouver.

O debate sobre a nova geopolítica das cidades tem a ver com diferentes grupos convidados pela Assembleia Geral de Parceiros: autoridades locais e subnacionais; centros de pesquisa e a academia; organizações da sociedade civil; mulheres; parlamentares; crianças e jovens; empresas e indústrias; fundações e doadores; profissionais; sindicatos e trabalhadores; agricultores; indígenas; e a imprensa.

A força da Assembleia Geral de Parceiros vem de sua natureza diversa e da representação inclusiva de seus membros, cada um trazendo sua experiência e seu conhecimento especializados para contribuir com o resultado final da Habitat III, a Nova Agenda Urbana. Dessa forma, os membros dessa aliança especial serão importantes atores na criação de novos marcos, por meio do enriquecimento e da formação dos processos relacionados com o desenvolvimento urbano sustentável.

Entre estes, vale mencionar como atores mais relevantes nesse processo de preparação da conferência: ONG Internacional dos Moradores de Favelas; Comissão Huairou (mulheres); CGLU; Iclei; Governos Locais pela Sustentabilidade; Rede de Governos Regionais pelo Desenvolvimento Sustentável (NRG4SD); Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais; HIC; Coalizão Communitas; Universidade da Pensilvânia; Instituto Lincoln de Políticas sobre a Terra; Rede de Trocas Estratégicas por uma África Urbana Sustentável; Nova Escola de Compromisso Público; Colégio Nacional de Jurisprudência Urbanística; Universidade Federal de Pernambuco; e Instituto de Estudos de Habitação e Desenvolvimento Urbano (créditos especiais)

Temos, também, aqueles que estão apoiando os parceiros citados anteriormente, como a Fundação Ford, a Fundação Rockefeller, a Fundação Avina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, o Conselho Mundial de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável, a Câmara Internacional de Comércio, o FMDV, além da participação de organizações privadas poderosas da Assembleia Geral de Parceiros, como a Arcadis, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (ERDF, na sigla em inglês), a GDF Suez, a Fafarge, a Siemens, a Veolia, a International Society of City and Planners Regional (Isocarp) e a Zerofootprint.

Fundos fiduciários e de investimento, agências internacionais, bancos e cooperações surgiram de forma rápida nos últimos vinte anos. Empresas como a GTZ, a KfW, a Japan International Cooperation Agency (Jica) e a French Development Agency (AFD) representam as estratégias de seus países de origem (Alemanha, Japão e França); o Banco Mundial e o BID respondem aos interesses multilaterais; a Aliança de Cidades e o FMDV, aos grupos organizados de interesses; e as fundações, como a Ford e a Rockefeller, financiam as cidades com certa regularidade.

É comum que esses organismos sejam direcionados pelos acordos globais, como os ODMs, os ODS e a Agenda Urbana, na organização de seus investimentos. Logo, nos países periféricos, a política urbana torna-se anfitriã de investimentos internacionais (critérios, projetos e governança) estabelecidos sob a influência privilegiada de grupos específicos, cada qual hegemônico em seu campo de atuação.

6 O DIREITO À CIDADE E A PREPARAÇÃO DA HABITAT III

Não existe definição clara ou, como se diz no direito, positiva acerca do direito à cidade. Além disso, seu significado muda profundamente, de acordo com cada país ou formação socioespacial. Normalmente, a Europa defende o reconhecimento dos direitos humanos na cidade. Nos países africanos, o direito à cidade pode ser entendido como o direito de estabelecer relações na cidade – por exemplo, o comércio de produtos rurais. A América Latina, genericamente, coloca-se a favor do direito à cidade com um entendimento mínimo do que é afirmado na Carta Mundial pelo Direito à Cidade; o reconhecimento legal, como ocorre no Brasil, não necessariamente garante a aplicação dos seus princípios. Os Estados Unidos, por sua vez, têm posição histórica relacionada ao seu sistema legal que não reconhece direitos coletivos como direitos universais no Sistema ONU.

O direito à cidade é apresentado como um metadiscurso capaz de unificar visões distintas e às vezes contraditórias. Sua simples defesa como um guarda-chuva parece levar a poucas transformações na cidade. Nessa forma generalista de ver, o direito à cidade poderia também servir como um discurso que proporciona diferentes usos e estratégias para reforçar inclusive a acumulação de capital. Mecanismos de segregação podem ser implementados sob disfarces da produção do espaço comum, não necessariamente público, normalmente em áreas privilegiadas com barreiras (in)visíveis. A urbanização de condomínios ou os muros da cidade são ícones desse processo.

Na opinião do autor, o direito à cidade é uma bandeira para unificar as posições e unir governos, movimentos de base, ONGs e universidades em torno da produção social do espaço, sendo a única forma de garantir força produtiva contrária à exclusiva acumulação de capital proveniente da expansão das diversas fronteiras urbanas.

Diferentes esforços estão sendo feitos para garantir maior assertividade ao conceito de direito à cidade. Entre estes, podemos mencionar os seguintes:

- Manifesto pelas Cidades: O Futuro Urbano que Queremos – WWC;
- A Cidade de 2030: Nosso Manifesto – CGLU (2010);
- Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2004-2005);
- Estado das Cidades no Mundo – ONU-Habitat (2013-2014);
- Relatórios Nacionais e Regionais para a Habitat III; e
- Devolutiva dos Estados, universidades, ONGs e redes sobre a estrutura dos documentos de orientação e diretrizes da Habitat III.

Os primeiros quatro documentos estão sendo preparados e debatidos de forma extensiva pelas diversas organizações e governos no mundo. Os outros documentos estão sendo produzidos para a conferência como subsídio para o rascunho da Nova Agenda Urbana que apresentou sua primeira versão na PrepCon III ocorrida em julho na Indonésia.

O processo que leva à Habitat III inclui a elaboração de 22 documentos e a criação de dez unidades de políticas. Os documentos ressaltam avanços e identificam necessidades de aprofundamento em tópicos diversos. As unidades de política unem especialistas de alto nível para explorar o estado da arte de pesquisas e análises; identificar boas práticas e lições aprendidas; e desenvolver recomendações independentes de políticas públicas em questões particulares sobre o desenvolvimento urbano sustentável.

Apenas como forma de demonstração, o quadro 1 mostra um sumário da análise conduzida pelo autor sobre a participação de 35 países na preparação da Habitat III.

De acordo com as recomendações feitas pela ONU, os países deveriam produzir seus relatórios nacionais da forma mais participativa possível – especialmente no que concerne ao envolvimento de governos locais, universidades e movimentos sociais – e criar um grupo condutor para o processo preparatório.

QUADRO 1

Análise da preparação dos países para a Habitat III segundo critérios sugeridos pela ONU-Habitat

	Como o Estado-Nação situa os governos locais em sua relação com a ONU?		Caso os governos locais participem da agenda internacional, de que forma ocorre esse envolvimento?		participação ou promoção de processos participativos		Foram criados mecanismos para estimular, documentar ou organizar essa participação?		Acompanhamento e avaliação agenda Habitat II
	De forma unitária	De forma cooperativa (política e competências)	Maneira apenas consultiva	Consultiva e deliberativa	Envolvendo movimentos sociais e ONGs	Envolvendo universidades, gestores públicos e pesquisadores	Mecanismos inovadores ou específicos	Mecanismos pré existentes	
Brasil									
França									
Alemanha									
México									
EUA									
Jordânia									
Colômbia									
Cuba									
Guatemala									
Indonésia									
Jamaica									
Angola									
El Salvador									
Argentina									
Tunísia									
Mauritius									
Togo									
Honduras									
Chile									
Egypt									
Peru									
South Africa									
Finlândia									
Czech Republic									
Albania									
Chad									
Cyprus									
korea									
Trinidad Tobago									

Elaboração dos autores.

Segundo esses critérios, usamos a cor verde para qualificar o processo de maneira positiva em cada país. A cor vermelha representa o não atendimento do critério, com base nas informações oficiais dos países. E o campo em branco revela a falta de informação que possibilitaria afirmar posições.

Segundo essa análise, o Brasil é o único país a apresentar processo participativo descentralizado com características deliberativas. Países como França, México, Alemanha, Estados Unidos e Colômbia parecem ter seguido mais apropriadamente as sugestões da ONU, mas não chegaram a produzir estruturas participativas e multiescalares para a preparação dos seus relatórios nacionais.

A França, embora seja um Estado unitário, parece reafirmar no processo preparatório de seu relatório uma visão bastante descentralizada do processo político em curso. Há três anos, o governo francês estabeleceu mecanismos e instrumentos para a realização desses princípios. A participação local e regional na construção do seu relatório nacional reforçou ações do governo francês para melhorar a preparação dos representantes locais no processo da Habitat III.

Outro importante ator nesse processo foi os Estados Unidos, que, por meio de debates técnicos iniciados pelo governo federal, buscou levar as discussões aos estados e às cidades. No entanto, os debates parecem ter sido exclusivamente técnicos, internos aos governos, sem envolvimento de representantes da sociedade civil.

Por sua vez, apesar do exemplar processo de construção do *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 2015) – baseado no compromisso nacional com os governos locais, característico desta federação tripartite –, restam dúvidas quanto ao papel de liderança que este país, a exemplo de outras conferências e negociações internacionais nas áreas sociais e ambientais, poderá exercer na Habitat III. A relativização em curso de direitos anteriormente adquiridos, expressada pelo desmonte de políticas sociais urbanas, coloca em xeque posições anteriormente claras do país em prol da defesa do direito à cidade, representada nos métodos, nas técnicas e nas práticas empregadas na construção do relatório.

6.1 A metodologia de construção do relatório nacional brasileiro

Como recomendado pela ONU, a construção do *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 2015) tentou ser a mais participativa possível. Por meio do sistema nacional de conselhos de cidades, de iniciativas das organizações da sociedade civil e de governos locais, assim como por intermédio da plataforma de participação social desenvolvida, múltiplas ações e esforços foram sistematizados. O relatório seguiu os temas definidos pela Organização das Nações Unidas, mas a abordagem teórica e metodológica e as premissas analíticas foram construídas de acordo com os arranjos participativos desenvolvidos, segundo as seguintes afirmações:

- o direito à cidade surge como fundamento do relatório;
- o formato do relatório reflete as indicações do ONU-Habitat;
- o relatório expõe a segregação na cidade, incluindo-se as de gênero, raça, faixa etária, deficiência e renda;
- a análise considera as regiões metropolitanas (RMs) como prioritárias, assim como a dimensão regional;
- o relatório revela os avanços de marcos legais urbanos e mecanismos de participação social;

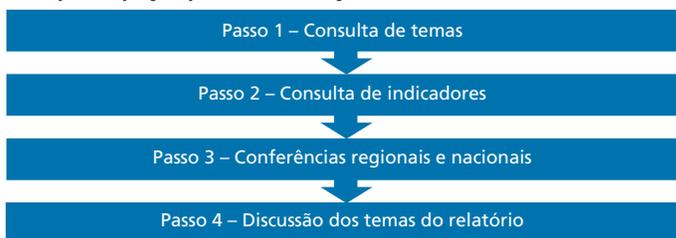
- a questão federativa e o papel dos governos locais são destacados; e
- o modelo de governança participativa é ressaltado.

O *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 2015) apresenta um cenário com diversidade de opiniões de mais de 2.500 pessoas, que participaram por meio de encontros técnicos e seminários e pela plataforma de participação.¹⁶ O relatório foi aprovado pelo Conselho das Cidades, em 17 de setembro de 2015, e foi publicado em português e inglês.

A plataforma de participação social desenvolvida pelo Ipea e lançada em dezembro de 2014 – conjuntamente com o Ministério das Cidades (MCidades), a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) – estruturou um passo a passo de como contribuir com as atividades e mecanismos de participação, em quatro etapas, apresentadas a seguir.

FIGURA 4

Etapas de participação para a elaboração do *Relatório Nacional Brasileiro*



Fonte: Disponível em: <www.participa.gov.br/habitat>. Acesso em: maio 2016.

Passo 1 – Consulta de temas. Foi realizada na forma de um questionário, por meio de ferramenta eletrônica, a VisPublica/eIPPS, gerida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e acessível por *link* disponível na plataforma. A consulta ficou aberta no período de 5 de dezembro de 2014 a 8 de fevereiro de 2015 e foi respondida por total de 984 pessoas. Essas respostas permitiram dar ênfase em questões específicas do relatório, além de propiciar o acesso à informação sobre casos e exemplos que foram explorados neste.

Passo 2 – Indicadores. Depois de receber na plataforma os comentários e as sugestões sobre uma lista de indicadores a serem utilizados no *Relatório Nacional Brasileiro*, o Ipea realizou um seminário para sistematizar as colaborações. No final desse processo, foi publicada uma lista com 66 indicadores que passaram a compor esse relatório.¹⁷

16. Disponível em: <www.participa.br/habitat>.

17. Disponível em: <<http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil/indicadores/indicadores-brasileiros-habitat-iii#.VNo4sGdTu70>>.

Passo 3 – Seminário. Entre os dias 23 e 25 de fevereiro, no auditório do Anexo 1 do Palácio do Planalto, em Brasília, foi realizado o seminário nacional sobre o relatório da Habitat III, envolvendo mais de 1.400 pessoas de todo o país – com transmissão ao vivo e participação *on-line*.

Os debates foram estruturados em torno de questões urbanas próprias do cenário brasileiro e trouxeram contribuições diretas dos palestrantes e participantes para o *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 2015). Ao todo, 27 especialistas e gestores públicos, representantes de empresas privadas e ONGs dividiram-se em seis mesas temáticas durante três dias de debates com a participação de milhares de pessoas: *i)* Velhos Desafios, Novos Problemas; *ii)* O Brasil e a Nova Agenda Urbana Global; *iii)* Acordos Internacionais: Agendas Ambientais e as Cidades; *iv)* Governos Locais: Redes e Cenários Internacionais; *v)* Meios de Vida e a Inclusão Social nas Cidades; e *vi)* O Direito à Cidade.

A partir desse processo e após a sistematização da informação e de outras contribuições recebidas, o *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 2015) da Habitat III foi redigido. Em outras palavras, o Brasil apontou a viabilidade da construção da futura agenda de forma participativa; fato este reconhecido por representantes do ONU-Habitat presentes nessas rodadas de discussão e trabalho.

O *Relatório Nacional Brasileiro* (Brasil, 2015) é, dessa forma, o resultado de um processo de participação social no desenvolvimento de uma agenda internacional de políticas públicas, com abrangente discussão sobre os conteúdos e os métodos de apresentação da informação. O relatório, assim como descrito, “contém uma alma” e reflete a posição dos governos e da sociedade conjuntamente e, claramente, se diferencia de documentos puramente técnicos.

7 UMA NOVA DIPLOMACIA NA DIREÇÃO DE UMA NOVA CIDADE?

Em meio a diversos avanços e ganhos no reconhecimento de direitos humanos, sociais e ambientais, as políticas urbanas na escala global foram dominadas nos últimos trinta anos por agendas neoliberais, que reforçam a ideia da cidade como mercadoria. Ações públicas e modelos de gestão baseados na competitividade e nas lógicas empresariais dominaram a política urbana.

De maneiras bastante diversas em cada região ou país, a produção do espaço urbano encontra-se atualmente intimamente relacionada e até mesmo subjugada às lógicas de acumulação do capital. Expansão das fronteiras urbanas – inclusive simbólicas – mecanismos institucionais de parcerias público-privadas, (des)regulações do mercado de terras e do sistema financeiro, além da universalização de tecnologias, permitem a construção de novos espaços urbanos ou a requalificação de tantas outras áreas em cidades mundo afora. De maneira orientada, coordenada

e organizada alhures, esse processo prescinde da participação social local, ao criar padrões e modelos de urbanização exóticos.

Exemplos citados de cidades na África e na Ásia, projetos urbanos na América Latina, concorrências entre empresas públicas de urbanização na escala regional europeia sob a égide de estruturas suprarregionais etc. são apenas alguns casos a serem analisados em contexto de aprofundamento das desigualdades e da segregação socioespacial em todo o mundo.

Se, para alguns, as arenas de organização supranacional da União Europeia podem fornecer um poderoso mecanismo político, pelo qual as forças progressivas poderiam, uma vez mais, mobilizar políticas socioespaciais desenhadas para aliviar as desigualdades próprias do capitalismo nessa região (Dunford e Perrons, 1994; Brenner, 2004, p. 481), verifica-se que o desenvolvimento desigual e combinado e a competitividade irrestrita tanto das empresas quanto dos blocos regionais e de seus países-membros não asseguram que isso ocorra mundo afora.

Economicamente, as cidades são o espaço de controle da produção e o local privilegiado de consumo. Ambos têm forte relação com o desenho urbano, construído para garantir, por meio da circulação, a multiplicação e a acumulação do capital. Como integrante de modo de produção desigual e combinado, o planejamento e os desenhos público e privado das cidades produzem assim “áreas luminosas” e “áreas opacas”. Na totalidade da cidade, essas duas realidades distintas integram os mesmos circuitos da economia urbana (Santos, 1997).

A representação de cada uma dessas áreas na diplomacia de cidades e na elaboração da agenda urbana revelará, ao nosso ver, o efetivo futuro reservado para esse que é o maior feito da humanidade. A exclusividade ou a primazia na arena de decisões de apenas uma dessas cidades – no caso, a cidade dita global ou formal – aprofundará ainda mais as desigualdades e multiplicará os espaços de privilégios contrapostos a imensidões de pobreza e mazelas.

Tomando-se a condição humana como categoria de análise, as cidades formam plataformas geográficas que conectam pessoas com o que é distinto, com a diferença. A cidade é a expressão e o palco da alteridade. Quanto mais cosmopolitas são as cidades, mais conexões são possíveis com outros cidadãos no sistema-mundo. A cidade global da cultura, do conhecimento, da tecnologia, da moda, do capital financeiro, da inovação etc., também hoje é global, devido às conexões que se estabelecem entre favelas, por grupos minoritários que têm seus direitos reconhecidos internacionalmente, em função das poluições que atingem a todos e, também, do tráfico de drogas, das inúmeras formas de violência urbana etc.

Isso ocorre não apenas porque as mazelas urbanas se generalizaram mundo afora – sobretudo após as recentes crises econômicas globais –, mas também em

razão de, pela primeira vez na história da humanidade, compartilharmos da possibilidade de acesso a uma mesma tecnologia.

A partir do momento em que cada *smartphone* conecta um lugar no mundo, o debate sobre os problemas urbanos não mais pode ser exercido como privilégio de circuitos políticos e acadêmicos restritos. Movimentos sociais de base produzem redes em escala global, com capacidades técnicas e estruturais similares aos circuitos tradicionais.

Quanto à cooperação internacional de cidades, verifica-se que, nas últimas décadas, milhares de cidades se unem em prol de princípios democráticos e de qualidade ambiental, de agendas culturais, do desenvolvimento tecnológico, da segurança, da paz e da harmonia entre os povos.

A lógica neoliberal multiplicou essas possibilidades, uma vez que valorizou o papel de governos e entidades locais, ao menos no que toca a preparação e implementação dos acordos globais. Se, por um lado, a globalização – quando do interesse capital – conecta cidades em redes de solidariedade, por outro, seus projetos globais criam e aprofundam fraturas urbanas.

Estudos mais aprofundados ainda devem analisar em detalhe a configuração da diplomacia de cidades. Entretanto, as informações iniciais apresentadas revelam o quanto as redes de cidades sofrem influências do campo de força dos atores da diplomacia tradicional, seja esta *soft* ou *hard*, pública ou privada.

Como ficou evidenciado no mapeamento inicial das principais instituições envolvidas na preparação da Habitat III, esse campo é formado pelos Estados-nações, diretamente ou via fomento à cooperação descentralizada; por governanças suprarregionais, como bem revela o papel exercido pela Europa; por organismos multilaterais, fundos de investimentos, bancos e agências de fomento; e, também, por empresas e corporações multinacionais. Somam-se ainda alguns movimentos sociais e ONGs, ainda que de maneira tímida, pois parecem mais eleitos que efetivamente reconhecidos nesse processo.

Enfim, a cidade é um negócio global e não deixará de sê-lo. Novamente, a questão que se sustenta é quanto ao objeto de consumo e o produto resultante dessas ações. Enquanto as “áreas opacas” das cidades não forem trazidas para o nível das soluções urbanas e continuarem apenas vistas como problemas a serem extirpados ou, no máximo, urbanizados, efetivamente, o mundo não produzirá o mesmo padrão de urbanidade de seus manuais para os bilhões de pessoas que incharão os assentamentos precários nas próximas décadas, com ênfase na África e na Ásia.

Projetos de cenografia urbana, de revitalização de orlas e antigas áreas industriais, além de intervenções cada vez mais espetaculares para jogos e eventos mundiais, definem parcela expressiva da produção contemporânea do urbanismo,

da cidade-mercadoria. Espaços espetaculares de investimento são criados, e, nestes, pessoas vivem em competição por *status*, consumo, paisagem etc. Nesses locais, a prática urbana imita e mimifica as ideias da “cidade global”; aqui se poderia até mesmo usar a metáfora dos não lugares (Augè, 1992). Essas são, no entanto, apenas as áreas da globalização, e não as cidades na sua completude. Essas áreas estão configuradas como espaços segregados, homogeneizados e que negam a coexistência da diversidade nas diferenças.

A boa notícia é que essa lógica, frequentemente perversa, é a cada dia mais claramente compreendida por grupos e organizações sociais e, também, pela gestão democrática de algumas cidades e estados. O aprofundamento do debate por grupos sociais de base estruturados em redes internacionais em torno dessa lógica tem fortalecido a luta pelo reconhecimento internacional do direito à cidade. Cabe aqui apontar a necessidade de pesquisas que mapeiem com maior acuidade esses processos.

Contradições à parte, o fato é que as cidades ainda são o porto seguro do processo civilizatório. As cidades vivem, vibram, comunicam-se, permitem que nós, acima de tudo, nos comuniquemos. As cidades são expressões culturais; as cidades são feitos históricos. Definem-nos individualmente e também nos insere em uma rede de bilhões de cidadãos no mundo que vivem com problemas, desejos, situações, soluções e práticas similares. Olhar para o futuro das cidades é lidar com o futuro das relações humanas.

A busca pela paz global é, em primeira instância, criar a paz em cada bairro; a paz entre povos diversos em sua convivência cotidiana. O futuro da humanidade com mais saúde exige o acesso à comida fresca produzida nas proximidades, demanda saneamento para todos. Um mundo em que os desastres naturais não se transfigurem em genocídios de populações específicas requer cidades com moradia adequada para todos.

Se prerrogativas como essas são válidas para o Norte, como incorporá-las ao que se chama hoje de Sul Global? Como fazê-lo se respeitando os modos de vida, a autonomia dos povos, as diversas formações socioespaciais e a valorização de identidades?

O direito à cidade, entendido como princípio a moldar as relações na cidade e, também, as relações diplomáticas de cidades, pode e deve abrir o debate acerca da Nova Agenda Urbana. Uma agenda que também oriente a diplomacia na qual as cidades e suas diversas formas de representação social ganham espaço.

Uma nova geopolítica está em curso; seu exercício para além das práticas já conhecidas de competição e dominação entre países e corporações requer o estabelecimento dessa nova diplomacia, que deverá ser fundada pela reunião de agentes diversos, que representem a totalidade de interesses presentes na cidade,

minimizando ao máximo as assimetrias entre o estado, o capital e os cidadãos. Um modelo capaz de lidar tanto com as urgências das mudanças climáticas, como com os novos desafios e solidariedades oriundos do desenvolvimento tecnológico. Ao mesmo tempo, esse esforço deve se pautar em novos padrões de urbanização, que possibilitem a resolução dos velhos desafios urbanos jamais superados de acesso universal a serviços básicos.

Uma Nova Agenda Urbana está a surgir. Oxalá seus contribuintes, organizadores, negociadores e promotores cumpram o dever de prever o novo, em vez de apenas criar novidades.

REFERÊNCIAS

ACUTO, M. World politics by other means? London, city diplomacy and the Olympics. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 8, p. 287-311, 2013.

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: Ibri, 2001.

AUGÉ, M. **Non-lieux**: introduction à une anthropologie de la surmodernité. Paris: Seuil, 1992. 149 p. (La librairie du XXIe siècle).

BAXAMUSA, M. H. Urban planning without social equity is like playing chess without the queen. **San Diego UrbDeZine**, 12 Dec. 2015. Disponível em: <<http://sandiego.urbdezine.com/2015/12/12/urban-planning-social-equity-chess-queen/>>.

BOURDIEU, P. The forms of capital. *In*: RICHARDSON, G. (Ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. New York: Greenwood, p. 241-258, 1986.

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro Habitat II**. Turquia/Istambul: ONU, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/rIsbJN>>.

_____. **Relatório Nacional Brasileiro Habitat III**. ONU, 2015. (Não publicado).

BRENNER, N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe: 1960-2000. **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 3, p. 447-488, 2004.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. **Antipode**, Oxford, v. 34, n. 3, p. 349-379, 2002.

CIM – CENTRO DE INFORMAÇÕES MULHER. **Mulher, habitat e desenvolvimento**. São Paulo: CIM, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/enr74I>>.

CREDIT SUISSE. **Global Health Report 2015**. Zurich: Credit Suisse, Oct. 2015. Disponível em: <<https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>>.

DUNFORD, M.; PERRONS, D. Regional inequality, regimes of accumulation and economic development in contemporary Europe: transactions of the Institute of British Geographers. **New Series**, v. 19, n. 2, p.163-182, 1994.

FUKUYAMA, F. **The end of history?** Article based on a lecture presented at the University of Chicago's John M. Olin Center. 1989. Disponível em: <<http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Fukuyama%20End%20of%20History.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

GEDDES, P. **Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics**. London: Willians & Norgate Editors, 1015.

HALL, P. **The world cities**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1966. 276p.

HARVEY, D. The urban process under capitalism: a framework for analysis. *In: International Journal of Urban and Regional Research*, v. 2, p. 100-31, 1978.

_____. The right to the city. **New Left Review**, London, n. 53, p. 23-40, Sept./ Oct. 2008.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Éditions Anthropos, 1974

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. Istambul: ONU, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/JzQ8CU>>.

PLUIJM, R. V. D. **City diplomacy: the expanding role of cities in international politics**. [s.l.]: Netherlands Institute of International Relations, 2007.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Edusp, 1994.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SAUNIER, P.-Y. ; PAYRE, R. Municipalités de tous pays, unissez vous! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940). **HAL**, 3 Sept. 2004. Disponível em: <Id: halshs-00002762 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00002762>>.

SIMMEL, G. **The philosophy of money**. 3th enlarged edition. London: Routledge, 1996.

SMITH, N. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 427-450, July 2002.

THE CONFERENCE of the Mayors of Capital Cities. **Giorgiolapira.org**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.giorgiolapira.org/?q=en/content/conference-mayors-capital-cities>>.

UN – UNITED NATIONS. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Vancouver: UN, 1976. Disponível em: <<http://goo.gl/CGck15>>.

———. **World Urbanization Prospective: 2014 revision**. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications>>.

UN-HABITAT. **State of the World's Cities, 2012/2013**. Nairobi: UN-Habitat, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, J. A. L. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ANTONUCCI, D. *et al.* **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BALBIM, R. (Org.) **Relatório preliminar brasileiro para a Habitat III**. Brasília: Ipea, 2015. No prelo. Relatório de pesquisa.

BALBIM, R.; AMANAJÁS, R. Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III. In: MELLO E SOUZA, A.; MIRANDA, P. (Orgs.) **Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/LVAF4m>>.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 10 jul. 2001.

———. Ministério das Cidades. Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014. Brasília: MCidades, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/uRu8yb>>.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CEF, 2011.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; CEI – CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/KAFzGX>>.

FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/D2VILH>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/4NcOQt>>.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/JKckoL>>.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.) **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. É a questão urbana, estúpido! *In*: VAINER, C. *et al.* (Orgs.) **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MAUAD, A. C. E. **A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II)**. Istanbul: ONU, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/36iG6b>>.

_____. Resolução nº 68/239, da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York: ONU, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/eXYyJN>>.

PETROVIĆ, G. **A dictionary of Marxist thought**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983.

SANTOS, B.; MENESES, M. P. (Orgs.) **Epistemologias do sul**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

UN – UNITED NATIONS. The Vancouver Action Plan (A/CONF.70/15). *In*: UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, 1976, Canada, Vancouver. **Anais...** Vancouver: ONU, 1976. Disponível em: <<http://goo.gl/s0sZDr>>.

WHITAKER, J. S. Brasil na mesa: velhos desafios, novos problemas do desenvolvimento urbano. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL HABITAT PARTICIPA, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília, 2015.

CIDADE CORPORATIVA, AÇÕES INTERNACIONAIS E A LUTA PELO DIREITO À CIDADE: DESAFIOS COLOCADOS À HABITAT III

Ana Fernandes¹
Glória Cecília Figueiredo²

1 INTRODUÇÃO

Numa conjuntura de acentuação do poder corporativo na esfera mundial e de aceleração das iniciativas internacionais que buscam apontar alternativas para superar as profundas desigualdades sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais atuais, busca-se analisar os processos de discussão e de preparação à Conferência Habitat III como complexa arena de atores e interesses e suas potencialidades, limites e lacunas para a garantia do direito à cidade.

2 PROCESSOS HEGEMÔNICOS DA CIDADE CORPORATIVA, LIMITES E DESAFIOS COLOCADOS AO DIREITO À CIDADE

Cidades e metrópoles concentram, nos albores do século XXI, riqueza e pobreza, disputas e conflitos, caracterizando-se crescentemente como cidades corporativas, ou seja, submetidas à hegemonia de interesses privatistas e globalizados (Santos, 1990; 2000). Transmutadas em máquinas de crescimento, tornam-se progressivamente base e elos através dos quais se materializam amplos processos da acumulação capitalista contemporânea, polarizando vitalidade econômica e crises. A reconfiguração dos espaços, de sua hierarquia e de suas lógicas econômicas abrem amplas perspectivas de investimento, com capitais mundializados e ambulantes que rodam o globo, subjugando o trabalho vivo, refuncionalizando o trabalho morto e produzindo gigantescos canteiros de obras.

Os programas e projetos de construção são de variados tipos: sistemas e redes de infraestrutura e logística, complexos turísticos, arranjos produtivos e

1. Professora associada IV da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do programa de pós-graduação nesta mesma instituição, pesquisadora 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), coordena o Grupo de Pesquisa Lugar Comum e trabalha nos campos da política urbana e direito à cidade e da história da cidade e do urbanismo.

2. Professora adjunta I da Faculdade de Arquitetura da UFBA na área de conhecimento história, teoria e crítica do urbanismo, do planejamento urbano e regional e do paisagismo – Brasil e América Latina, membro do Grupo de Pesquisa Lugar Comum – PPG-AU/FAUFBA, coordena o Projeto de Pesquisa *A produção imobiliária de Salvador: condições, agentes, conflitos e desafios para o direito à cidade*.

empresariais, instalações esportivas, centros de informação e comunicação, *clusters* de patrimônio, de identidade e de cultura, *playlands*, milhares de unidades habitacionais, comerciais, de serviços. Novas cidades ou aglomerados urbanos são também crescentemente produzidos, trazendo, para o âmbito da produção desse complexo e coletivo espaço, o paradoxo de uma racionalidade de investimentos majoritariamente privada.

O papel do imobiliário é evidente e crescente nessa conjuntura, em que loteamentos privados e fechados, cada vez maiores e mais complexos em termos das funções urbanas ali concentradas, pontuam a paisagem da expansão dispersa e infundável de muralhas urbanas descontínuas. Por sua vez, centros de cidades são repropostos, ancorados na expansão, real ou pretendida, dos serviços especializados e do próprio investimento imobiliário, bem como na expectativa de atração dos diversos fluxos originados pela mobilidade contemporânea, em particular aqueles qualificados pelo atributo renda.

Políticas multiescalares, coordenadas pelas regras rígidas do mercado e pelo chamado pós-fordismo financeirizado,³ baseiam-se em diversos arranjos institucionais, políticos e técnicos e em formulações estratégicas de planejamento urbano e regional, apontando para a imbricação crescente entre ação pública e governança corporativa. Sua presença, repetição e intensidade apontam para um grau de generalidade que parece concentrar princípios globalizantes da cidade corporativa – mais ou menos desenvolvidos e mais ou menos articulados, em função da densidade da tessitura social e política de cada realidade – e das políticas urbanas implementadas para a atração de investimentos: inserção competitiva do território, escalas crescentes, fragmentação, uso acentuado do fundo público, endividamento, papel decisivo do setor privado, produção sequenciada de normas e mecanismos de regulação, parcerias público-privadas (PPPs), visibilidade e seletividade dos espaços, especulação, segregação, enclaves urbanísticos, violação de direitos, devastação ambiental, obsolescência precoce do construído. A interpenetração das lógicas fundiária, imobiliária, financeira e de *marketing*, complexas, instáveis e descoladas do território, é fator fundante desse processo (Fernandes, 2013).

Assim, os níveis de acumulação, de concentração, de centralização de riquezas no setor privado e seu consorciamento financeiro – mais a fragilização do Estado e a administração da crise – ancoram a progressão de projetos corporativos de produção do espaço urbano. Para sua implementação, há de se destacar o papel das consultorias internacionais e as novas formas de regulação requeridas, em particular as parcerias público-privadas.

3. Função desse processo, Harvey interpreta a crise financeira contemporânea como crise do modo de urbanização (Harvey, 2009).

A elaboração das opções de investimento para os grupos corporativos ou mesmo para governos em várias escalas coloca em relevo o papel de empresas consultoras, mais ou menos internacionalizadas, como intermediárias capazes de indicar o “bom” caminho para a escolha, a eficiência e a rentabilidade dos recursos aplicados.

Essas empresas, a partir do novo século, se não substituem, parecem ombrear vigorosamente a ação das instituições financeiras internacionais, particularmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) no caso dos países pobres. Ou seja, utilizam também elas um império de fórmulas e de metodologias de análise e decisão com fortes características de standardização e homogeneidade, dado que os princípios de racionalidade da ação corporativa são os mesmos. Esses novos protagonistas, corporativos e detentores de *expertise* global, estão cada vez mais presentes nos processos de formatação de projetos, independentemente do território a ser investido e do perfil político dos governos contratantes.

Em decorrência, a adequação entre localizações privilegiadas (ou estratégicas), disponibilização do fundiário, programas a serem desenvolvidos e financiamento das operações passa a depender de complexos e frequentes processos de negociação entre as esferas pública e privada, intermediados pela técnica globalizada. Como resultado, a formalização da operação está em geral amparada em um quadro jurídico e operacional no qual a estrutura de institucionalidade do Estado ou a instrumentalidade de seu poder é hegemonizada e funcionalizada pelos grandes grupos corporativos. Ou seja, impera a gramática do negócio.⁴

As parcerias público-privadas constituem a forma privilegiada e crescente para a efetivação desse tipo de investimentos. Decorre daí a construção de um universo jurídico próprio, ancorado enfaticamente sobre *expertise* bancária e financeira e perfil técnico correspondente, em que as chamadas modelagens das operações primam como requisito essencial para essa complexa combinação de fontes de recursos e de remunerações, de instituições e de interesses hegemônicos.

Em grande parte desconectadas dos princípios e instrumentos de regulação do direito à cidade, sua validação jurídica é majoritariamente realizada por trâmites verticais e relativos a uma esfera estrita e funcionalizada da democracia representativa.

4. A McKinsey & Company pode servir como referência: tem mais de cem escritórios em diferentes países (três dos quais no Brasil – Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, com assessoramento de governos municipais e estadual), onde 127 línguas são faladas, atendendo a noventa das cem maiores empresas mundiais, governos nacionais e outras instituições públicas, “oferecendo e implementando recomendações baseadas em análise profunda, recursos únicos e larga experiência internacional”.

Seu decálogo sobre negócios em mercados emergentes aponta, em primeiro lugar, para a necessidade de reconhecer a importância das cidades e de grupos de cidades, focalizando nelas as suas estratégias, ao invés de pensar em países ou regiões. Como décimo ponto, indica a necessidade de ali conquistar o apoio de atores-chave nos governos, na sociedade civil e na mídia. Disponível em: <<http://www.mckinsey.com>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

No Brasil, por exemplo, a lei que rege as PPPs,⁵ prevê que, para a licitação de um projeto, a minuta do edital e o contrato devem ser submetidos à consulta pública através da imprensa oficial e de grande circulação e de meios eletrônicos, com trinta dias para recebimento de sugestões. Mas nada que garanta que o próprio projeto seja de fato apreciado, tendo em vista os impactos sociais sobre o território os quais, em geral, pelo porte espaço-temporal, são bastante significativos.

Além disso, o fundo garantidor das PPPs, segundo essa mesma legislação, tem natureza privada. Para compô-lo, o Estado pode mobilizar seu patrimônio, seja os bens dominicais, seja os de uso especial. Mas também os bens de uso comum do povo estão aí incluídos, ou seja, aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população, como mar, rio, rua, praça, estradas, parques. Ou seja, também esses bens podem vir a ser alienados para compor o fundo das PPPs.

Se as PPPs, em sua primeira versão, eram dependentes de iniciativa do poder público, elas passam crescentemente a ser também utilizadas em projetos de interesse privado, que subsidiariam a administração pública na estruturação de empreendimentos, o que veio a ser nacionalmente regulamentado em 2015.⁶

Por fim, os conselhos gestores das PPPs são em geral verticais, restringindo-se a representantes do Estado e, portanto, com controle social bastante reduzido, salvo exceções.⁷

Aprofundando esse quadro, em dezembro de 2015, foi proposta, no Brasil, a Medida Provisória (MP) nº 700, que buscava expandir a responsabilidade do setor privado nos perímetros compreendidos por projetos estruturados como PPPs, autorizando-o a conduzir diretamente processos de desapropriação, o que aumentaria substantivamente seu poder nos territórios envolvidos nas parcerias. Vencida por decurso prazo e por mobilização social, a medida aponta, no entanto, para um movimento que busca ampliar e aprofundar o papel do privado na concepção e operação do interesse público.

Esse conjunto de lógicas e estratégias do modo corporativo de operar as intervenções urbanas defronta diretamente os instrumentos de garantia do direito à cidade. Decorrentes de interesses hegemônicos, regime de acumulação financeirizado (Chesnais, 2002) e formas de operação imperiais, ele é antagonico a fóruns

5. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

6. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015.

7. É de se notar o papel de administrações específicas na mudança dessa relação. É positiva, por exemplo, a mudança operada no comitê gestor da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo, criada em 1995, o qual, a partir de novembro de 2013, passa a contar com paridade entre representantes do poder público e representantes da sociedade civil (um representante de organizações não governamentais com atuação na região, um representante de entidades profissionais, acadêmicas ou de pesquisa com atuação em questões urbanas e ambientais, um representante de empresários com atuação na região, um representante dos movimentos de moradia com atuação na região e cinco representantes de moradores ou trabalhadores, sendo dois do perímetro expandido e três do perímetro da Operação Urbana. Disponível em <<http://migre.me/uFCEw>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

de consulta e gestão efetivamente democráticos e abertos à participação social. Não por acaso, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, no Brasil, e reconhecido como um avanço nos princípios e instrumentos de regulação urbanística que buscam implementar a função social da cidade e da propriedade, vem sendo subsumido pelo novo quadro jurídico que, apesar de atuar sobre a cidade, dela se descola por regulação eminentemente restrita à racionalidade da ordem econômica.

Ou seja, está em andamento uma verticalização acentuada do poder urbano, com concentração vertiginosa de riquezas no âmbito mundial, numa conjuntura radicalmente tensionada pela insatisfação e explosão social, derivadas do acúmulo de experiências devoradoras de vidas e de experiências acumuladas nas cidades.

Nesse quadro, qual o sentido de se pensar uma nova agenda urbana na esfera internacional?

3 A COMPLEXA CONSTRUÇÃO DE AGENDAS MULTIDIMENSIONAIS E AS NAÇÕES UNIDAS COMO ESFERA DECISIVA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A dimensão internacional de formulação de acordos, tratativas e diretrizes entre países constitui uma escala de poder e de política de horizontes temporais estendidos e de forte hierarquia, com protagonismo de governos nacionais e de grupos com poder de ação plurinacional. Estreitamente articulada a outras escalas – regionais, nacionais – e com influências recíprocas, para ela confluem diferentes agentes e interesses, com profundas disputas e negociações sobre a afirmação de compromissos e direitos, bem como de sua regulação e financiamento.

As Nações Unidas continuam sendo uma esfera de relações internacionais decisiva, por ser uma instituição que possibilita relações multilaterais e uma cultura internacional.⁸ A paz e a segurança, as mudanças climáticas, o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, o desarmamento, o terrorismo, as emergências humanitárias e de saúde, a igualdade de gênero, a governança e a produção de alimentos estão na pauta atual da Organização das Nações Unidas (ONU) (Naciones Unidas, 2015).

São campanhas e temas mais recentes abordados pelas Nações Unidas, o Estado de direito, a democracia, a prevenção do genocídio e a responsabilidade de proteção, o holocausto, a questão palestina, o genocídio em Ruanda, as vítimas

8. As Nações Unidas foram criadas oficialmente em 24 de outubro de 1945, num contexto de Pós-Segunda Guerra Mundial, sendo a Carta de fundação da ONU ratificada por 51 Estados-membros signatários. Atualmente, a ONU, sediada na cidade de Nova York e tendo o sul-coreano Ban Ki-moon como secretário Geral, conta com 193 Estados-membros, incluindo o Brasil, que estão representados na Assembleia Geral, que é o seu órgão deliberativo. Em conjunto com a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Administração Fiduciária, a Corte Internacional de Justiça e a sua Secretaria compõem seus principais órgãos (Naciones Unidas, 2015). Em 2015, a ONU completou 70 anos de existência, ocasião que vem suscitando um debate em torno da atualidade do papel dessa organização.

do terrorismo, as crianças e os conflitos armados, a união pelo fim da violência contra as mulheres, os mensageiros da paz, os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs), a mudança climática, o desafio da fome zero e a descolonização (Naciones Unidas, 2015).

No entanto, como enfatizou Herz (1999), se as Nações Unidas constituem espaço relevante de prática da política internacional, caracterizado pela universalidade, ele também é marcado por problemáticas como desigualdades intergovernamentais, assimetria de poder entre países ou entre blocos regionais, participação limitada da sociedade civil e ratificação nem sempre ativa dos tratados.

Assim, a configuração do processo decisório da ONU está crescentemente tensionada pela complexa e incontornável interdependência global, pelas mudanças na geopolítica mundial e pela distribuição de poder no sistema internacional. Destaca-se, nesse sentido, a percepção de um desequilíbrio deliberativo entre a Assembleia Geral, da qual todos os países participam e o Conselho de Segurança, este restrito a quinze membros, cinco dos quais permanentes e com direito a veto, bem como faz falta a representação de agentes não estatais (Herz, 1999; Teixeira, 2005).

Ainda a destacar, conforme observada por Sardenberg (2005), a escalada ostensiva do unilateralismo político desde o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, ameaçando seriamente o multilateralismo, base do sistema ONU, contradizendo a própria Carta das Nações Unidas. Com os recentes atentados ocorridos na cidade de Paris, em 2015, e, em Bruxelas, em 2016, entre outros, essa tendência tende a se acirrar.

O processo de privatização da ONU é uma outra limitação deste sistema internacional. Trata-se de uma resposta à crise de financiamento das Nações Unidas, na qual essa instituição tem se aproximado cada vez mais do setor privado. A redução do financiamento pelos estados-membros das políticas pró-bem comum e direitos humanos vai de par com uma reformatação das políticas da ONU a partir de interesses corporativos (Gonzalez, 2015).

Arias (2015), avaliando o desempenho da ONU no seu aniversário de 70 anos, ocorrido em 2015, reconhece que essa organização foi passiva ou impotente em muitos momentos, não assegurando o seu objetivo principal de manter a paz e a segurança internacional e evitar a guerra. As mortes em Ruanda, a não efetividade do Estado palestino ou a guerra da Síria demonstram essa constatação.

No entanto, apesar das imperfeições e dos limites da ONU, esta é uma organização necessária, por sua natureza de fórum universal de discussão, com serviços relevantes prestados à humanidade, a exemplo das questões relativas aos refugiados e à infância (Arias, 2015).

A perspectiva e o desafio de uma agenda internacional comprometida com o direito à cidade precisa considerar tais problemas, impasses e potencialidades.

4 A INTENSIFICAÇÃO DA AGENDA E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

O século XXI, após a chamada década das Conferências (Alves, 2001) – e também em função delas –, aponta para uma intensificação da agenda internacional, seja pelos desdobramentos da própria globalização da economia e seus mecanismos de construção de acordos e normas, seja pelos movimentos de insurgência e de contestação à fábula e perversidade de sua constituição (Santos, 2000). O engendramento do movimento altermundista, a partir das manifestações de Seattle, em 1999, e de Gênova, em 2001, assim como a criação do Fórum Social Mundial e a realização de sua primeira reunião, em 2001, em Porto Alegre, expressam uma conjuntura também moldada pela contraposição ao sistema imperial de poder, à radicalização da pobreza e das desigualdades e aos princípios adotados para o desenvolvimento.

A pauta institucional internacional será também afetada por esse processo. Já em 2000, 189 países-membros da ONU assinam, com valor simbólico não desprezível, os oito objetivos do milênio, entre os quais figuram a erradicação da pobreza e a proteção dos vulneráveis, a paz e a democracia e a questão ambiental. Diversas outras construções e iniciativas vão também ser encaminhadas.

Vamos nos deter, mesmo que rapidamente, em duas delas, por sua proximidade quase congênita com a questão urbana: a do financiamento para o desenvolvimento e a que aponta para a necessidade de pensar novos modos de desenvolvimento, ambas perpassadas por questões de participação e pela distância entre os processos de discussão e a formalização de resoluções.

A primeira questão, a de como conseguir meios para atingir os objetivos que foram colocados internacionalmente orienta a ação de diversos países, sobretudo os pobres. Cerca de trinta anos depois de ter sido formulada, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad)⁹ a necessidade de os países centrais serem solidários com o desenvolvimento dos outros países, transferindo 0,7% de seu produto interno bruto (PIB) para eles, e com raras situações em que, de fato, isso foi cumprido, institui-se a Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento. Sua primeira edição acontece em 2002,¹⁰ sendo a definição dos meios para implementação do desenvolvimento sustentável considerada como necessidade central e absoluta, como forma de garantir acesso

9. Em inglês, United Nations Conference on Trade and Development, conforme: <<http://goo.gl/fnoa75>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

10. Em Monterrey, no México, logo em seguida à terceira Conferência da ONU sobre os países menos desenvolvidos, em 2001. A segunda Conferência Internacional para o financiamento do desenvolvimento aconteceu no Qatar, em 2008, e a terceira em Adis-Abeba, em 2015.

seguro e previsível aos recursos, sobretudo para os 49 países considerados os menos desenvolvidos do globo. Assim, volta a ser problematizada a assistência oficial ao desenvolvimento, de cunho multilateral, tendo o consenso de Monterrey definido que um percentual do PIB dos países desenvolvidos deveria ser investido para se alcançar os objetivos definidos internacionalmente: 0,7% nos países em desenvolvimento e entre 0,15% e 0,20% nos países menos desenvolvidos, meta ainda muito distante de ser alcançada.¹¹

Essa normativa é fundamental, na medida em que estimativas da ONU apontam que, para erradicar a extrema pobreza no mundo, seriam necessários recursos adicionais de cerca de US\$ 100 bilhões por ano, apenas 0,01% do PIB mundial.¹²

Para além da questão dos recursos propriamente ditos, os seus fins, formas de utilização e processos de decisão são também fonte de questionamentos por parte de alguns países. Para o Brasil, faz-se fundamental garantir que esses recursos – muitas vezes encaminhados para questões relativas à mudança climática, que têm suas próprias fontes de financiamento – sejam utilizados para a erradicação da pobreza, o combate à desigualdade, a promoção da educação, da saúde, da igualdade de gênero. A transparência dos acordos da ONU com a iniciativa privada para o financiamento do desenvolvimento sustentável é também questionada, tendo em vista a escala crescente de associação com entidades privadas e a inexistência de mecanismo eficaz de prestação de contas. Por fim, mas não menos importante, uma forte participação da sociedade civil é requerida, tendo em vista a necessidade de superar as assimetrias no acesso aos processos de decisão e financiamento, bem como de enfatizar as questões sociais e de direitos humanos e ambientais.

A segunda questão, a necessidade de se buscar novos modos de geração e distribuição de riquezas, vem sendo também crescentemente problematizada desde a década de 1970, em diversas reuniões internacionais. A Rio-92 afirma, de forma emblemática, o compromisso de se buscar um novo padrão de desenvolvimento, ancorado em princípios de sustentabilidade. Os objetivos do milênio, em 2000, e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODSs), em 2015, buscaram e buscam renovar e ampliar esse compromisso. No entanto, pautas e questões estruturais persistem tanto no que se refere ao entendimento desses princípios – que têm sido utilizados, na maior parte das vezes, de forma redutora, imagética e mercantil – quanto no que diz respeito às possibilidades de sua efetiva implementação.

11. Em 2009, apenas cinco dos 23 países considerados desenvolvidos ultrapassavam o percentual definido de 0,7% de seu produto interno bruto (PIB) para o auxílio ao desenvolvimento (Suécia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca e Holanda), os outros variando entre 0,55% e 0,10% (por exemplo, a Alemanha contribuía com 0,35% e os Estados Unidos com 0,21%) (Harack, 2011).

12. Avaliado em aproximadamente US\$ 77 trilhões. Já os investimentos requeridos para projetos de infraestruturas críticas (transporte, energia, água e saneamento) são estimados em cerca de 8% do PIB mundial anual.

Reemerge, no processo preparatório da agenda pós-2015, a afirmação da necessidade de planejamento integrado com vistas ao desenvolvimento territorial, de descentralização dos processos e construção de agendas locais e seus desdobramentos em termos políticos, com ênfase na ampliação da participação, da democracia e da transparência. Nesse sentido, é significativa, durante as discussões ocorridas no Brasil,¹³ a afirmação da necessidade de ampliação dos pilares do desenvolvimento, incluindo, além do social, econômico e ambiental, também as dimensões política e cultural. Isso significa buscar garantir uma maior horizontalização dos processos de tomada de decisão e de implementação dos objetivos da agenda pós-2015, seja em termos das relações entre países ricos e pobres, seja na ampliação dos horizontes de participação social, seja ainda na limitação enfática ao papel crescente que as grandes corporações vêm assumindo no processo.

Não por acaso, após a aprovação, por 193 países, em setembro de 2015, da Agenda pós-2015, composta por dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas, a serem cumpridos até 2030, diversas críticas vêm sendo feitas exatamente pelo fato de não ter havido avanço efetivo no sentido de enfrentar o modelo de desenvolvimento em curso e as estruturas de poder que o integram. Além de apontar um *deficit* democrático da própria ONU e da deficiência da participação social no processo, as críticas se estendem também à ausência de resoluções que se defrontem com questões de base do atual modo de desenvolvimento: submissão das ações corporativas aos marcos dos direitos humanos, regulação de interesses privados legitimados por princípios restritos de utilitarismo neoliberal, controle dos fluxos de capital financeiro ao redor do globo (Pietricovsk *apud* Inesc, 2015). A não avaliação do que pode ser alcançado ao final do período de vigência dos objetivos do milênio, o caráter voluntário do cumprimento dos ODS pelos países, além de inexistirem mecanismos de prestação de contas e transparência no processo, são também bastante questionados.

O processo de tensão entre agendas, países, grupos econômicos, sociedade civil não seria diferente com a pauta da cidade e do urbano.

5 O PROGRAMA ONU-HABITAT E A NOVA AGENDA URBANA

No campo da cidade e do urbano, sem dúvida, a agência ONU-Habitat e seus diversos programas constituem o foco central do debate e dos encaminhamentos a ele referentes. Embora logo após a realização do pioneiro Habitat I, em Vancouver, em 1976, uma estrutura institucional intergovernamental já tenha sido criada, em 1977, no âmbito da ONU – a Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, secretariada pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos

13. Para a agenda pós-2015, o Brasil organizou duas consultas em 2013 (O Mundo que Queremos e Consulta Nacional pós-2015), e publicou documento que explicita a posição do Brasil frente à agenda pós-2015 (Brasil, 2014).

Humanos –, apenas em 2002, é formalmente constituído o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos ou UN-Habitat. Enquanto programa de pleno direito do sistema ONU, ele assume a condição de centro de coordenação para as questões sobre urbanização e assentamentos humanos. Essa decisão dá relevo à agenda urbana na pauta de discussões da esfera internacional, o que será traduzido pela organização bianual, a partir de então, do Fórum Urbano Mundial¹⁴ (Naciones Unidas, 2015; ONU-Habitat, 2012a).

Já tendo acumulado, antes mesmo de sua criação nos moldes atuais, a realização de duas conferências internacionais, o Programa Habitat tem, entre os seus principais orientadores, as declarações adotadas nestas conferências (Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I e Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos – Habitat II e Agenda Habitat), a Declaração sobre as Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio (2001), bem como, claro, a Resolução de sua criação, a de número 56/206 (ONU-Habitat, 2012a).

Os debates de amplitude internacional das conferências Habitat, envolvendo uma diversidade de agentes sociais governamentais ou não governamentais, ajudam, em alguma medida, a definir os rumos e as agendas bidecenais do Programa ONU-Habitat. Essas conferências influenciam e são influenciadas pelas políticas estatais dos seus países-membros e pelas experiências dos seus participantes, bem como impulsionam a formação, circulação e/ou difusão de ideários e práticas entre agentes governamentais e não governamentais com participação nesses eventos.

Portanto, avanços a partir de uma agenda internacional do direito à cidade requerem a consideração de possibilidades abertas para essa conquista, bem como a superação de algumas das dificuldades anteriormente mencionadas. Esta possível agenda precisa considerar os modos de atuação da ONU,¹⁵ incidindo em suas condições de operação.

A compreensão mais ampla da ONU-Habitat como integrante do Sistema ONU parte da constatação de que as suas agências e seus programas têm papel-chave na configuração da ordem econômica internacional. Ou seja, sua atuação,

14. Realizados em Nairobi, Barcelona, Vancouver, Nanjing, Rio de Janeiro, Nápoli, Medellín. O de 2016 se confunde com o Habitat III, em Quito, e o de 2018 será realizado em Kuala Lumpur.

15. O Sistema ONU é formado pela própria instituição, mas também por organizações afiliadas, denominadas programas, fundos e agências especializadas. Os programas e fundos são financiados através de contribuições voluntárias, enquanto que as agências especializadas contam com cotas obrigatórias, além de aportes voluntários. A ONU-Habitat integra o conjunto de programas e fundos da ONU, abordando especialmente questões relativas aos assentamentos humanos e aos processos de urbanização. A ONU-Habitat, responsável pela realização das Conferências Habitat, é o Programa das Nações Unidas voltado para os assentamentos, tendo por missão a promoção social e ambientalmente sustentável de povoados e cidades, objetivando-se a moradia adequada para todos. Este programa tem uma função catalizadora dos temas urbanos no Sistema ONU, atuando há quase quarenta anos em assentamentos humanos em todo o mundo. O Programa ONU-Habitat, portanto, assume centralidade para um agenciamento, em nível internacional, de ações das Nações Unidas comprometidas com avanços e ampliação da perspectiva do direito à cidade (Naciones Unidas, 2015; Nuestros, 2012; ONU Habitat, 2012a; Habitat III, 2016b).

através de suas agências e seus programas, tem desdobramentos em termos de produção de normas internacionais, bem como em uma influência na definição de políticas estatais dos seus países-membros, estando presente em mais de setenta estados nacionais, ou mesmo na conformação de *habitus* e difusão de práticas por outros agentes sociais, também influenciados pelos conteúdos dessa organização (Herz, 1999).

Nesse sentido, os planos e programas¹⁶ dessa organização são elementos-chave a serem tensionados pela perspectiva do direito à cidade. No atual plano estratégico da ONU-Habitat (2014-2019), foram estabelecidas sete áreas prioritárias de ação: legislação, solo e governança urbana; planejamento e projeto urbano; economia urbana; serviços urbanos básicos; moradia e melhoria de habitações precárias; redução de riscos e reabilitação; e pesquisa e desenvolvimento de capacidades (ONU-Habitat, 2012d).¹⁷ Mas o seu direcionamento combina objetivos contraditórios entre si, ao buscar assegurar que as cidades se convertam em lugares inclusivos e, ao mesmo tempo, “motores de crescimento econômico e desenvolvimento social” (ONU-Habitat, 2012a).

Ou seja, aliar mais inclusão social nas cidades às formas como vem sendo operado o crescimento econômico tem sido considerado um paradoxo em diversas experiências ao redor do mundo, por seu caráter contraditório e excludente, sinalizando a existência de diferentes tendências e interesses em disputa na esfera de atuação da ONU-Habitat. A agenda da reforma e da democratização das Nações Unidas se coloca, portanto, com centralidade. É nesse sentido que o debate em torno da Nova Agenda Urbana a ser construída na Conferência Habitat III (Quito, outubro de 2016) pode ajudar a problematizar, democratizar e (re)orientar os modos de atuação da ONU nos campos dos assentamentos humanos e dos atuais processos de urbanização. A Conferência que se aproxima coloca a possibilidade de avaliar

16. A ONU-Habitat tem ainda diversas iniciativas e programas, como a iniciativa Cidades e Mudança Climática (ICCC), a Academia das Cidades e a Mudança Climática (ACCC), Iniciativa para a Prosperidade das Cidades (IPC), o Programa de Perfis de Cidades Resilientes, o Laboratório de Planejamento Urbano e Desenho (LAB), o Programa Participativo de Melhoramento de Bairros Precários (PPMBP), entre outros. (ONU-Habitat, 2012c).

17. A estrutura da ONU-Habitat tem um conselho de governo, formado por 58 países-membros, eleitos no Conselho Econômico e Social da Assembleia Geral da ONU, sendo responsável por definir as estratégias e a política, além de aprovar os programas a serem implementados. É significativo, notar que, atualmente, dos 58 membros do Conselho de Governo da ONU-Habitat, seis das treze cadeiras europeias estão vagas. Para mais informações, ver: <<http://migre.me/uFFPh>>. A secretaria geral da ONU-Habitat tem sede em Nairobi, no Quênia, e o seu atual diretor executivo é Joan Clos, ex-prefeito de Barcelona (ONU-Habitat, 2012b).

A ONU-Habitat conta também com quatro escritórios regionais para a África, Ásia, Países Árabes e América Latina e Caribe, que buscam implementar seu plano estratégico de modo adequado às particularidades de cada região. A ONU-Habitat possibilita a adesão de sócios para a Agenda Habitat, que compreendem organizações externas ao governo comprometidas com a urbanização sustentável e o desenvolvimento de assentamentos humanos. São categorias de sócios as autoridades locais, organizações não governamentais e organizações de base, sindicatos, profissionais, acadêmicos e pesquisadores, grupos de solidariedade humana, povos indígenas, parlamentares, setor privado, fundações, instituições financeiras, grupos de jovens, e grupos de mulheres (ONU-Habitat, 2015).

criticamente o Programa ONU-Habitat, incidindo nas concepções e nos termos dos seus campos de atuação.

Nessa perspectiva, ganham relevo as (re)orientações da estruturação mesma da ONU-Habitat, das arquiteturas e acessibilidade dos seus programas, projetos, ações e campanhas. Eventuais (re)definições desses aspectos devem trazer, entre os seus principais critérios, sua adequação às demandas sociais e políticas por direito à cidade e a constituição de condições para avanços e superação de *deficits* e problemáticas urbanas e regionais das populações dos países-membros, com prioridade dos seus grupos vulneráveis, consideradas as suas especificidades e questões comuns. A chamada da Conferência Habitat III para a construção de uma Nova Agenda Urbana deve ser compreendida como oportunidade de atualizar, aprofundar e fazer avançar o debate em termos de uma agenda internacional do Direito à Cidade.

6 DAS AMBIGUIDADES À NECESSIDADE DE ATIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA NOVA AGENDA URBANA

Construído no segundo semestre de 2013, o documento inicial de mobilização para a Agenda Habitat 3¹⁸ parte da constatação de que “a batalha de um futuro melhor será ganha ou perdida nas cidades”, colocando-as, portanto, no centro do debate e estabelecendo a necessidade de “forjar um novo paradigma urbano”. Trata-se de documento desigual, com as mesmas características contraditórias já apontadas anteriormente, ao buscar harmonizar tensões oriundas de disputas estruturais em torno da agenda urbana e suas formas de concreção.

Desde então, dezenas de documentos vêm sendo preparados e discutidos ao redor do globo por múltiplos coletivos de diferentes horizontes e interesses, buscando contribuir para essa formulação. Em maio de 2016, um dos primeiros documentos síntese do processo foi publicizado pela ONU-Habitat: o Rascunho Zero, que corresponde a uma versão preliminar da Nova Agenda Urbana, a ser debatida e aprovada na Conferência Habitat III.¹⁹

O Rascunho Zero da Nova Agenda Urbana, também ele, vem constituído por uma agregação de diferentes proposições, concepções e sentidos, por vezes contraditórios. Parte significativa desta diversidade é inerente à amplitude e complexidade de questões e desafios envolvendo a conjuntura atual das cidades e assentamentos humanos, em âmbito mundial. Mas com as suas múltiplas orientações e visões

18. Disponível em: <<http://migre.me/uFG0k>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

19. Pelo tempo de escrita deste texto, trabalhamos com essa primeira versão, embora muito proximamente outras versões virão à tona. Habitat III. *Zero draft of the new urban agenda*, de 6 May 2016. No documento analisado, o conteúdo da Nova Agenda Urbana é estruturado em três itens principais, quais sejam, o *prêmbulo*; a *Declaração de Quito sobre as cidades para todos*; e o *Plano de execução de Quito para a Nova Agenda Urbana* (tradução nossa). Disponível em: <<http://migre.me/uFGfb>>. Acesso em: 10 maio 2016.

de mundo, o documento também reflete conflitos e disputas de interesses e de campos, envolvendo Estados e atores de diferentes horizontes.

É por isso que nele se encontram afirmações díspares e contraditórias, indo desde a afirmação de uma perspectiva mais radical do direito à cidade, à la Lefèbvre, até a defesa corporativa e excludente da competitividade como alguns de seus princípios norteadores. Desse modo, são possíveis inúmeras leituras, articulações de sentido e orientações para a ação dos agentes em disputa pela Nova Agenda Urbana.

Diante dessa constatação, um debate em torno da desconstrução das ambiguidades de alguns aspectos decisivos da produção e gozo da cidade, presentes no documento, torna-se primordial. Mesmo porque algumas destas ambiguidades podem fundamentar mecanismos de retrocessos, sabotando a própria Nova Agenda Urbana em muitas das suas possibilidades de avanços no campo do direito à cidade.

Nesse sentido, elegemos, entre outros possíveis, nos aproximar de cinco conjuntos de questões, por conterem incongruências envolvendo definições, perspectivas e implicações no campo do direito à cidade: desenvolvimento sustentável, crescimento econômico, competitividade e inclusão; informalidade abordada como motor do crescimento e fragilidade da presença da economia solidária; a não explicitação da função social da propriedade; a ênfase no planejamento estratégico; a problemática das parcerias público-privadas.

6.1 Desenvolvimento sustentável, crescimento econômico, competitividade e inclusão: problemáticas e incongruências

No preâmbulo da Nova Agenda Urbana, nos deparamos com uma velha contradição que atravessa todo o documento. Trata-se da perspectiva da Nova Agenda Urbana de conciliar a cidade, encarada como motor do desenvolvimento, com um crescimento sustentável e integrador. Longe de indicar uma mudança radical de paradigma, estamos dando voltas na discussão sobre as grandes limitações do “desenvolvimento sustentável”. Se há uma mudança de paradigma, mas que não deveria ser saudada, mas sim enfrentada pela Nova Agenda Urbana, é o aprofundamento e a generalização das cidades (e assentamentos) de exceção (Vainer, 2011).

Podemos ainda retomar as críticas ao conceito de desenvolvimento sustentável que vêm sendo apontadas desde o relatório Brundtland. Esta expressão que parece se tornar mágica, apenas por declaração de boas intenções, não logrou superar, de modo generalizado, o conflito entre crescimento econômico e proteção ambiental, nem aliar a isso o desenvolvimento social. A ambiguidade do termo não ameniza e muito menos supera o desequilíbrio da relação sociedade X natureza, ainda mais ampliado pelo *modus operandi* do modo de produção capitalista atual (Guerra *et al.*, 2007; Muniz, 2010; Nunes e Garcia, 2012; Freitas, 2014).

A ideologia do desenvolvimento sustentável não logrou impulsionar mudanças estruturais nos degradadores padrões dominantes de produção e de consumo. O seu apelo ao “futuro comum” e as metáforas de responsabilização de “todos” pela crise ambiental, bem como para a solução desta, minimiza grandes diferenças entre nações, povos, classes e grupos étnicos e sociais e as responsabilidades específicas de cada agente (Guerra *et al.*, 2007; Muniz, 2010; Nunes e Garcia, 2012; Freitas, 2014).

Mais do que limitar o desenvolvimento ao ritmo que o ecossistema poderia suportar, o desenvolvimento sustentável aparece de forma mais frequente como estratégia para manter o crescimento capitalista e a instrumentalização da causa ambiental por essa lógica (Guerra, *et al.*, 2007; Muniz, 2010; Nunes e Garcia, 2012; Freitas, 2014). É insuficiente que este seja um conceito-chave a guiar a construção da Nova Agenda Urbana. Ignorar as suas limitações e não enfrentar questões cruciais colocadas, levará a um enfraquecimento da agenda que anuncia²⁰ as cidades como lugares de liberdade e respeito dos direitos humanos, de oportunidades para todos e onde a pobreza é superada.

Da mesma forma, se aponta simultaneamente para a erradicação da pobreza e o crescimento inclusivo.²¹ Aqui também estão latentes conflitos, contradições e dificuldades envolvendo esta complexa conciliação. A indicação genérica de geração de empregos como indutor do crescimento inclusivo não qualifica os termos das relações sociais implicadas. Como assegurar que as oportunidades de emprego sejam constituídas de emprego decente, com vínculos que assegurem direitos e garantias fundamentais, além de uma partilha social justa de recursos e riquezas? Que tipos de atividades podem, ao mesmo tempo, oportunizar emprego decente e configurar parâmetros de uso e ocupação do espaço que construam cidades e assentamentos socialmente coesos, com justiça social e ambiental, revertendo processos de degradação da natureza, de segregação, fragmentação territorial e de vulnerabilização de grupos sociais menos empoderados?

Esses desafios aumentam, quando se trata também das questões relativas ao estímulo à inovação e ao emprego, sem caracterizar qual seria a natureza desta inovação. Processos de inovação têm sido inerentes a uma lógica hegemônica capitalista, que os associa à criação de diferenciações que geram ganhos de produtividade e lucratividade. No entanto, tais ganhos não se desdobram na mesma medida em ganhos salariais e ampliação de direitos sociais e dos trabalhadores. Ao contrário, na maioria das vezes, tais inovações e aumento de produtividade correspondem a demissões em massa, pela desfuncionalização de setores deliberadamente tornados obsoletos (Sennett, 2006).

20. *Preâmbulo do Zero Draft* (tradução nossa) (Habitat III, 2016a).

21. *Declaração de Quito sobre as Cidades para Todos* (tradução nossa) (Habitat III, 2016a).

No que diz respeito à concepção das “cidades e assentamentos humanos que queremos”,²² ela também preconiza atividades de alto valor agregado e alta produtividade. A atuação corporativa capitalista tem como orientadores, em grande medida, a agregação de valor e o aumento de produtividade. No entanto, sabemos que a lógica desse modo de produção, mais nos afasta do que nos aproxima dos atributos de interesse comum almejados para as cidades e os assentamentos. Portanto, que tipos de atividades e de modos de produzir são passíveis de conviver e fomentar estes atributos, bases de cidades e assentamentos justos e democráticos?

Em termos de perspectivas de transformação,²³ três princípios para a Nova Agenda Urbana são sugeridos. Um primeiro associa equidade urbana com a erradicação da pobreza. Um segundo articula sustentabilidade e prosperidade includente. E um terceiro aponta para cidades ecológicas e resilientes.

Mais explicitamente no segundo princípio vemos retornar as dificuldades em torno do entendimento de cidades e assentamentos como “motor” do desenvolvimento, o que poderia ser conciliado com um crescimento “sustentável” e integrador. Continuam aqui pertinentes as questões já colocadas sobre as limitações da ideia “desenvolvimento sustentável” que atravessa a proposta da Nova Agenda Urbana.

No desenvolvimento desse princípio, que articula sustentabilidade e prosperidade includente, evitar a especulação do solo aparece em conjunto com o estímulo à competitividade e à inovação. De novo, a imprecisão fragiliza uma possibilidade de avanço da Nova Agenda Urbana. É mesmo possível compatibilizar o importante combate à especulação imobiliária à orientação de estímulo à competitividade e à inovação? Uma articulação como essa revela-se incoerente, a julgar pelo fato, por exemplo, de que competitividade e inovação são tônicas da produção e comercialização altamente especulativa de empreendimentos, levadas a cabo pela indústria da construção civil e por empresas imobiliárias e afins.

As perspectivas de implementação da Nova Agenda Urbana²⁴ se colocam como ferramenta-chave para os governos nacionais, subnacionais e locais alcançarem o desenvolvimento urbano sustentável. Em que pesem os papéis centrais dos Estados-membros da ONU nessa implementação, esta orientação se ressent, de modo geral, de uma responsabilização mais direta das grandes corporações, dada a atuação hegemônica destas na produção de cidades e territórios. A adesão e os compromissos destes agentes por mudanças estruturais de estratégias, projetos e posturas seriam fundamentais e decisivos para aumentar o grau de efetividade da agenda.

22. Tópico *Nossa Visão* (tradução nossa) (Habitat III, 2016a).

23. Tópico *Compromissos*, integrante da *Declaração de Quito sobre as Cidades para Todos* (tradução livre das autoras) (Habitat III, 2016a).

24. Conforme “Plano de Execução de Quito para a Nova Agenda Urbana” (tradução livre das autoras). (*op. cit.*)

Há ainda um aspecto importante a ser ressaltado na abordagem do associativismo.²⁵ A atividade dos negócios privados, ao lado do investimento e da inovação do setor urbano são reconhecidos como os maiores motores da produtividade, do crescimento econômico inclusivo e da criação de empregos. Ora, este reconhecimento genérico indiferencia os diversos portes e perfis dos agentes e empresas privadas, enaltacendo a todos e, assim, desresponsabilizando aqueles cujas atividades têm consequências decisivas para a produção do quadro de problemas urbanos que deve ser enfrentado e superado.

Também nesse sentido vem a orientação para que as políticas habitacionais obedeçam a um princípio de eficiência econômica.²⁶ Aqui é preciso explicitar a natureza desta eficiência dado que, nas lições das políticas habitacionais do Brasil, México e Chile, a eleição de princípios neoliberais tem levado a uma produção massiva de habitações que, de modo geral, além de criar novos problemas urbanos, não responde qualitativamente às demandas pelos direitos à moradia digna e à cidade.

6.2 Informalidade como motor do crescimento e ausência da economia solidária

Embora se reconheça a informalidade como questão-chave da cidade e desafio para a erradicação da pobreza,²⁷ ela é problematizada como motor econômico. Trata-se de uma ambiguidade que não esclarece se esta valoração econômica da informalidade inclui os seus habitantes e trabalhadores. Aqui há o risco de a informalidade se abrir para um tipo de crescimento econômico que vulnerabiliza ainda mais esta população.

Por sua vez, a perspectiva da economia solidária está completamente ausente,²⁸ enquanto são afirmadas a generalização da inserção das indústrias e o atendimento às “comunidades locais de negócios”. Mas essas comunidades locais de negócios não são qualificadas quanto ao tipo de agentes e interesses que as compõem. Ou seja, mesmo a possibilidade de ativar economias de proximidade e qualificar centralidades urbanas e regionais não está colocada de modo explícito.

25. Item “Implementação Efetiva” do “Plano de Execução de Quito para a Nova Agenda Urbana” (tradução livre das autoras). (HABITAT III, 2016)

26. Item “Implementação Efetiva” do “Plano de Execução de Quito para a Nova Agenda Urbana” (tradução livre das autoras) (*op. cit.*).

27. Item “Os compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável” do “Plano de execução da Nova Agenda Urbana” (tradução livre das autoras) (*op. cit.*).

28. Item “Os compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável” do “Plano de execução da Nova Agenda Urbana” (tradução livre das autoras) (Habitat III, 2016).

6.3 Não explicitação da função social da propriedade

O horizonte colocado para cidades e assentamentos²⁹ envolve a função social e a função social do solo, o direito à moradia, espaços públicos de qualidade diverso e acessível, mobilidade, cidades e assentamentos sem desastres, participativos, com mulheres empoderadas e vínculos urbano-rurais qualificados. Em que pese reconhecermos a importância desta compreensão, ela apresenta limites preocupantes. Um deles está no fato de que a função social está colocada de modo genérico ou se restringe apenas à destinação do uso do solo, seja ela qual for.

Decididamente, maiores avanços na direção das cidades e dos assentamentos que queremos exigem a incorporação do princípio da função social da propriedade como guia da Nova Agenda Urbana. Trata-se de acentuar o regime de partilha social da propriedade na constituição das cidades e dos assentamentos humanos, marcados por níveis de alta concentração da propriedade fundiária e imobiliária nos espaços tensionados por processos de expansão de diversas ordens. O fato é que o não cumprimento da função social da propriedade, condicionada pelo direito à cidade, obstaculiza o acesso, o uso e a produção de territórios de e para grande parte dos habitantes. Frequentemente, trata-se de condição que vulnerabiliza vastos contingentes populacionais, impedindo a vigência de direitos humanos e sociais e condições dignas de vida.

6.4 A hegemonia do ideário do planejamento estratégico

A implementação da Nova Agenda Urbana deveria ainda envolver três dimensões:³⁰ a cooperação local-nacional; o planejamento urbano e territorial estratégico; e um marco de financiamento inovador e eficaz que preconiza, entre outras coisas uma associação com o setor privado.

O segundo e terceiro aspectos refletem uma conjuntura atual de generalização e de aprofundamento do planejamento estratégico (Castells e Borja, 1996; Arantes, 2000; Borja, 2000; Vainer, 2000; Mendes, Binder e Prado Júnior, 2006; Güell, 2007) entendido como mediação urbanística que especifica dimensões territoriais do neoliberalismo e de sua problemática societal.

A julgar pela recente experiência latino-americana, o ideário do planejamento estratégico tem orientado significativamente a ação estatal e de agentes privados em diferentes níveis, escalas e políticas, reforçando um vigoroso processo de privatização e empresariamento de cidades, regiões e espaços públicos. No caso brasileiro, este fato parece guardar relação com a constituição do Estado de exceção, marcado pelo binômio redução da autonomia estatal e autonomização do mercado, induzido

29. Tópico "Nossa visão" da "Declaração de Quito sobre as Cidades para todos" (tradução livre das autoras) (*op. cit.*).

30. Tópico *Implementação efetiva: mudança de paradigma urbano* da *Declaração de Quito sobre as Cidades para todos* (tradução nossa) (Habitat III, 2016a).

pela financeirização das economias e dos orçamentos públicos, bem como por antipolíticas de funcionalização da pobreza (Oliveira, 2013). Para Carlos Vainer, vem sendo gestada, desde os anos 1970, uma profunda mudança de paradigma no regime urbano rumo ao que o autor conceitua como “cidade de exceção” que, no Brasil, está associada à emergência de um Estado empreendedor e neoliberal, desde os anos 1990 (Vainer, 2011).

A adoção desse paradigma burla estruturalmente as perspectivas do direito à cidade ou de um desenvolvimento espacial que promova cidades e assentamentos humanos justos, compactos, mistos e conectados, colocadas como horizonte desejável.³¹ Ora, ao se colocar o modelo de economia urbana baseado na competitividade entre lugares,³² retroalimenta-se a lógica do empreendedorismo territorial e urbano, socialmente nefasta por submeter, de modo generalizado, as coletividades e o patrimônio comum ao valor de troca.

6.5 As parcerias público-privadas

A previsão de colaboração de governos locais com o setor privado³³ para a implementação da Nova Agenda Urbana remete à generalização das parcerias público-privadas (PPPs) as quais, na experiência brasileira recente, têm implicado transferência de parte significativa do orçamento público para corporações privadas. Estas exploram concessões de serviços e obras públicas sem qualquer risco, ampliando significativamente suas margens de lucro, já que o Estado se compromete com contraprestações pecuniárias em geral milionárias. Além disso, por serem as PPPs concebidas, em geral, fora dos marcos do direito à cidade, uma regulação específica vem sendo elaborada, que defronta conquistas desse campo. No Brasil, por exemplo, como já referido, a legislação federal das PPPs é completamente divorciada do processo de construção da cidade democrática, seja em termos de uso e ocupação da terra, seja em termos do uso do fundo público, seja ainda em termos da transparência e compartilhamento da sua gestão.

Essa visão funcional se alastra também para a questão dos espaços públicos, compreendidos como atributo de valor de investimentos privados. Na abordagem do desenho e da infraestrutura urbana para a prosperidade, a criação de espaços verdes e públicos é entendida como simples incremento de valor a ser captado para novos investimentos. Aqui, o risco é o de uma produção de espaços públicos instrumentalizada pela captura privatista de valores públicos e coletivos.

31. *Declaração de Quito sobre as Cidades para todos* (tradução nossa) (Habitat III, 2016a).

32. Tópico *Prosperidade urbana sustentável, inclusiva e oportunidades para todos* do “*Plano de execução da Nova Agenda Urbana* (tradução nossa) (Habitat III, 2016a).

33. Item *Implementação efetiva do Plano de Execução de Quito para a Nova Agenda Urbana* (tradução livre nossa) (Habitat III, 2016a).

7 À GUIA DE CONCLUSÃO

É crucial desconstruir ambiguidades, contradições e paradoxos que integram as propostas em construção de uma Nova Agenda Urbana, explicitando entraves, interesses e responsabilidades que impedem a plena ativação dos seus possíveis avanços. Descortinar e defrontar intervenções hegemônicas pode abrir um espaço de indecidibilidade política (Laclau, 1996), capaz de instaurar perspectivas atualizadas do direito à cidade (Lefebvre, 2001) para as diferentes cidades e os assentamentos humanos ao redor do globo.

Para essa possibilidade, é importante jogar peso em algumas posições de caráter estruturante, que devem ser explicitadas na construção da Nova Agenda Urbana: uma vigorosa crítica à ação hegemônica e nefasta de corporações, às PPPs e aos seus *modus operandi* deve estar aliada à afirmação e defesa contundente da função social da propriedade como princípio de regulação da ação sobre as cidades.

A participação ampliada nos processos de decisão é outra questão decisiva, que persiste como demanda fundamental para a democratização da produção e gestão das cidades e dos assentamentos humanos. Contudo, faz-se necessário avançar para processos que não se reduzam a simulacros ou ritos pro forma. Aspecto ainda mais relevante quando referido à participação da sociedade civil em âmbito internacional, na qual a presença de agentes da sociedade civil não reflete a amplitude e diversidade dos grupos dos países. De fato são poucas as coletividades dos países que têm o nível de articulação e capacidade de recursos necessários para atuar e, mais ainda, participar nesta escala.

Convergente com o sentido da participação está o necessário reconhecimento, de modo espacializado, da diversidade de agentes que produzem e habitam o espaço. A consideração dos diferentes grupos sociais e de suas demandas específicas e comuns é uma chave para a possibilidade de territorialização de políticas de urbanização que se aproximem da perspectiva do direito à cidade. Tal perspectiva não se limita ao acesso aos usos existentes nas cidades e aos direitos sociais formalmente consolidados, mas se amplia para a apropriação, a coprodução e a transformação das cidades e dos territórios pelos seus habitantes.

Nesse sentido, coloca-se como incontornável a questão da democracia étnica e racial como valor-guia do horizonte urbano e rural, com o enfrentamento de questões como o racismo, o preconceito e a discriminação, dirigidos social e institucionalmente sobretudo contra jovens negros, indígenas, mulheres, transgêneros, moradores de rua, idosos, deficientes e outras minorias políticas. Tais posturas deletérias e generalizadas, articulam-se, superpõem-se e estruturam as desigualdades socioespaciais que marcam os processos de urbanização. Assim, deve ganhar centralidade o debate em torno das especificidades da violência e da segregação urbana racial na construção da Nova Agenda Urbana.

Sem dúvida, é necessária uma mobilização potente e generalizada para a assunção de compromissos, a (re)construção institucional e o engendramento de ações que representem de fato avanços de uma agenda internacional do direito à cidade à altura dos desafios atualmente colocados.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. **Relações Internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: Ibri, 2001

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

ARIAS, I. F. ¿Sirven para algo las Naciones Unidas en el siglo XXI? *El País* 40! [S.l.], 13 dic. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/gFNCyw>>. Acesso em: dez. 2015.

BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. *In*: FISCHER, T. **Gestão contemporânea**. Cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 79-100.

BRASIL. **Relatório de consulta presencial**. Brasília: Palácio do Planalto, 16 abr. 2013. Disponível em: <<http://migre.me/uS6l1>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. Ministério de Relações Exteriores. **Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015**: elementos orientadores da posição brasileira. set. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/kQEXW1>>. Acesso em: 29. jan. 2015.

_____. **Structured remarks on the Co-Facilitators' Proposal/Roadmap1 for Ffd3**. New York, 17. Oct. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/cZpQpM>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. *In*: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MORADIA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2015.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, n. 45, p. 152-166, 1996.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

FERNANDES, A. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. *In*: GONZALES, S.; PAVIANI, A.; FRANCISCONI, J. (Orgs.). **Planejamento & urbanismo na**

atualidade brasileira. Objeto, teoria e prática. 1. ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. p. 83-108. v. 1.

FREITAS, P. P. Marketing verde: algumas contradições do discurso ambiental. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6., São Paulo, 8-12 set. 2014.

GONZALEZ, A. **Organizações preparam protesto contra objetivos da ONU para desenvolvimento sustentável.** Out. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/oRNafE>>. Acesso em: jan. 2016.

GÜELL, J. M. F. 25 años de planificación estratégica de ciudades. **Ciudad y territorio: estudios territoriales**, v. 39, n. 154, 2007.

GUERRA, L. D. *et al.* Ecologia política da construção da crise ambiental global e do modelo do desenvolvimento sustentável. **Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 1, p. 9-25, mar. 2007.

HABITAT III. **Towards a new urban agenda.** 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/g49qJF>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Participants.** 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/I1WTYI>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **The process.** 2015c. Disponível em: <<https://goo.gl/ivgzVP>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Zero draft of the new urban agenda.** 6 May 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/2KeHf8>>. Acesso em: 30 May 2016.

_____. **Regions.** 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/Re7sXZ>>. Acesso em: jun. 2016.

HARACK, B. **How much would it cost to end extreme poverty in the world?** 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/HghlaG>>. Acesso em: 23 Feb. 2016.

HARVEY, D. **Palestra no Fórum Social de Belém.** Belém, 2009. Disponível em: <<http://migre.me/uSbbc>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

HERZ, M. A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 259-289, jul./dez. 1999.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nova agenda da ONU para desenvolvimento sustentável frustra sociedade civil.** Notícias, 29 set. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/EkvLvv>>. Acesso em: 10 maio 2016.

LACLAU, E. Poder e representação. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 7, p. 7-28, dez. 1996. Disponível em: em <<http://goo.gl/9jZWng>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MENDES, R. H.; BINDER, M. P.; PRADO Jr. Planejamento estratégico: muito criticado e muito usado. Por quais razões? *In*: ENCONTRO DO ENANPAD, 30., 2006, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpad, 2006.

MUNIZ, L. M. Ecologia política: o campo de estudo dos conflitos socioambientais. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 12, 2010.

NACIONES UNIDAS. **La organización**. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/KeFwVW>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Campañas**. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/es/index.html>>. Acesso em: dez. 2015.

NUESTROS, D. **ONU Habitat: por un mejor futuro urbano**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/j3AK2n>>. Acesso em: dez. 2015.

NUNES, E. M.; GARCIA, L. G. Sociedade e natureza: conflito territorial de poluição industrial da Bacia do Rio Gramame-Mumbaba – PB. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 24, n. 2, p. 255-266, maio/ago 2012.

ONU HABITAT. **Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU**. Rio de Janeiro, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/7Aacx>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Sobre nosotros**. Rio de Janeiro, 2012b. Disponível em: <<http://migre.me/uFF7q>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Iniciativas**. Rio de Janeiro, 2012c. Disponível em: <<http://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Objetivos y estrategias de ONU-Habitat**. Rio de Janeiro, 2012d. Disponível em: <<http://goo.gl/EYiaOa>>. Acesso em: dez. 2015.

OLIVEIRA, C. O Estado e a exceção ou o Estado de exceção? *In*: BARROS, J. B. SILVA, E. B.; DUARTE, L. (Orgs.). **Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo**. Caderno de debates 2. 1. ed. Rio de Janeiro, 2013. p. 70-76.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARDENBERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, abr. 2005.

SENNETT, R. **A cultura do novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TEIXEIRA, F. C. **O papel da ONU**. Porto Alegre: Carta Maior, 25 jan. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/ptG917>>. Acesso em: dez. 2015.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; VEINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 75-102.

VAINER, C. B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARNEIRO, C. F. A. G. Padrões de interação sociedade e natureza: algumas peculiaridades do caso brasileiro. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 17, p. 93-110, jan./jun. 2008.

FIGUEIREDO, G. C. S. **Produção imobiliária da cidade de Salvador**: entre o público e o privado. Salvador: Edufba; Recife: Anpur, 2015.

FREITAS, P. P. **Marketing verde**: algumas contradições do discurso ambiental. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6., set. 2014, São Paulo.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. [201-]. Disponível em: <<http://goo.gl/Skv0TH>>. Acesso em: jan. 2016.

MABVUTO, P. **Sustainable development goals (SDG's) A Critique**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/6Qz2wY>>. Acesso em: 10 May 2016.

MEMBER-STATES. **National urban reports for habitat III**. ONU HABITAT: por un mejor futuro urbano. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/2dTyq6>>. Acesso em: maio 2016.

MILANI, C. R. S. Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 289-303, maio/ago. 2008.

TRAJETÓRIAS URBANAS: CIRCULAÇÃO DE IDEIAS E CONSTRUÇÃO DE AGENDAS NO SUL GLOBAL – LIMITES E POTENCIALIDADES DA HABITAT III

Jeroen Klink¹

1 INTRODUÇÃO

Há alguns anos acadêmicos, planejadores progressistas e lideranças dos movimentos sociais vêm contribuindo para consolidar uma reflexão crítica sobre as contradições na atuação e organização territorial do Estado desenvolvimentista e as relações imbricadas entre o Estado e a reprodução do padrão de desenvolvimento urbano-metropolitano insustentável no Brasil. Apesar do entusiasmo inicial em torno da aprovação do Estatuto da Cidade (EC) e da produção de toda uma nova geração de planos diretores participativos, os recentes balanços apontam para o alcance limitado das experiências. O Plano Diretor (PD) tornou-se obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, além das cidades integrantes de regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as áreas de especial interesse turístico e as situadas em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental. Segundo monitoramento pelo Ministério das Cidades (MCidades), estima-se que mais que 2 mil planos foram elaborados ou revisados ao longo dos anos 2000.

Passada uma década após a aprovação da lei, num primeiro balanço sobre o Estatuto das Cidades que foi elaborado em parceria pelo Ministério das Cidades e o Observatório das Metrôpoles da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Santos Júnior e Montandon (2011) argumentaram que o resultado ficou aquém do esperado. Apesar de muitas cidades mencionarem e incorporarem os instrumentos urbanísticos no Plano Diretor, poucas efetivamente lançaram mão de estratégias urbanas para utilizá-las. Além disso, foram mais raros ainda os casos de cidades que, de fato, não apenas regulamentaram e aplicaram os instrumentos urbanísticos mas também o fizeram de acordo com as premissas da função social da propriedade (Klink e Denaldi, 2016; Denaldi *et al.*, 2015).² Por fim, outros

1. Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC, Santo André/São Bernardo do Campo).

2. Referidos autores, por exemplo, analisam que em cidades como Maringá (PR) o Parcelamento, Edificação ou utilização compulsórios (Peuc) acabou sendo utilizado para fins de arrecadação fiscal, em áreas predominantemente periféricas da cidade sem presença de infraestrutura urbana.

autores questionam a capacidade transformadora do próprio plano diretor participativo (Maricato, 2010; Alessandri Carlos, 2005; Limonad e Barbosa, 2003).

O resultado concreto do cenário pós-2003, marcado pela alocação de grande volume de recursos financeiros subsidiados nas cidades e pelo fortalecimento institucional dos governos (locais), ficou também aquém das expectativas. O quadro contribuiu para reforçar o sentimento de impasse em torno do próprio projeto político da reforma urbana brasileira.

No entanto, cabe relativizar esta sensação de mal-estar no campo do planejamento urbano brasileiro, principalmente à luz da experiência urbana no Sul Global (*Global South*). Apesar das inegáveis contradições que marcam as cidades brasileiras, a trajetória da política habitacional-urbana e a experiência de urbanização de assentamentos precários proporcionam uma referência para a circulação internacional de ideias e práticas sobre a reforma urbana *efetivamente existente* – isto é, fortemente disputada pelas diversos interesses e agentes.

A partir deste prisma, discutimos neste capítulo os limites e as potencialidades da Conferência Habitat III e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – atualmente em construção – para a constituição de uma agenda internacional alternativa, impulsionada pelos processos de aprendizagem que ocorreram nas cidades do Sul Global em geral e no Brasil em particular.

Até recentemente, a circulação internacional de concepções sobre o planejamento e a política urbana-habitacional foi, *grosso modo*, marcada pela dependência das ideias “fora do lugar”, de acordo com a qual concepções (pós) modernistas “nos países centrais” – por exemplo, sobre o papel do Plano Diretor (*masterplan*) ou do planejamento estratégico a partir dos grandes projetos urbanos – serviram de âncora para experiências frequentemente contraditórias no Sul Global.

Argumentamos que o momento atual requer uma transformação neste paradigma de circulação internacional de ideias sobre a política urbana, com o objetivo de reconhecer os limites *da dependência* e a riqueza *da interdependência*. Ao mesmo tempo, a interdependência obriga a mobilização e o protagonismo dos movimentos sociais, dos planejadores reflexivos e da academia nos países emergentes na elaboração de uma leitura alternativa das especificidades na sua trajetória da política urbana-habitacional, sem descartar as relações desta última com as tendências que ocorrem em escala global.

Após esta introdução, este capítulo estrutura-se em três seções complementares. Na seção 2, apresentamos um breve balanço da reflexão crítica acerca da reforma urbana brasileira. Apesar da relevância da crítica, argumentamos que os conflitos sociais não sobredeterminam as inegáveis contradições socioespaciais das cidades brasileiras; a própria experiência urbana brasileira é também marcada pela “tensão criativa” e inovadora dos movimentos sociais, que, bem antes da promulgação do

Estatuto da Cidade, contribuíram para constituir uma arena mais aberta e contestada da reforma urbana. Referida trajetória da reforma urbana à brasileira é também relevante para um diálogo Sul-Sul, como ilustraremos brevemente a partir do Foro Intergovernamental Índia-Brasil-África do Sul. Na seção 3, apresentamos uma análise preliminar sobre a circulação internacional de ideias sobre o planejamento e a política urbana, e sobre a transformação no modo pelo qual esta circulação ocorre, isto é, de um modo dependente para um padrão marcado pela interdependência das concepções, narrativas e modelos. Com base nestas ideias, apresentamos, na seção 4, os limites e potencialidades da Conferência Habitat III e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para a elaboração de uma agenda que leve em consideração as especificidades das cidades no Sul Global.

2 REVISITANDO A REFORMA URBANA BRASILEIRA À LUZ DO CENÁRIO INTERNACIONAL

No cenário internacional, a experiência urbana brasileira se consolidou como uma marca de inovação social-institucional (Brasil e Aliança das Cidades, 2010). A aprovação do Estatuto da Cidade, por meio da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, criou a expectativa de mudança nos rumos da política e da gestão urbana na direção da construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias. O EC define e regulamenta instrumentos urbanísticos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana e para legitimar a participação da sociedade.

A nova condição jurídico-institucional permitiria ao município limitar o direito de propriedade fundiária urbana e favoreceria a gestão democrática das cidades. Os municípios poderiam regulamentar e aplicar instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (Peuc) de terrenos ociosos ou subutilizados, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, a outorga onerosa, as zonas especiais de interesse social (Zeis), as zonas especiais de interesse ambiental (Zeias) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), todos estes considerados estratégicos para a garantia do direito à moradia e à cidade.

A referida legislação também determina que estes planos sejam elaborados de forma participativa. A “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2010, artigo 2º, inciso II) é uma das diretrizes gerais desta lei. Dessa forma, o Estatuto busca romper com um padrão de planejamento tecnocrata-centralizado, que até recentemente marcava as cidades brasileiras, e abre uma expectativa concreta acerca de uma nova geração de Plano Diretor, que pudessem aglutinar um universo mais amplo de atores, interesses e agendas.

O cenário pós-2003 foi marcado pelo fortalecimento institucional, o que se refletiu na criação do Ministério das Cidades, em 2003, que centralizou a responsabilidade pela elaboração de diretrizes para a política urbana nas suas múltiplas dimensões (mobilidade e transporte, saneamento, habitação, planejamento urbano etc.). Nos primeiros anos da sua existência, o ministério desempenhou papel central em várias iniciativas, como a criação dos conselhos participativos nas múltiplas escalas, a elaboração participativa – via conselhos – do Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS), a capacitação e o fortalecimento dos municípios na elaboração dos planos locais de habitação de interesse social e dos planos diretores participativos, entre outros exemplos.

A criação do MCidades também sinalizou a retomada do Estado brasileiro no setor após a desestruturação do Banco Nacional de Habitação (BNH) nos anos 1980 e a neoliberalização dos espaços urbanos dos anos 1990 (Klink e Denaldi, 2016). Cabe ressaltar que, até então, as políticas habitacionais-urbanas tinham se esvaziado e eram objeto de mudanças institucionais contínuas (*stop and go*) no organograma do governo federal (Arretche, 1995). Além disso, a ausência de uma estratégia de desenvolvimento nacional – que fosse além dos objetivos de estabilização da moeda e da inflação – acabou consolidando um processo de *descentralização por ausência* e de proliferação de um neolocalismo competitivo entre municípios e estados. A segunda conferência mundial Habitat II, com base ideológica do modelo *das cidades protagonistas-empendedoras* (Borja e Castells, 1997), enfatizou também a virtualidade das trajetórias urbanas na *nova sociedade informacional* dos fluxos.

Num segundo momento, a partir de iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o governo federal retomou a alocação de recursos, incluindo os do Orçamento Geral da União (OGU), para o desenvolvimento urbano por meio do fomento a programas de urbanização de assentamentos precários e a construção de unidades habitacionais.

No cenário internacional, a trajetória mais recente da política urbana brasileira é considerada uma referência em função da *democratização do Estado* (planejamento colaborativo-participativo, o papel estratégico da racionalidade comunicativa na elaboração dos planos diretores etc.), da *ampliação do mercado* por meio da função social da propriedade e do direito à moradia acessível e bem localizada e, por fim, da disponibilização de recursos financeiros a *fundo perdido* para fomentar, a partir das diretrizes gerais da política federal, o acesso à cidade para as classes menos abastadas (Huchzermeyer, 2003).

No entanto, enquanto essa narrativa sobre a reforma urbana à brasileira circulou intensamente em escala internacional, divulgando a ideia da participação, do controle social, da democratização da gestão urbana e da ampliação do mercado,

o debate nacional tem dado ênfase ao aspecto que as efetivas transformações nas cidades, desde os anos 1980, têm ficado aquém das expectativas iniciais que cercaram a reforma urbana. *Grosso modo*, esta literatura ressalta três dimensões.

Primeiramente, há as evidências *empíricas* preocupantes. Enquanto presenciávamos melhorias inegáveis na distribuição de renda e no acesso a serviços básicos, um conjunto de estudos empíricos apontam para a continuidade de uma série de contradições socioespaciais e ambientais no espaço urbano e metropolitano brasileiros. O relatório sobre o *Estado das Cidades Brasileiras*, por exemplo, mostra que o acesso à terra e moradia bem localizada permanece extremamente desigual. Nas cidades economicamente mais dinâmicas, definidas em termos de taxas de crescimento relativamente mais expressivas, nem a renda familiar nem os salários pagos no setor produtivo acompanham a escalada dos preços fundiários e imobiliários (Rolnik e Klink, 2011).

Em segundo lugar, um conjunto de autores no campo do urbanismo crítico levantaram dúvidas sobre a *efetiva capacidade de transformação do ideário da reforma urbana* como projeto político estruturado na sociedade brasileira, marcada pelas desigualdades estruturais e relações de poder e de clientelismo com o Estado (Rolnik, 2011). Na realidade, à luz do fortalecimento institucional, da democratização do Estado e da proliferação de processos de planejamento participativo-colaborativo e do aumento dos recursos subsidiados para a habitação de interesse social e urbanização de assentamento precários, a permanência de profundas contradições socioespaciais e ambientais nas metrópoles brasileiras fez com que se enraizasse uma sensação de “impasse da reforma urbana brasileira” (Maricato, 2011).

Em terceiro lugar, não há nada inerente aos instrumentos urbanísticos que foram constituídos a partir da reforma urbana e do Estatuto da Cidade (Denaldi *et al.*, 2015). A maioria dos debates sobre os impasses da reforma não deram a devida atenção ao fato que a regulamentação e utilização do conjunto dos instrumentos são objetos de uma intensa disputa de hegemonia entre os agentes públicos e privados sobre a política urbana e habitacional. Os balanços consolidados a respeito do Estatuto já mostram que, apesar de muitos governos locais mencionarem genericamente os instrumentos que buscam maior alavancagem sobre o mercado fundiário-imobiliário, não avançaram na efetiva aplicação destes. Além disso, mesmo considerando os poucos municípios que efetivamente lançam mão de instrumentos previstos, nem sempre o fazem de acordo com os objetivos de proporcionar maior controle sobre a especulação imobiliária e garantir a função social da propriedade privada. Nesse sentido, conforme mencionamos anteriormente, instrumentos como o Peuc ou o IPTU podem ser utilizados em prol da arrecadação tributária-financeira ou do fomento à dinâmica imobiliária, nem sempre convergente com o ideário da função social da propriedade urbana.

Com o objetivo de também avançarmos na elaboração de um debate mais amplo no cenário internacional, cabe qualificar referida crítica nacional à reforma urbana brasileira que resumimos anteriormente.

É inegável que as expectativas iniciais acerca da reforma urbana foram exageradamente otimistas, principalmente no que se refere à associação direta entre a presença do planejamento colaborativo-participativo e dos instrumentos urbanísticos de controle sobre o mercado de solo, de um lado, e a transformação das cidades brasileiras rumo a um padrão de desenvolvimento urbano mais justo e sustentável, de outro.

Ao mesmo tempo, a trajetória das cidades brasileiras não é sobredeterminada pelos impasses e conflitos em torno do ambiente construído. Isso significa dizer que as contradições estruturais da sociedade, o processo de neoliberalização e mercantilização do espaço urbano representam processos concretos mas não fecharam todas as janelas de oportunidades presentes nas cidades brasileiras.

Por exemplo, um conjunto de cidades avançou na aplicação dos instrumentos urbanísticos alinhados com o objetivo da função social da propriedade. Em 2000, cidades como Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo, todas estas localizadas na região do Grande ABC no sudeste da região metropolitana de São Paulo, gravaram terrenos bem localizados como zonas especiais de interesse social, o que mostrou-se instrumental na ampliação da oferta de moradia para a baixa renda (Malvese, 2014). Cidades como São Paulo e São Bernardo estão também inovando considerando o estágio avançado na definição e efetiva aplicação do Peuc em articulação com as Zeis, buscando assim operacionalizar a função social da propriedade privada.

As cidades da região do Grande ABC talvez sejam emblemáticas destes “espaços diferenciais” de resistência e de inovação. As insurgências dos movimentos sociais de moradia, sindicatos e associações de trabalhadores e prefeitos progressistas, impulsionadas pelo rebatimento do processo de neoliberalização e de abertura comercial descontrolada sobre o território regional, representavam não apenas uma queixa a respeito dos espaços contraditórios herdados do desenvolvimentismo brasileiro, mas também uma reivindicação e uma projeção de um espaço urbano-regional melhor, proporcionando o direito à moradia, à cidade (e à apropriação da riqueza coletiva produzida pela cidade) e, no fundo, à vida.

De certa forma, os próprios processos de neoliberalização e a subsequente crise do Estado desenvolvimentista transformaram “a metrópole do ABC” numa arena privilegiada para a mobilização em torno de um projeto de desenvolvimento alternativo, estruturado por meio de câmaras e fóruns com participação da comunidade, de programas de autogestão para regularização e urbanização de assentamentos precários e de microcrédito e de fomento a cooperativas de trabalhadores

desempregados, entre outros exemplos. A experiência acabou desencadeando formas inovadoras de governança local-regional, visando a produção e apropriação coletivas da terra urbana, da cidade e da própria vida quotidiana na região (Rodríguez-Pose, Tomaney e Klink, 2001).

Por fim, esta qualificação da reforma urbana brasileira “efetivamente existente” é também relevante para refletir criticamente sobre os limites e as potencialidades de um projeto com este perfil em outros países emergentes. Compreender as complexidades da reforma urbana brasileira e a sua relevância para o Sul Global requer enraizá-las numa leitura crítica acerca da seletividade da organização e intervenção territorial do Estado, sem perder de vista a práxis inovadora a partir da qual movimentos sociais, movimentos de moradia e trabalhadores mudaram, e continuarão mudando, os seus destinos nas cidades e áreas metropolitanas.

3 A EXPERIÊNCIA DO IBAS

Neste sentido, cabe destacar uma experiência específica do governo brasileiro no diálogo Sul-Sul em torno da agenda urbana e habitacional no âmbito do Fórum de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), uma iniciativa trilateral destes países para a promoção da cooperação Sul-Sul e o intercâmbio acerca de diversas áreas temáticas definidas em comum acordo. Na 4ª reunião da Comissão Trilateral do IBAS, realizada em Deli em julho de 2007, os assentamentos humanos foram identificados como uma área temática potencial para cooperação e passaram a ser objeto de um grupo de trabalho (GT) específico. Durante a 3ª cúpula IBAS, realizada em Deli em outubro de 2008, foi assinado um Memorando de Entendimento (MdE) formalizando o Grupo de Trabalho em Assentamentos Humanos (GTAH) integrado pela Secretaria Nacional de Habitação do MCidades do Brasil, pelo Ministério de Habitação e Alívio a Pobreza (MoHUPA) da Índia, e pelo Departamento Nacional de Assentamentos Humanos (NDHS) da África do Sul.

Os objetivos arrolados no MdE para o envolvimento trilateral entre os três países em relação aos assentamentos humanos foram a elaboração de conceitos e abordagens para tratar das questões sobre desenvolvimento de assentamentos humanos, estabelecer cooperação técnica por meio de intercâmbio de peritos e experiências, fortalecer a cooperação multilateral por meio da participação conjunta em oficinas e adoção de posições nacionais e regionais comuns; e promover a cooperação em áreas como treinamento, capacitação e pesquisa urbana, entre outros objetivos.

O GT-Assentamentos Humanos do IBAS avançou na troca de experiências, disseminação de informação e homogeneização de conceitos para iniciar a elaboração de uma agenda comum (Wojciechowski e Klink, 2013). Por exemplo, o Fórum desempenhou papel instrumental na troca de experiências sobre os avanços, as

contradições e os desafios enfrentados no desenho e na implementação dos grandes programas de desenvolvimento urbano-habitacional, por exemplo, o *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* e *Rajiv Awas Yojana* na Índia, o *Capital Subsidy Program* no período pós-apartheid na África do Sul e o *PAC/PMCMV* no Brasil. Promoveu também seminários e oficinas para facilitar a elaboração de um vocabulário comum entre os membros. O seminário “Cidades, Assentamentos Humanos e Desenvolvimento: rumo a uma agenda de pesquisa aplicada e políticas públicas em países emergentes”, organizado em parceria entre o Ministério das Cidades e a Universidade Federal do ABC de 12 a 14 de março de 2014, reuniu profissionais e acadêmicos dos três países com o objetivo de discutir questões relativas à agenda urbana global, aprendizagem orientada pela prática e desenvolvimento de capacitação, redes e financiamento de políticas públicas urbanas e habitacionais. No final do seminário, os parceiros acordaram em levar adiante uma iniciativa para pesquisa conjunta para subsidiar a formação profissional e o desenvolvimento de capacidades aplicadas e orientados pela prática, bem como o intercâmbio de informações e experiências em programas e políticas públicas de urbanização de assentamentos precários.

Portanto, apesar dos desafios associados à comunicação e circulação truncadas das ideias em função da geografia, cultura política e história diferenciadas dos membros parceiros do fórum, emergiu ao mesmo tempo uma percepção coletiva acerca de alguns traços comuns entre as diversas experiências e da inovação que ocorreu ao longo da trajetória da política habitacional e urbana brasileira. Isso abriu uma perspectiva concreta para a circulação de ideias em torno de uma agenda crítica sobre a política urbana-habitacional que ao mesmo tempo reconhecesse o potencial da práxis transformadora, impulsionada pelos governos locais progressistas e movimentos sociais, conforme ocorreu em países como o Brasil.³ Portanto, cabe refletir sobre o real alcance desta e de outras iniciativas de diálogo e de cooperação Sul-Sul no sentido de gerar um salto de qualidade no debate sobre a viabilidade de uma Agenda Urbana alternativa para o Brasil, para o Sul Global e como resultado da própria Conferência Habitat III.

4 A CONSTRUÇÃO DAS AGENDAS E A CIRCULAÇÃO DAS IDEIAS SOBRE O PLANEJAMENTO: DA DEPENDÊNCIA À INTERDEPENDÊNCIA?

Havia um tempo, em meados do século vinte, que a crença na existência de uma trajetória única, “replicável universalmente”, rumo ao desenvolvimento social da humanidade podia justificar um processo de transferência de ideias e práticas baseado

3. Por vários motivos, essa perspectiva ainda não se concretizou. O tema está fora do escopo deste capítulo mas existem duas hipóteses para a falta de avanços nesta agenda comum. Primeiramente, o deslocamento da agenda do governo brasileiro do Fórum IBAS para o BRICS. A segunda hipótese se refere ao esvaziamento da própria cooperação Sul-Sul em função do desaquecimento das maiores economias que fazem parte do bloco (principalmente o Brasil, a Índia e a China) e da mudança na própria estratégia de relações internacionais dos membros.

num simples transplante de uma experiência que se originou em um determinado lugar para outro (Healey, 2011, p. 191, tradução nossa).⁴

A citação do texto da Patsey Healey se insere numa análise mais geral desta autora acerca da maneira pela qual certas ideias sobre o planejamento e a organização do espaço urbano e regional circulam em escala internacional. Na visão dela, a transferência e circulação de ideias sobre o planejamento urbano ocorrem a partir de um processo de articulação de uma narrativa de origem, a sua transformação em algo “reaplicável” assim como a “aterrisagem” em algum lugar, em detrimento de outros.

Enquanto uma narrativa de origem situa o contexto histórico, socioeconômico e político das experiências, a sua transformação filtra elementos “supérfluos” e recorte para as dimensões centrais, para garantir uma maior comparabilidade e disseminação de práticas. Experiências como o orçamento participativo, que se originou na cidade de Porto Alegre, e o microcrédito, que inicialmente emergiu no contexto das áreas rurais do Bangladesh, são exemplos emblemáticos de circulação de ideias. No entanto, ainda na visão da autora, referidos exemplos também mostram que no próprio processo de circulação houve perda das dimensões transformadoras das estruturas de poder que marcaram as experiências originais.⁵

Healey também aponta que o processo de circulação internacional de ideias sofreu mudanças ao longo do século XX, principalmente em função da queda da narrativa essencialista de uma modernidade universal e do desenvolvimento contínuo mediado pelo próprio planejamento. Mais particularmente, ela argumenta que presenciamos uma transformação de um cenário marcado por certezas, narrativas lineares, comparabilidade e reaplicabilidade de experiências para um contexto de incertezas, contingências e reconhecimento das especificidades geográficas e históricas dos lugares.

De certa maneira, referida mudança coloca em cheque a transferência e circulação de ideias sobre planejamento e cria um dilema: como avançar na construção de uma agenda crítica de planejamento que reconheça as especificidades das experiências locais mas, ao mesmo tempo, articule a capacidade de aprender com os outros lugares a partir de uma comunidade internacional de planejadores, acadêmicos e movimentos sociais, que está crescentemente conectada em escala planetária (urbanizada)? No final desta seção retornaremos a esta pergunta inicial.

Antes disso, cabe primeiramente dissecar a análise sobre a circulação de ideias para o contexto específico do Sul Global. Mais particularmente, tomando como ponto de partida a análise da Healey, a era modernista consolidou um padrão de-

4. Do original: “Back in the mid 20th century, a simple uprooting and transplanting transfer process could be justified by the belief in a single, ‘universally valid’ pathway for human social development”

5. No caso de Porto Alegre os traços mais radicais estavam relacionados com a democracia direta e a ruptura com os processos tecno-burocráticos de planejamento do fundo público.

pendente de circulação de ideias do centro para a periferia, enraizado numa visão essencialista sobre a reaplicabilidade do planejamento dos países desenvolvidos para as ex-colônias. *Grosso modo*, na segunda metade do século XX encontramos duas grandes fases nesta trajetória de circulação de ideias:

- 1) O período entre o pós-guerra e os anos 1970, marcado pelo que Brenner (2004) chama de Keynesianismo espacial nos países centrais. Neste período, o planejamento modernista se enquadra numa narrativa bem articulada de escalas e espaços do Estado de bem estar nacional. O projeto e a estratégia do Keynesianismo espacial, no sentido de garantir certa coesão socioespacial, são articulados por meio de um Estado nacional que reduz as disparidades regionais e urbanas por meio de agências de planejamento regional e de políticas urbanas que subvencionam a habitação e os serviços urbanos. Os planos diretores e o zoneamento funcional servem para ordenar e organizar um espaço em prol da eficiência coletiva.

Referido ideário influenciou os “projetos nacionais” que estavam sendo construídos, com bandeiras diferentes, em vários países emergentes e ex-colônias. Nesse contexto, as ideias “do centro” sobre o planejamento como elemento propulsor da cidade eficiente dentro de um projeto nacional encontraram terreno relativamente fértil. As agências internacionais de fomento e os projetos nacionais de cooperação técnica com as ex-colônias e os outros países emergentes também contribuíram para a constituição de um intenso canal de circulação de ideias, operacionalizado por meio de acadêmicos e planejadores profissionais atuando em fundações, consultorias e universidades nos países centrais.⁶

- 2) O período pós-1970, marcado pela crise no padrão de regulação monetária em escala global e pelo processo de neoliberalização e transformação nos espaços e nas escalas de atuação dos Estados nacionais nos países centrais.

Não cabe neste capítulo retomar a análise das consequências espaciais do processo de neoliberalização nos países centrais, conforme autores como Harvey (1989) e, mais recentemente, Brenner e Theodore (2002). Em síntese, a “neoliberalização dos espaços” deslocou o *leitmotif* do planejamento modernista, isto é, de garantir certo grau de coesão socioespacial compatível com a manutenção do sistema de acumulação por meio do

6. Um exemplo emblemático foi o *Bouwcentre*, instituição holandesa de capacitação e treinamento criada nos anos 1950 em Roterdã, que viria a transformar-se no IHS (*Institute for Housing and Urban Development Studies*). Referido Instituto criou o chamado *Dutch model*, que se caracterizou pela abordagem multifacetada por meio de: cursos de aperfeiçoamento profissional conduzidos em Roterdã e destinados a técnicos dos países emergentes (por exemplo, um curso de duração de cinco meses em habitação, planejamento e construção); projetos de fortalecimento institucional e de capacitação *in loco* nos países emergentes; e consultorias procurando a resolução de problemas específicos destes países. Atualmente, após uma reestruturação nos anos 1990 que implicou em redução dos subsídios governamentais, o Instituto foi absorvido pela Universidade de Erasmus em Roterdã.

projeto nacional de controle e organização do espaço e de subvenção da habitação e infraestrutura urbana, para um modo de regulação que incentiva o protagonismo das cidades e a competitividade urbana na economia globalizada. Existe ampla literatura sobre como estas ideias e práticas acerca do papel do planejamento urbano e das cidades como “motores de crescimento e desenvolvimento”, originado num contexto de reestruturação produtiva no centro, migraram para os países emergentes (Fernandes, 2001).

Existem inúmeros exemplos desta “virada escalar” nos países centrais, e a maneira pela qual as agências de fomento influenciaram na circulação internacional das ideias acerca da cidade-região como nova âncora da economia (inter)nacional. Já em 1991, o Banco Mundial lançou mão do conceito “produtividade urbana” para analisar o papel estratégico das cidades em pleno contexto de ajuste fiscal e macroeconômico nos países emergentes (World Bank, 1991). Referido *policy paper* desencadeou uma série de publicações alinhadas de outras agências multilaterais e bilaterais de cooperação (UNDP, 1991). A própria segunda conferência mundial Habitat 1996 em Istambul também priorizou o tema das cidades com base no ideário do Borja e do “novo” Castells sobre o global e local (Borja e Castells, 1997). Em 1999, a Aliança das Cidades, composta por um conjunto de agências bilaterais e multilaterais de fomento, constituiu uma plataforma central para as cidades. A sua atuação privilegia a elaboração de estratégias de desenvolvimentismo a partir das cidades (*City Development Strategies*) e a massificação de estratégias de urbanização de assentamentos precários. A última orientação reflete, por parte das agências de fomento e dos governos (nacionais e locais), um reconhecimento do espaço da favela como nova oportunidade de geração de renda, emprego e capital social.

A circulação unilateral das ideias, dos países centrais para a periferia, contribuiu para consolidar as contradições na própria trajetória de desenvolvimento nos países emergentes. Travou também a articulação de um pensamento mais autêntico, alinhado com as especificidades do planejamento no Sul Global. O caso brasileiro é emblemático de algumas tendências que também se manifestaram em países como Índia e África do Sul (Roy, 2009; Pieterse, 2008).

No que se refere ao pós-guerra, por exemplo, cabe lembrar que o nacional-desenvolvimentismo brasileiro nunca se equiparou ao keynesianismo espacial. Este primeiro proporcionou legitimidade ideológica em prol de um projeto de crescimento, industrialização e construção de uma nação-mercado, mas gerou uma série de contradições socioambientais nas metrópoles brasileiras. As favelas e os assentamentos precários e informais não encontravam lugar na cidade moderna e funcionalista enquanto o projeto desenvolvimentista se apropriou da água, dos

mananciais e dos recursos não renováveis como meros insumos baratos no processo de acumulação mediado pelo Estado nacional. Os erros e (poucos) acertos que se arrastaram ao longo das décadas consolidou um processo que foi acompanhado e patrocinado pelas próprias agências de fomento (*learning by doing* na linguagem do próprio Banco Mundial). Foi marcado pela evolução de uma estratégia de incondicionalmente demolir e remover as favelas para um gradual reconhecimento estatal dos assentamentos precários como elemento constituinte de uma práxis urbana alternativa. Também pressionados pelos movimentos sociais e os de moradia, esta evolução e este amadurecimento desencadearam estratégias do Estado para melhorar, urbanizar e inserir as favelas e os assentamentos precários em projetos mais amplos de desenvolvimento. Portanto, a especificidade da trajetória brasileira acabou enraizando um lento e contraditório processo de aprendizagem com estratégias de urbanização dos assentamentos precários, paulatinamente articuladas com a própria política urbana-habitacional.

Quanto à fase mais recente marcada pela neoliberalização, a circulação de ideias nos países centrais sobre o papel protagonista das cidades e dos grandes projetos urbanos levou a adaptações “ornitorrinca” no cenário brasileiro. De um lado, nos anos do colapso nacional-desenvolvimentista e do recuo da atuação do Estado nacional nos anos 1990, presenciamos, de fato, a proliferação de narrativas sobre a crise do plano modernista, a emergência de “novas” formas de planejamento urbano e a disputa entre as cidades no cenário mundial de lugares. No entanto, a aguda escassez de recursos públicos que marcou os anos de reestruturação produtiva, além da própria falta de alavancagem do setor público sobre os mercados fundiários fizeram com que a penetração do “novo” padrão de planejamento, ao menos comparado com o cenário nos países centrais, estivesse incompleta.

Além disso, em países continentais como Brasil, evidencia-se, ao longo do tempo, que o Estado nacional mudou sua forma de organização e atuação, mas continuou estratégica, seja para desencadear um projeto de mercantilização e desregulação dos espaços (neoliberalização *rolling back*, como foi o caso dos anos 1990), seja na tentativa de criar as institucionalidades mais adequadas para o pleno funcionamento dos próprios mercados urbanos (neoliberalização *rolling out*).

Por fim, no pós-2003, a retomada de crescimento macroeconômico favoreceu uma atuação mais intensa do Estado-nacional em torno de um projeto redistributivo a partir da alocação de voluminosos recursos financeiros subsidiados para as áreas urbanas e metropolitanas. Portanto, a especificidade e complexidade do padrão de regulação e atuação do Estado brasileiro, nas suas múltiplas escalas, fez com que a práxis, assim como o ideário da política urbana brasileira, não se alinhasse mecanicamente com as ideias sobre a neoliberalização dos espaços urbanos e a proliferação de estratégias neolocalistas em vigor nos países centrais.

Na realidade, a complexidade da cidade brasileira, como arena contestada por agentes públicos e privados com projetos e estratégias diferenciados (por exemplo, a cidade da reforma urbana, a cidade como máquina de crescimento, a cidade como espaço privilegiado para a produção e apropriação coletiva de riqueza e da própria vida etc.), abre uma janela de oportunidade de reflexão mais autêntica, alinhada com as especificidades geográficas e históricas da atuação contraditória do estado desenvolvimentista sobre o espaço urbano e regional, sem deixar de reconhecer as suas relações imbricadas com o pensamento sobre política e planejamento urbanos nos países centrais.

Isso nos remete à questão mencionada no início desta seção sobre a universalização e comparabilidade *versus* a unicidade-especificidade das experiências e ideias sobre o planejamento que representa o eixo central do argumento da Healey. Mais especificamente, como reconhecer os limites da comparabilidade à luz das especificidades das narrativas de origem que consubstanciam as experiências sem ao mesmo tempo desconsiderar as interdependências, as estruturas e os agenciamentos que cercam a própria circulação de ideias sobre práticas, instrumentos e planejamento. Na visão da Healey, isso requer aperfeiçoar “a ideia de planejamento com características de uma contingência universal em evolução contínua” (Healey, 2011, p. 191).

Com esta ideia Healey procura desenvolver um novo padrão de circulação interdependente quando argumenta em prol da emergência de *uma comunidade internacional de planejadores reflexivos (inquirers)*. Mas a comunidade reflexiva do “Sul Global” fará parte dela?⁷ E como a Conferência Habitat abre oportunidades (ou riscos) para a circulação interdependente de ideias em prol da elaboração de uma agenda de reflexão crítica e uma práxis transformadora para as cidades no Sul Global?

5 EPÍLOGO. HABITAT III, OS ODS E A AGENDA ALTERNATIVA?

No que se refere à dinâmica das discussões internacionais, o ano 2014 marcou o fim de um ciclo associado às Metas do Milênio e a abertura de uma nova agenda global que procurasse mobilizar a comunidade internacional em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Na realidade, a articulação e o desenho desta agenda alternativa já tinham se delineado bem antes, o que gradativamente consolidou uma rede internacional “multiescalar” composta por agências internacionais, representantes do setor privado e da sociedade civil organizada, governos nacionais, instituições técnicas e universidades, consultores e líderes mundiais.

O exemplo emblemático foi a criação, pelo secretário geral da Organização da Nações Unidas (ONU) Ban-Ki-Moon, da *Sustainable Development Solutions Network* em 2012. O objetivo desta rede é “mobilizar conhecimento e *expertise* global em prol

7. Cabe ressaltar que Healey lança mão de um conceito amplo de “planejadores” (reflexivos), que inclui planejadores profissionais e acadêmicos, assim como movimentos sociais e os agentes privados envolvidos e afetados no planejamento do ambiente construído.

da resolução de problemas práticos para o desenvolvimento sustentável, incluindo o desenho e a implementação dos Objetivos para Desenvolvimento Sustentável”. A rede tem um compromisso com o apoio à “implementação dos ODS em escala local, nacional e global”.⁸ A sua estrutura organizacional inclui, entre outros mecanismos, um comitê consultivo acadêmico, um conselho de liderança composto por membros de notório saber em questões de sustentabilidade, representantes do setor público, da sociedade civil organizada, da academia e do segmento empresarial. A rede recebe contribuições financeiras de organizações multilaterais e bilaterais, empresas, fundações e governos nacionais, entre outras fontes.

É inegável que a evolução das discussões da “comunidade internacional” na direção da agenda da sustentabilidade ganhou *momentum* e legitimidade a partir de temas como aquecimento global, a proliferação de desastres naturais e os desafios associados à matriz energética estruturada em torno dos recursos não renováveis, entre os exemplos mais evidentes com capacidade de mobilização política e midiática. Além disso, presenciamos há tempo uma crescente associação entre a agenda da sustentabilidade e a dinâmica das cidades. Por exemplo, uma das onze áreas temáticas prioritárias adotadas pela *Sustainable Development Solutions Network* que mencionamos anteriormente é a da “cidade sustentável: inclusão, resiliência e conectividade” (*sustainable cities: inclusive, resilient, and connected*). Como sabemos, a narrativa de origem que norteou esta agenda não é nova e se relaciona com a percepção de que as cidades concentram uma parcela significativa do dinamismo econômico, da pobreza e das contradições socioambientais globais.

No entanto, o conceito de sustentabilidade é amplo e pode ser preenchido de acordo com vários projetos e estratégias. Portanto, não há nada inerente à maneira pela qual a agenda ambiental e a da sustentabilidade são articuladas e relacionadas com a escala urbana e a (re)produção do espaço urbano e regional (Swyngedouw e Heynen, 2003). Nesse sentido, a sustentabilidade urbana reflete uma arena contestada pelos movimentos sociais e ambientais, e pelos agentes públicos e privados que procuram redirecioná-la de acordo com os seus próprios interesses. Além disso, conforme também lembra Acselrad (2009), os ecossistemas e as cidades são indissociáveis e fazem parte de um metabolismo socioambiental híbrido, rotulado por ele como “urbanização ciborgue”:

Na cidade, sociedade e natureza, representação e ser são inseparáveis, mutuamente integradas, infinitamente ligados e simultâneos; essa “coisa” híbrida sicionatural chamada “cidade” é cheia de contradições, tensões e conflitos. Urbanidade e urbanização capturam aqueles objetos em proliferação que Donna Haraway chama “ciborgues” (1991) ou a que Bruno Latour se refere como “quase objetos” (1993); são eles intermediários que corporificam e medeiam natureza e sociedade e tecem uma rede de transgressões infinitas e espaços fronteiros (Acselrad, 2009, p. 100).

8. Disponível em: <<http://unsdsn.org>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

Portanto, à luz deste quadro, os ODS proporcionam desafios e oportunidades para a preparação de uma agenda para a Conferência Habitat III que esteja alinhada com as especificidades da trajetória de desenvolvimento brasileiro e de outros países emergentes e que reconheça as complexidades associadas ao metabolismo socioambiental, à “urbanização cyborgue” e às arenas contestadas e os conflitos que cercam a agenda urbana e ambiental nas cidades no Sul Global (Acselrad, 2009).

O desafio é que, no momento atual, a narrativa da sustentabilidade que substancia os próprios ODS seja preenchida a partir de uma representação estruturada em torno da *modernização ecológica* (Harvey, 1997). De acordo com este paradigma, fortemente inspirado pelas ciências ambientais, pela economia ecológica e pela teoria de sistemas, o problema (e a solução) da sustentabilidade requer(em) ajustes (sistêmicos) nos estoques e fluxos gerados pela dinâmica econômica no sentido de garantir resiliência e capacidade de absorção dos ecossistemas. A partir dos anos 1970, presenciamos o surgimento da modernização ecológica com forte apelo no pragmatismo da agenda das agências multilaterais e bilaterais, dos gestores e dos movimentos ambientais a partir de abordagens despolitizadas, como o princípio do poluidor pagador e a governança compartilhada-colaborativa dos bens públicos ambientais. A própria lógica constituinte da rede *Sustainable Development Solutions Network* está enraizada no paradigma da modernização ecológica.

Ao mesmo tempo, o tema da sustentabilidade abre oportunidades e perspectivas para uma agenda alternativa, baseada em representações diferenciadas, como a da ecologia política ou da justiça ambiental.

O ponto de partida da ecologia política é a análise das disputas (materiais, discursivas, culturais e simbólicas) em torno da distribuição e do acesso aos recursos socioambientais, por meio de uma perspectiva epistemológica que valoriza as relações desiguais de poder e as disparidades sociais, políticas e econômicas na produção e transformação da natureza e do homem (Swyngedouw e Heynen, 2003). A primeira geração de contribuições da ecologia política incorporou uma visão relativamente estática e determinística acerca dos arranjos escalares. Trabalhos mais recentes buscam dialogar melhor com uma perspectiva estratégico-relacional, apontando que as disputas sobre a apropriação das florestas, do ar, da água e da terra são moldadas a partir da articulação, pelos diversos agentes interessados, de múltiplas escalas (Ioris, 2011).

O principal ponto da justiça ambiental, que tem uma narrativa de origem localizada nos bairros negros e pobres das cidades norte-americanas que foram afetadas pelas múltiplas formas de contaminação e degradação ambiental, é a distribuição “desigual e combinada” dos custos socioambientais sobre os grupos étnicos e raciais e as classes sociais. A abordagem evoluiu no sentido de ampliar o escopo e a abrangência das questões, incluindo o debate sobre desastres, a mobilidade e o transporte e a localização de indústrias fordistas-poluidoras em escalas geográficas

mais amplas que a cidade. A circulação internacional da ideia da justiça ambiental também desencadeou um crescente reconhecimento das generalidades e especificidades da dialética socioambiental em outros países, regiões e cidades.

A justiça ambiental e a ecologia política representam narrativas alternativas promissoras no sentido de re-politizar a agenda da sustentabilidade para as cidades no Sul Global. Referidas narrativas também dialogam com a herança contraditória do desenvolvimentismo nos espaços urbanos e regionais em geral, e os desafios contemporâneos de articular a agenda ambiental com a urbanização e integração dos assentamentos precários nas cidades brasileiras em particular.

As racionalidades diferenciadas que consubstanciam o planejamento urbano e ambiental transformaram as cidades e áreas metropolitanas em arenas de contestação nas quais os agentes públicos (autarquias estaduais de licenciamento ambiental e de infraestrutura urbana, governos locais, bancos públicos de habitação e de fomento ao desenvolvimento etc.) e privados (movimentos de moradia e ambientais, empresas e representantes de associações empresariais, acadêmicos e profissionais liberais etc.) disputam a hegemonia sobre *o direito de preencher* a agenda da sustentabilidade de acordo com os seus próprios projetos e interesses. Neste cenário, o significado e a direção do projeto de sustentabilidade estão muito mais abertos do que sugerido pelo paradigma hegemônico da modernização ecológica estruturado em torno do ideário de ajustes de estoques e fluxos. Por exemplo, a sustentabilidade dos mananciais nas metrópoles é contestada a partir de projetos de urbanização de assentamento precários; de restrição de licenciamento para programas de habitação de interesse social; e de fomento a empreendimentos logísticos e de projetos de geração de trabalho e renda.

Nesse contexto, portanto, interessa ao Brasil articular e pautar uma agenda dos ODS a partir de premissas e narrativas diferentes da modernização ecológica, com uma perspectiva de constituir uma comunidade internacional de planejadores (e movimentos) reflexivos que procura inserir a problemática habitacional-urbana e ambiental das cidades do Sul Global nas discussões globais sobre a sustentabilidade. Estamos prontos para Habitat III?

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. (Ed.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALESSANDRI CARLOS, A. La Utopia de la gestión democrática de la ciudad. **Scripta Nova**, Barcelona, Universidade de Barcelona, v. 9, n. 194, 1º ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm>>. Acesso em: 1º April 2016.

ARRETCHE, M. T. S. Desarticulao do BNH e autonomizao da poltica habitacional. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P.L.B. (Eds.). **A federao em perspectiva**: ensaios seleccionados. So Paulo: FUNDAP, 1995.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global, la gestin de ls ciudades em la era de la informacin**. Madrid: United Nations for Human Settlements; Santillana de Ediciones, 1997.

BRASIL. Ministrio das Cidades; ALIANÇA DAS CIDADES. **O Estatuto da Cidade comentado**. So Paulo: Ministrio das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

BRENNER, N. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. New York: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; THEODORE, N. (Eds.) **Spaces of neo-liberalization**. Boston: Blackwell, 2002.

DENALDI, R. *et al.* **Parcelamento, edificao ou utilizao compulsrios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentao e aplicao. Santo Andr, SP: Ministrio da Justiça, 2015.

FERNANDES, A. C. Da reestruturao corporativa  competio entre cidades: lioes urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporneo. **Espaço e Debates**, v. 17, p. 26-45, 2001.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**, v. 71, p. 3-17, 1989.

_____. The environment of justice. *In*: MERRIFIELD, A; SWYNGEDOUW, E. (Eds.). **The urbanization of injustice**. New York: New York University Press, 1997.

HEALEY, P. The universal and the contingent: some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. **Planning Theory**, v. 2, n. 11, p. 188-207, 2011.

HUCHZERMEYER, M. A legacy of control? The capital subsidy for Housing, and informal settlement intervention in South Africa. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 27, n. 3, p. 591-612, 2003.

IORIS, A. R. Applying the strategic relational approach to Urban Political Ecology: the water management problems of the baixada fluminense. **Antipode**, Rio de Janeiro, p. 1-33, 2011.

KLINK, J; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the brazilian metropolis. **Planning Theory**, p. 1-16, 2016. No prelo.

LIMONAD, E.; BARBOSA J. L. Entre o ideal e o real rumo  sociedade urbana: algumas consideraoes sobre o "Estatuto da Cidade". **GEOUSP**, n. 13, p. 87 -106, 2003.

MALVESE, S. **Zonas especiais de interesse social, Zeis de vazios na região do grande abc**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, São Paulo, 2014.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. *In*: BRASIL; Ministério das Cidades; ALIANÇA DAS CIDADES. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério de Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

_____. **Impasses da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2011.

PIETERSE, E. **City Futures**. London; New York; Cape Town: Zed Books and UCT Press, 2008.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J.; KLINK, J. Local Empowerment through economic restructuring in Brazil: The case of the Greater ABC Region. **Geoforum**, v. 32, p. 459, 2001.

ROLNIK, R. Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 35, n. 2, p. 239-255, 2011.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos CEBRAP**, v. 89, p. 89-110, 2011.

ROY, A. Why India cannot plan its cities: informality, insurgency and the idiom of urbanization. **Planning Theory**, n. 8, v. 1, p. 76-87, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Eds.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Cidades, 2011.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale. *In*: COX, K. R. (Ed.). **Spaces of globalization. Reasserting the power of the local**. New York; London: The Guilford Press, p. 115-136, 1997.

SWYNGEDOUW, E.; HEYNEN, N. C. Urban political ecology, justice and the politics of scale. **Antipode**, p. 889-919, 2003.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Cities, people and poverty: urban development co-operation in the 1990s**. New York: UNDP, 1991.

WOJCIECHOWSKI, M. J.; KLINK, J. Colaborando em prol de cidades mais sustentáveis no sul: a experiência do grupo de trabalho para assentamentos humanos do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). *In*: VELOSO, S.; ERTHAL, A.; ESTEVES, P. (Eds.). **As cidades e os BRICS**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2013.

WORLD BANK. **Urban policy and economic development: an Agenda for the 1990s**. Washington: World Bank, 1991.

ESCALAS HÍBRIDAS DE ENGAJAMENTO SOCIAL: COMO A INTEGRAÇÃO DE TECNOLOGIAS PODE AMPLIAR OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS?¹

Giovanni Allegretti²
Audrey Tang³
Michelangelo Secchi⁴

O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acessar recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela transformação da cidade. Além disso, é um direito comum e não um direito individual uma vez que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo para reformar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, quero demonstrar, um dos mais preciosos, ainda que um dos mais negligenciados, de nossos direitos humanos. (D. Harvey, 2008, p. 23, tradução nossa).

1 INTRODUÇÃO: QUANDO QUESTIONAR A RELEVÂNCIA DA ESCALA DE AÇÃO

Na última década, a participação de cidadãos em processos de tomada de decisão tem sido considerada um componente fundamental da construção do direito à cidade. Ao mesmo tempo, a cidade também tem sido o palco principal no qual a maioria dos experimentos em inovação democrática, que floresceram ao redor do mundo no mesmo período, ocorreu. Entre essas inovações, valem ser destacadas: orçamento participativo (OP), planejamento urbano participativo e técnicas de desenvolvimento integradas, Agenda 21, metodologia de debate público, reuniões eletrônicas de cidadãos e diversas variações de júbis, painéis e assembleias de cidadãos que, nas duas últimas décadas, vêm acompanhando a tomada de decisão pública em todo o mundo, se hibridizando e se adaptando a diferentes culturas.

1. Este capítulo deve parcialmente suas reflexões ao projeto O Orçamento Participativo como Instrumento Inovador Para Reinventar as Autarquias em Portugal e Cabo Verde: uma Análise Crítica da Performance e dos Transfers (financiado por FCT com recursos PTDC/CS-SOC/099134/2008 – FCOMP-01-0124-FEDER-009255) e a um projeto mais recente financiado pelo Horizonte 2020 – Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação da União Europeia pelo contrato de subvenção Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations – EMPATIA (687920).

2. Investigador Sênior do Centro de Estudos Sociais de Portugal. Coordenador do Projector EMPATIA.

3. Hacker cívica e ministra de políticas digitais de Taiwan.

4. Investigador Júnior do Centro de Estudos Sociais de Portugal.

Na prática, as autoridades locais (principalmente os municípios) têm sido o agente institucional principal envolvido em um processo de profunda intensificação de regimes urbanos democráticos, ao abrir seus processos de tomada de decisão para a participação ativa de cidadãos não eleitos e grupos sociais. Em diversos casos, a decisão de proceder desta forma é fomentada por representantes de oficiais eleitos, conscientes da necessidade de renovar os métodos de governo na “era da desconfiança” (Rosanvallon e Goldhammer, 2008), enquanto, em outros casos, foi a pressão da sociedade civil organizada que conseguiu, de baixo para cima, convencer instituições a abrir novos espaços relevantes de diálogo social.

Como consequência dessa tendência de multiplicação de inovações participativas no nível local, muitos estudiosos e ativistas argumentam que a escala reduzida desses processos limite, intrinsecamente, seu potencial de influência sobre as relações de poder que efetivamente moldam as definições estratégicas em urbanização e, em decorrência, influenciam estruturalmente o desenvolvimento local (Souza, 2015). Autores como Mark Purcell desenvolveram o conceito de *Local Trap* (armadilha local) exatamente para definir a tendência de pesquisadores e ativistas de generalizar um conjunto de premissas relacionadas a valores como tipicamente “inerentes à escala local” (Purcell, 2006). Este conceito refere-se a diversos significados invisíveis e não declarados que associam a *local* como sendo uma reação e justaposição ao quadro cultural construído em torno de *global*. Como este último termo é associado ao capitalismo neoliberal, injustiças sociais e frequente falta de democratização – ou à baixa intensidade de regimes democráticos formais – um duplo vínculo conceitual (Hesse, 2004) similar é criado em torno do conceito de local em diferentes dimensões: localização/democratização, comunidade/comunidade local, população local/soberania local, desenvolvimento local/desenvolvimento baseado na comunidade. De forma mais geral, “o uso do adjetivo ‘local’ para ideias mais específicas como ‘indígena’, ‘pobre’, ‘rural’, ‘fraco’, ou ‘tradicional’, mesmo que não haja nada de essencialmente local sobre essas categorias” (Purcell, 2006). Vieses similares são também visíveis na literatura acadêmica sobre inovações democráticas e democracia urbana e constituem uma ambiguidade silenciosa em todo o debate sobre direito à cidade e sua aplicação.

A questão que se gostaria de focar neste capítulo está diretamente ligada à efetiva capacidade de experimentos locais de inovação democrática de consubstanciar o direito à cidade: para estabelecer um novo conjunto de direitos relacionados à condição de habitante de um espaço urbano e para influenciar as relações de poder que de fato estão na base das estratégias de urbanização, assim como dos mecanismos relacionados de criação e acumulação de valor.

De fato, por um lado, parece evidente que os investimentos de capital que transformam os espaços urbanos em cidades do mundo são sempre mais dependentes de mecanismos decisórios que se passam fora do domínio público

e, frequentemente, em uma escala que não corresponde à do local físico onde os projetos de urbanização são implantados. Por outro lado, o baixo escalão do setor público normalmente não tem força suficiente para aplicar novos direitos de forma autônoma, sem o apoio de níveis administrativos e políticos superiores.

Isto é válido também em casos de Estados-nação que já tenham delegado e descentralizado parte de seu poder para outras entidades – por exemplo, no contexto da União Europeia, onde, até pelo menos 2008, descentralização foi um conceito-chave para reformas do setor público. Pode-se usar a definição de *subsidiariedade assimétrica* para descrever o quadro da descentralização sob o neoliberalismo, no qual a transferência de competências não corresponde a uma transferência equivalente de fundos para se realizar as novas obrigações, frequentemente deixando as autoridades locais expostas a endividamento e financeirização progressiva.

Como exemplo, é interessante ressaltar o quanto os orçamentos municipais em todo o mundo estão sofrendo de males decorrentes da dependência da trajetória (*path-dependency*), causados por altos juros no pagamento de dívidas e pela dependência de transferências de níveis governamentais superiores. Em muitos casos, o único recurso disponível para investimentos estruturais são os oriundos de taxas de urbanização: o que, como consequência, cria uma espiral dramática na qual a autonomia financeira das autoridades locais se torna dependente da produção de espaços lucrativos, criando um círculo vicioso de especulação, com venda e fechamento de áreas públicas comuns.

Como consequência de tais tendências perversas, a extensão dos processos de participação deve ser questionada a fim de se pesquisar e analisar sua real eficácia. Qual deveria ser a escala socioinstitucional adequada das inovações em participação para se atingir as necessidades básicas, em termos políticos, sociais e econômicos, assim como as reivindicações, dos cidadãos? É a extensão do experimento participativo um fator realmente determinante em seu sucesso ou a existência de redes e massas críticas de práticas locais poderia adequadamente compensar a armadilha da proximidade?

De uma perspectiva teórica, ecologistas políticos já desconstruíram a natureza socioambiental de cada escala geográfica (Swyngedouw e Heynen, 2003), incluindo a de participação social e conflito. A onda de movimentos sociais altermundialistas que caracterizou o fim do milênio pode ser reconhecida como um exemplo poético mitológico de “glocalização” das reivindicações sociais. A estratégia utilizou o palco oferecido pelos megaeventos de instituições globalizadas – como o encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Seattle em 1999 ou a reunião do G8 em Gênova em 2001 – como base para organizar uma contra estratégia capaz de tornar visíveis desafios locais como a extensa difusão de organismos geneticamente modificados (OGMs) ou a crescente exposição ao endividamento das

sociedades do sul. Além dos movimentos sociais auto-organizados, a atividade em rede envolveu um amplo espectro de organizações não governamentais (ONGs) e atores institucionais na organização de grandiosos experimentos participativos conhecidos como fóruns sociais: um conjunto de espaços participativos flexíveis e transversais, capazes de conectar o âmbito local à dimensão global, com uma celebração anual nos fóruns sociais mundiais (FSMs) que ocorrem desde 2001. Justamente no contexto do primeiro FSM, realizado em Porto Alegre em 2001, a prática de orçamento participativo vivenciada no Brasil e na América Latina foi disseminada pela primeira vez através da Europa, graças à circulação de conhecimentos e de práticas viabilizada por redes internacionais de ativistas e autoridades locais como o Fórum de Autoridades Locais para Inclusão Social (FAL) (Sintomer e Allegretti, 2009).

Similarmente, em eventos internacionais mais recentes das Nações Unidas – como no caso da Rio+20, em 2012 – os organizadores vêm conduzindo processos oficiais de consulta com o duplo objetivo de identificar e incluir na agenda institucionais as propostas e necessidades da sociedade civil, mas ao mesmo tempo de também neutralizar e enfraquecer as posições mais conflituosas dentro dos movimentos sociais.

Enquanto esses exemplos criaram referências organizacionais estratégicas para movimentos sociais e ativistas na cena global – baseadas na organização de eventos de oposição a megaeventos –, o quadro real se mostra muito mais complexo e diferenciado quando se pesquisa o desenvolvimento de práticas participativas sistemáticas em níveis intermediários (entre o local e o global). Analisando experiências concretas de inovação democrática, parece evidente como até pouco anos atrás era praticamente impossível de se imaginar a participação sistemática em larga escala, ainda que casos pontuais existissem em contexto específicos, especialmente em termos de referendo, iniciativas legislativas a partir da base ou outras iniciativas específicas de participação. Atualmente, alguns dispositivos de participação impuseram fortemente sua presença no panorama internacional, especialmente no nível local. Eles frequentemente se movem entre experimentos de institucionalização e um forte uso de tecnologias de informação e comunicação, sendo que, até hoje, estas muitas vezes enfraqueceram o impacto social e a força dos processos de participação, porque contribuem para a redução do diálogo social a uma consulta “leve” e a consolidações mecânicas de preferências individuais. Mas tentativas de dar escala a inovações em participação para níveis administrativos superiores estão se ampliando em quantidade e qualidade. Isto ocorre, por um lado, em paralelo ao fortalecimento do nível regional como um espaço significativo de governo – especialmente dentro da União Europeia ou em estados federais em outras partes. Por outro lado, isto se dá em um quadro no qual os poderes municipais são forçados a se fundir ou unir forças com entidades supramunicipais ou

intercomunitárias, por exemplo, novos órgãos estabelecidos para governar áreas metropolitanas acima das fronteiras administrativas dos municípios. Estes, por sua vez, frequentemente, têm menos legitimidade e reconhecimento democrático por parte de seus habitantes.

Sem dúvida, a ampla difusão das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e o rápido desenvolvimento de tecnologias colaborativas, assim como de abordagens comportamentais relacionadas, abriram um novo espectro de possibilidades, não só por permitir que um grande número de pessoas possa participar de processos de grande escala – por exemplo, iniciativas de legislação popular em nível nacional –, mas também interconectando diferentes níveis de participação, criando, assim, relações entre processos já existentes e fomentando a criação de coalizões capazes de ampliar crescer mantendo a complexidade e diversidade originais. Como mostrado por Allegretti, Corsi e Allegretti (2016), na última década diversas experiências ocorreram, o que criou espaços de participação para processos constitucionais ou para emendas constitucionais profundas, além do papel das assembleias constituintes tradicionais, como nos casos de África do Sul, Quênia, Nepal, Bolívia, Equador, Islândia e Irlanda, entre os mais recentes e os mais radicais. Nesses casos, o motivador dos processos foi, principalmente, a necessidade de realizar de forma compartilhada a definição de valores fundamentais comuns para serem a base de um novo quadro legal nacional – ou mesmo plurinacional, ou, pelo menos, multicultural. Outras experiências se deram pela opção estratégica de compartilhar reformas com a população – como o sistema eleitoral, no caso das assembleias de cidadãos, experimentado na província da Colúmbia Britânica, no Canadá –, o que dificilmente ocorreriam caso se contasse somente com a capacidade de autorreforma dos representantes eleitos e seu desejo de abrir mão gradualmente de privilégios consolidados.

2 UMA OBSERVAÇÃO SIMPLES AOS LEITORES DESTE TEXTO

Dentro da perspectiva apresentada no parágrafo anterior, este texto busca gerar uma pequena contribuição para o entendimento de como o desafio colocado pela escala em que se dão os processos participativos pode ser gradualmente superada por meio do que Leonie Sandercock (2003) uma vez chamou de “milhares de minúsculas ações de empoderamento”.

Por esta razão, a questão de pesquisa que inspira esse capítulo é: em que medida e por meio de quais mecanismos processos de democracia deliberativa ocorrido no âmbito das cidades podem influenciar a elaboração de políticas públicas em outro nível que não somente o governo local? Nossa hipótese é que as TICs podem ter um papel crucial ao oferecer a oportunidade técnica de ampliação de escala, mas elas também acentuam os aspectos de fragmentação e

individualização da participação. A fim de tornar seu uso eficaz, redes e grupos organizados são cruciais não só quando atuam como *ativadores* de dinâmicas participativas em grandes escalas, mas também quando atuam como *tradutores* entre linguagens e culturas que ainda não são capazes de interagir em profundidade. Baseados nesta premissa, nos próximos parágrafos, serão apresentados dois casos diferentes, em diferentes cantos do planeta e em estágios de desenvolvimento distintos:

- 1) O primeiro caso é Portugal, em seus estágios iniciais para a construção da lei nacional de participação em Portugal. Esta foi defendida por algumas organizações profissionais ou de pesquisa e tem sido promovida por uma rede de autoridades locais comprometidas com experimentos em inovações democráticas, especialmente orçamento participativo, aproveitando a disponibilidade de plataformas colaborativas, que criam a oportunidade para uma difusão capilar de tais inovações.
- 2) O segundo exemplo, em um estágio mais avançado em sua história política, é Taiwan. Descreve o caso do Taiwan.g0v, um movimento de *hackers cívicos*⁵ inicialmente baseados na cidade de Taipé, que conseguiu dar escala a suas ambições e conectar a ocupação física de espaços urbanos com a capacidade de demandar uma melhor e mais substancial democratização das autoridades locais e nacionais.

A escolha aqui feita foi de dar valor a duas *histórias silenciadas* de países semiperiféricos (Santos e Meneses, 2009) que raras vezes são propriamente considerados, pelo menos até agora. De um ponto de vista metodológico, é importante ressaltar que os pesquisadores que escreveram as duas narrativas apresentadas nos próximos parágrafos foram, de formas diferentes, uma parte ativa dos movimentos descritos. Ainda que não se alegue neutralidade em relação aos eventos, e escolhendo uma descrição dos casos que se iniciam a partir de suas próprias experiências como agentes ativos, tentou-se também adotar uma abordagem *reflexiva*, incorporando outras perspectivas e críticas que emergiram ao longo dos últimos dois anos, especialmente na blogosfera e em outros raros espaços de debate público.

3 A SURPRESA PORTUGUESA: CONDUZINDO MASSAS CRÍTICAS DE ENERGIA EXPERIMENTAL EM ÂMBITO LOCAL

Portugal é um pequeno país de 10 milhões de habitantes às margens da União Europeia que, historicamente, sempre atuou como uma ponte entre o velho continente e diversos países da África e da América Latina (Santos e Meneses, 2009).

5. Termo em inglês que identifica um grupo de pessoas que desenvolvem, frequentemente de forma colaborativa, soluções de código aberto usando dados públicos para solucionar problemas de ordem social.

No início do terceiro milênio, ocorreram em Portugal algumas das primeiras emulações europeias de orçamento participativo, o instrumento participativo, nascido no Brasil no fim dos anos 1980, com o objetivo de dar voz e voto aos cidadãos em questões de orçamento público, particularmente àqueles historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão durante o regime militar e elitista que governou grande parte da América Latina durante o século XX.

Desde 1998, a pequena cidade de Palmela (ao sul da área metropolitana de Lisboa) está na vanguarda da inovação, experimentando um processo de orçamento participativo, ainda que meramente consultivo, profundamente comprometido em reverter prioridades sociopolíticas, especialmente no sentido de trazer para o centro das políticas públicas a voz das áreas rurais e seus habitantes (UCLG, 2014).

Palmela, logo seguida por outros municípios vizinhos liderados pelas mesmas forças políticas – o Coligação Democrática Unitária (CDU), isto é, a coalizão entre os partidos Verde e Comunista de Portugal –, tornou-se não somente o piloto de uma importante onda de experimentos municipais em orçamento participativo, como também uma referência reconhecida na esfera europeia, graças ao ativismo na rede global do programa Urbal, que, entre 2003 e 2010, dedicou uma linha específica de financiamento à experimentos inovadores e aprendizado mútuo em finanças locais e orçamento participativo (Cabannes e Baierle, 2005).

A experiência de Palmela foi muito mais controversa em Portugal que fora do país. Efetivamente, ela foi considerada por outras forças políticas do país como o exemplo mais visível de uma abordagem ideológica “sectária”, incapaz de afirmar seus valores e sua utilidade para uma concepção mais ampliada de reforma de governança nas cidades portuguesas. Por volta de 2005/2006, já havia se tornando um experimento vitrine importante utilizado por movimentos sociais – e, especialmente, por aqueles ligados à visão altermundialista do Fórum Social Mundial – para mostrar “o verdadeiro caminho para o futuro” em termos de renovação dos poderes municipais em Portugal (Sintomer e Allegretti, 2016; Tavares *et al.*, 2015).

Nesta perspectiva, as demandas e reivindicações feitas pelos partidos de esquerda em diversos conselhos municipais de Portugal para iniciar-se experiências de orçamento participativo em cidades governadas pelos partidos Socialista e Social Democrata foram frequentemente rejeitadas violentamente. Uma mistura de tensão política contra o que era ainda visto como um *esquema neocomunista* e de um ceticismo de origem colonialista sobre a possibilidade de ideias políticas criativas de origem brasileira definirem o rumo de inovações democráticas na Europa tenderam a sufocar a energia inovadora que poderia ter se espalhado a partir do piloto de Palmela e de outras experiências municipais.

3.1 Desbloqueando uma “rua sem saída”

O ano da mudança desta situação para Portugal foi 2006. O Centro de Estudos Sociais (CES), da Universidade de Coimbra, junto com a In Loco, ONG de pesquisa-ação em desenvolvimento local sustentável, decidiram intervir na situação, até então estagnada. Seguindo estudos pioneiros em democracia participativa de Santos (1999; 2007), as duas instituições decidiram fortalecer treinamentos em orçamento participativo e desenvolver um papel de *tradução cultural*. Como consequência, organizaram um evento internacional que poderia trazer para Portugal experiências no tema de outros países europeus, que estavam tentando reproduzir e adaptar o instrumento brasileiro a diferentes contextos nacionais e locais. O mérito principal dessas duas instituições foi entender que um certo “reiniciar do zero” era necessário para o debate nacional em orçamento participativo, por meio da valorização do que o continente europeu havia até então produzido no campo.

A ideia central por trás de tudo isso era de fortalecer redes e oportunidade de trocas mútuas, possivelmente estimulando novas cidades portuguesas a tentar projetos-piloto. Além disso, o pesquisador das duas instituições, engajado em promover treinamentos e debates em orçamento participativo, buscou obter financiamento, consciente de que quando instituições são ainda resistentes a uma novidade normalmente não investem política e financeiramente nela. Finalmente, foi empreendida a tarefa de estabelecer redes com outras organizações da sociedade civil, vendo no orçamento participativo uma oportunidade para fortalecer o capital relacional e o tecido social organizado em um país onde o associativismo é frequentemente fraco e a participação é compreendida, principalmente, como uma concessão do topo para a base das instituições locais.

Além disso, o CES e a In Loco passaram a oferecer assessoria gratuita para o município algarvio de São Brás de Alportel para um piloto duplo de orçamento participativo, um com foco em estudantes e outro com foco em adultos, utilizando-se de financiamento da União Europeia por meio da Iniciativa Comunitária “Equal”.

A figura 1 mostra a gradual complexidade do panorama dos orçamentos participativos portugueses entre 2002 e 2008, marcado pelo aparecimento de novas experiências que atuaram como pilotos (e boas práticas) para novos modelos de orçamento participativo.

participativo, para levar a experimentos de maior qualidade e impacto; *iii*) apresentar o orçamento participativo como uma ferramenta versátil de governança que pode dialogar com outros instrumentos participativos e do quadro constitucional e legal de Portugal; *iv*) tornar o orçamento participativo um *assunto de discussão pública* – especialmente na mídia, que em outros lugares é bastante silenciosa ou muito crítica sobre o assunto – e em um tópico comum para treinamentos de equipes técnicas e funcionários públicos em Portugal; *v*) contribuir com a cidade de Lisboa e apoiar o primeiro orçamento participativo codecisional de larga escala, abrindo assim o caminho para diversas réplicas em todo o país.

3.2 Uma nova coagulação de experimentos em torno da capital

Como mostrado na figura 1, o ano de 2008 representa um novo ponto de inflexão cheio de desafios e possibilidades para o orçamento participativo em Portugal. Cabe ressaltar que o último resultado do projeto OP Portugal era muito importante por criar uma onda de novos processos-piloto, muitos dos quais tiveram a tendência de “copiar-colar” as características do orçamento participativo de Lisboa sem adaptá-lo criticamente aos novos contextos. O exemplo de Lisboa, que se iniciou com um experimento cauteloso em 2007, tem se mostrado único. Além disso, Lisboa é a primeira capital europeia com orçamento participativo codecisional, garantindo pelo menos 5% do orçamento de capital para deliberação e hierarquização pelos cidadãos. Inicialmente, o processo era totalmente *on-line* (a fim de reduzir custos e ampliar sua viabilidade), mas logo o prefeito decidiu incluir reuniões presenciais, em resposta a indicações de monitoramento de que muitos cidadãos (especialmente os mais vulneráveis, idosos e não alfabetizados nas TICs) foram excluídos da primeira edição devido a seus mecanismos serem baseados na internet. Então, em 2008, o orçamento participativo de Lisboa ganhou não somente projeção nacional como também atraiu interesse internacional, devido do compromisso de fomentar redes do CES e da In Loco e do desejo de tornar Portugal mais visível junto a diversos outros lugares na cena internacional, lidando com inovações democráticas.

Dentre estas inovações estavam o Observatório Internacional de Democracia Participativa, o Comitê sobre Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da UCLG, a Plataforma Internacional em Orçamento Participativo, entre outras. Em paralelo, organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), contrataram especialistas portugueses para tentar “exportar” e adaptar a experiência portuguesa em outros países lusófonos, como Cabo Verde – recentemente o Banco Mundial fez o mesmo com Moçambique.

Em 2007, iniciou-se também a organização de um encontro nacional anual de orçamento participativo em Portugal, realizado em diferentes cidades a cada ano. A partir de 2010, este encontro tornou-se um evento bienal pan-ibérico, para facilitar diálogos transversais entre experiências espanholas e portuguesas

em *democracia participativa*. Apesar do orçamento participativo se manter como o *grupo central* mais forte nos eventos, a rede foi aberta para outros tipos de inovações democráticas.

As duas instituições que vinham promovendo o *novo acordo para orçamentos participativos portugueses* em 2006, que são completamente complementares em seu trabalho entre o mundo acadêmico e o de órgãos profissionais e ONGs que apoiam autoridades locais a administrar inovações, sempre tentaram manter uma *capacidade crítica* na relação com os experimentos com os quais colaboram.

Isto foi claramente visível no caso de Lisboa (Allegretti e Antunes, 2014), cuja condução do orçamento participativo frequentemente não deu atenção para corrigir rapidamente elementos críticos que emergiram no decorrer dos anos. Nesse caso, o foco excessivo dado aos números (propostas, eleitores, volumes de recursos) em relação ao dado à qualidade das propostas e da deliberação, tornou-se um fator negativo para a expansão e evolução do orçamento participativo. Nessa perspectiva, a ausência de espaços reais para o compartilhamento cuidadoso de visões e identificação de pontos comuns a serem defendidos e valorizados mostraram o risco de transformar o processo na mera soma de preferências individuais, ou seja, um tipo de “concurso de ideias”, como Dias (2014) definiu, com poucos espaços para uma reflexão mais estratégica sobre “a cidade que seus habitantes querem”.

Cabe ressaltar que no orçamento participativo de Lisboa, de forma alinhada com a maioria dos experimentos europeus – exceto em alguns casos espanhóis e italianos –, nenhum interesse particular foi dedicado a questões relacionadas à justiça social e redistribuição de recursos.

3.3 A fase de emulações, com a consolidação de um modelo de orçamento participativo português

Durante sua sólida colaboração em diversos projetos diferentes, a In Loco e o CES mantiveram um equilíbrio cuidadoso entre redes nacionais e internacionais com o objetivo de manter vivo o interesse em relação aos limites estruturais e conjunturais mostrado por experiências reais, com o objetivo de garantir uma capacidade de autoavaliação permanente de cada cidade ou bairro local interessado em experimentos participativos.

FIGURA 2
Logotipos de projetos conjuntos conduzidos pela In Loco e CES (2008-2016)



Pode-se ver então que algumas das críticas mencionadas anteriormente foram definitivamente incorporadas e consideradas por novos experimentos em orçamento participativo realizados 2 a 3 anos após o de Lisboa, como no caso de Cascais, uma das maiores e mais ricas cidades de Portugal, localizada no litoral na área metropolitana da capital. Em 2011, Cascais – diferentemente de Lisboa governada por uma coalizão política de centro-direita – decidiu se engajar em orçamento participativo, inserindo-se no quadro do programa Agenda XXI, como parte de uma visão compartilhada mais ampla com os habitantes. O modelo de orçamento participativo que foi elaborado valorizava principalmente espaços deliberativos, permitindo aos cidadãos apresentar propostas somente por meio da participação em reuniões presenciais, ainda que a fase de votação fosse organizada principalmente por meio de ferramentas de TICs (internet, SMS, veículo utilitário equipado com computadores que circulam por todo o território municipal).

O orçamento participativo de Cascais, especialmente após ser reconhecido internacionalmente diversas vezes como *boa prática*, abriu caminho para uma nova geração de orçamentos participativos portugueses, incluindo os de grandes cidades como as capitais de Açores e da Madeira (Ponta Delgada e Funchal), assim como de municípios menores, por exemplo, Agueda, Albufeira, Loulè, Alenquer ou Caminha (a primeira a iniciar uma discussão sobre receitas e não somente sobre despesas). Esta pode ser considerada a *terceira geração* de orçamentos participativos portugueses (Dias, 2014), cuja uniformidade é muito mais crítica e reflexiva que a dos casos precedentes – as cópias de Palmela, entre 2002 e 2007, e as cópias de Lisboa, entre 2008 e 2011.

Este aspecto de reflexividade se deve muito às duas instituições sociais anteriormente citadas, que continuaram seu *trabalho de evangelização* sobre orçamento participativo oferecendo um novo projeto guarda-chuva chamado *OPtar: orçamento participativo como ferramenta inovadora para reinventar instituições locais em Portugal e Cabo Verde? uma análise crítica de performance e transferência* (entre 2010 e 2013). O projeto, neste momento, foi financiado pela Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT) portuguesa como um espaço de reflexão sobre as direções tomadas pelos orçamentos participativos portugueses e para a elaboração de novos horizontes em torno dos desafios abertos e correção de erros que surgiram nas suas primeiras décadas de existência.

Tal projeto, que tinha como objetivo a construção coletiva de uma nova direção para o orçamento participativo em Portugal baseada em uma abordagem de pesquisa-ação em dez municípios-piloto, foi possivelmente um condutor de mudança de velocidade muito útil para diversos processos participativos em Portugal. Efetivamente, por meio de laboratórios locais e diversos eventos de coaprendizagem, o OPtar ofereceu a oportunidade de se concretizar uma visão geral ao vivo das iniciativas de orçamento participativo em Portugal, contribuindo

para autoavaliação e evolução de diversas experiências. O projeto possibilitou o diagnóstico de orçamentos participativos portugueses (Alves e Allegretti, 2012), que comprovou a curta vida média das experiências da primeira geração – revelando uma taxa de mortalidade de 77% para as 77 iniciativas realizadas entre 2002 e 2013 – e buscou explicar as causas desse fenômeno, particularmente considerando a ineficiência dos modelos consultivos e sua incapacidade de produzir uma imagem convincente de mudança da cultura política tradicional (OPtar, 2014). Ao mesmo tempo, o projeto – enquanto dialogando fortemente com a mídia nacional (convencendo-os que orçamento participativo é um tópico que merece espaços crescentes de atenção a fim de fortalecer sua eficácia) – foi o espaço apropriado para disseminar o interesse por orçamento participativo no ambiente acadêmico, assim como junto à sociedade civil organizada – da filial portuguesa da Transparência Internacional a pequenas organizações comunitárias locais. Nesse novo contexto, a rápida evolução de diversas experiências de orçamento participativo em Portugal se deveu certamente ao crescente tecido de ativismo social que o orçamento participativo foi capaz de aglutinar, funcionando como uma referência e um catalisador para novos esforços, orientados a reivindicar novos direitos e um quadro legal mais sólido para efetivamente aplicá-los.

Vale ressaltar que diversos movimentos radicais emergiram neste panorama, muitas vezes criticando fortemente os experimentos portugueses de orçamento participativo, como o caso do coletivo Habita – Associação pelo Direito à Habitação e à Cidade e sua recém-criada rede de movimentos pelo direito à moradia e o direito à cidade. Inicialmente, os movimentos radicais criticaram o orçamento participativo por sua falta de interesse em ser uma ferramenta para obter justiça social; por não ser especificamente orientada a medir inclusão social e discriminação positiva em favor de atores vulneráveis; e, ainda mais, por ser incapaz de criar uma visão e cenários da cidade desejada antes de gerar engajamento na priorização de fundos a serem destinados a intervenções isoladas frequentemente inspiradas por necessidades imediatas e competição por recursos entre *lobbies* locais.

As novas tensões que surgiram durante esta lenta evolução dos projetos guarda-chuvas vindas da base, de forma a acompanhar uma evolução política gradual em direção a novas inovações democráticas, foram devidamente consideradas pelos dois principais condutores (In Loco e CES) da evolução do orçamento participativo português, quando, em 2014, propuseram à Fundação Gulbenkian apoiar um projeto chamado Portugal Participa. Este projeto foi aprovado com ótimas avaliações e foi, inclusive, prorrogado com novos fundos até 2016. O novo projeto tem três objetivos: *i*) aproveitar a impressionante disseminação do orçamento participativo para fazê-lo dialogar com inovações democráticas menos visíveis e menos difundidas, de forma complementar e ao mesmo tempo integradora no sentido dos limites e desafios do orçamento participativo; *ii*) criar uma série apropriada de

espaços de reflexão e de aprendizagem mútua entre autoridades locais interessadas em experimentar processos participativos; e *iii*) fortalecer o quadro legal utilizado pela participação cidadã para intervir em questões políticas em Portugal, ampliando do âmbito local para níveis administrativos mais ampliados.

3.4 Apostando na capacidade autônoma de criar “ciclos virtuosos” em culturas sociopolíticas

Na perspectiva mencionada anteriormente, Portugal Participa não foi somente a oportunidade de formatar uma sólida Rede de Autarquias Participativas (RAP), que tem um prêmio específico para melhores práticas, parcialmente decidido pelos cidadãos. Efetivamente, foi também um espaço para elaboração coletiva de um *Manual de Recomendações ao Parlamento Nacional*, que foi apresentado em abril de 2016 em uma sessão pública com os maiores partidos do país, o ministro da Modernização Administrativa e a Presidência da República de Portugal.

O manual é um guia de ideias dos parceiros do projeto e da rede de prefeitos para inspirar os membros do parlamento e do governo nacional a pensar sobre medidas legislativas para fortalecer a participação cidadã na totalidade de políticas locais, regionais e nacionais em Portugal. Mas também foi concebido como um documento fundador de valores para iniciar uma ampla consulta junto aos cidadãos portugueses com potencial de culminar em um processo de corredação de uma proposta de lei, de baixo para cima, a ser apresentada ao parlamento como uma Iniciativa de Lei de Cidadãos autônoma.

Diversos fatores externos possibilitaram a ampliação da ideia de envolver cidadãos portugueses não só em políticas e planejamentos locais, mas também em tópicos de maior abrangência. Um desses fatores foi a promulgação de uma lei nas eleições locais de 2013 para introduzir um limite de mandatos de prefeitos, o que gerou uma grande mudança nas idades, perspectivas políticas e sensibilidade à participação de muitas das recém-eleitas autoridades locais e, posteriormente, levou ao aumento do número de experiências de orçamento participativo para 83 no início de 2016. Uma segunda razão foi a oportunidade da discussão promovida por Portugal Participa em relação à necessidade de hibridizar e complementar o orçamento participativo com outras inovações democráticas, tanto em termos de qualidade quanto em termos de níveis institucionais. Efetivamente, este debate oportuno interceptou a campanha eleitoral nacional de 2015 e a massa crítica das muitas experiências locais inovadoras surgidas nos primeiros dois anos convenceu o Partido Socialista a incorporar em sua proposta política a ideia do primeiro experimento de orçamento participativo em nível nacional.

Quando o primeiro ministro socialista Antonio Costa (ex-prefeito de Lisboa e promotor de seu orçamento participativo codecisional) assumiu a função no fim de 2015, apoiado por todo o espectro de partidos de esquerda/progressistas eleitos

no parlamento, ele traduziu a promessa de campanha de seu partido de um orçamento participativo nacional no Plano de Compromissos do Governo e começou a estabelecer a estrutura para concepção e definição do primeiro processo piloto para o fim de 2016. A *força-tarefa* dedicada a tal experimento, locada no ministro da Modernização Administrativa e composta por profissionais que vem trabalhando por anos em experimentos locais de orçamento participativo em Portugal e em outros lugares (incluindo membros do CES e da In Loco), tem uma tarefa única, que sem dúvida irá atrair atenção de todo o mundo, como comprovado por um documento de referência apresentado por membro da In Loco e do CES por meio do Portugal Participa.

Esta tarefa consiste em evitar desenhar o orçamento participativo nacional como sendo uma *réplica fractal* dos orçamentos participativos locais para uma escala ampliada, mas sim integrá-los e complementá-los (para fomentar sua multiplicação), focando nos três objetivos principais que foram apontados anteriormente como elementos faltantes nos orçamentos participativos portugueses: *i*) promoção da justiça social; *ii*) promoção da transparência em todos os orçamentos do Estado (em todos os níveis administrativos), não só para os valores diretamente discutidos pelas pessoas, mas sim todo o orçamento, a ser lançado como dados abertos; e *iii*) construção de um espaço de deliberação que permita inter-relacionar a discussão sobre despesas públicas com o debate sobre receitas (tributação, taxas para dívidas em financiamento imobiliário etc.)

O orçamento participativo em nível nacional irá possivelmente aproveitar o último projeto apresentado à Comissão Europeia pelo CES e pela In Loco (desta vez, em parceria com outros parceiros internacionais), chamado EMPATIA, acrônimo para *Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations* (Habilitando a participação multicanais por meio de adaptações das TICs). Este projeto, financiado pela linha Collective Awareness Platforms for Sustainability and Social Innovation (CAPS) do programa Horizonte 2020 – Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação, tem como objetivo transformar o uso de tecnologias vivenciado até o momento pelos orçamentos participativos portugueses, que apresenta diversos limites claros. Um objetivo concreto é o de estruturar uma plataforma que possa fazer uso do diálogo de um uso hierarquizado das tecnologias propostas em muitos processos participativos conduzidos pelo governo e diversos espaços tecnológicos de colaboração cívica que foram criados, transformados ou conduzidos por movimentos sociais ou grupos de hackers cívicos em todo o mundo. Atualmente, a plataforma EMPATIA é pensada tanto como uma ferramenta para permitir a ampliação do orçamento participativo para o âmbito nacional, como para iniciar um processo de consulta para se escrever em conjunto com os habitantes uma proposta de ato legislativo que possa dar estrutura ao direito de participação dos cidadãos portugueses, para o qual o Portugal Participa ofereceu

algo como uma definição básica de valores e recomendações, elaborado com o apoio de muitos municípios que na última década estiveram à frente das experimentações em processos participativos no país.

Obviamente, este processo de criação acabou de começar e ainda está em andamento, mas nos parece muito importante o fato de que está baseado em um amplo, ousado e corajoso compromisso político para uma evolução consistente que não só começou no nível local, mas que parcialmente se originou na base, a partir de um conjunto de organizações da sociedade civil que dedicaram à participação seus interesses de realização de pesquisa-ação. O desafio mais importante deste trajeto é reequilibrar gradualmente a assimetria ainda existente entre a sociedade política, que se expandiu e mostra interesse crescente em imaginar elementos de autorreforma, e a sociedade civil, que até o momento se mostrou menos efetivamente ativa do que anunciado, no sentido de aceitar os desafios criados por essa transformação da cultura política, a fim de ampliar o controle social sobre as políticas e os projetos públicos e sua contribuição essencial para avançar para políticas mais orientadas à equidade social, à justiça redistributiva e à proteção e gestão compartilhada dos bens comuns.

4 PRESSIONANDO O GOVERNO: HACKING CÍVICO EM PROL DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM TAIWAN

Uma outra história, diferente mas de certa forma convergente, de ação coletiva é a de Taiwan, outro país semiperiférico, que ainda não é reconhecido como um Estado com poder legítimo pela maioria dos países do mundo, em função de suas tensas relações com a República Popular da China.

Um dos mais populosos países do mundo, a ilha de Taiwan (anteriormente conhecida como Formosa) tem uma população de cerca de 23 milhões de habitantes e uma economia industrial estável marcada por um rápido crescimento econômico e industrialização cujo carro-chefe é a indústria de alta tecnologia. Membro da Organização Mundial do Comércio e da Cooperação Econômica Ásia Pacífico, Taiwan é bem posicionada em classificações relativas a desenvolvimento humano, liberdade de imprensa, saúde, educação pública e liberdade econômica.

Por volta de 2012, as mídias sociais já estavam fortemente arraigadas na vida cotidiana taiwanesa, o Facebook sozinho alegava ter contas de 75% dos usuários *on-line*. Entretanto, *netizens* permaneciam pessimistas quanto ao potencial das mídias sociais existentes de gerar empoderamento, ou mesmo engajamento, *on-line*.

Como indica o popular termo “bolha do filtro”, do inglês *filter bubble*, as mídias sociais tendem a encorajar expressões de simpatia emocional, de forma impulsiva e de gratificação imediata, entre indivíduos de mesma opinião. Entretanto, o ativismo no mundo real demanda que isto seja aprofundado em vínculos

de empatia, a fim de criar reflexões compartilhadas entre indivíduos com histórias de vida diversas. Os desafios da mobilização *on-line* em Taiwan eram:⁶

- a exposição das organizações sociais sem fins lucrativos nas mídias sociais era ineficaz e não proativa;
- os indivíduos se sentiam sem poder para influenciar políticas públicas e a política em geral;
- a participação *on-line* não se traduzia em ação ou colaboração *off-line*;
- comunidades de *softwares* livres não pareciam ter interesse por questões sociais; e
- uma divisão digital impedia ativistas *off-line* e *on-line* de colaborar.

Esses problemas culminaram no que é conhecido nos círculos de ativismos de Taiwan como 弱弱相殘 (canibalismo fraco fraco). Entre grupos e regiões sub-representados socialmente, a falta de empatia intersetorial e a estereotipação mútua frequentemente reforçaram os sentimentos de abandono das partes envolvidas.

Nesta seção será descrita a iniciativa g0v (gov-zero), um movimento cívico de *netizens* fundamentado em prol do autogoverno participativo. Nascido da frustração em relação à falta de transparência do governo no fim de 2012, esta iniciativa gerou até o momento contribuições da seguinte forma:

- 1) Ao estabelecer canais de participação nos meios de comunicação, como News Helper, Congress Matters e g0v.today durante o movimento Girassol, a gov-zero se estabeleceu como uma mídia cidadã popular e confiável.
- 2) Ao produzir de forma coletiva obras de referência como dicionários e listas de referências, a g0v transformou-se consumidores passivos em agentes efetivos de justiça social.
- 3) Ao organizar “hackatonas” regulares e oferecendo suporte logístico a movimentos sociais, tais como registro de realidade virtual, listas de leituras de produção coletiva, transcrições em tempo real, a g0v criou espaços culturais compartilhados que combinam ativismos *on-line* e *off-line*, permitindo a mobilização inter-regional por meio de intervenções das TICs.
- 4) Ao construir *sites* de produção social baseados em princípios de *software* livre, a g0v transformou projetos cívicos em bases coletivas para aprendizagem e *hacking*, obtendo contribuições de estudantes e professores fora dos círculos usuais de ativismo social.

6. TH Schee. *Hurdles of on-line mobilisation* 2/4/2012. Disponível em: <<https://blog.schee.info/2012/04/02/mobilization/>>.

- 5) Ao elaborar programas de divulgação para questões sociais, como direitos trabalhistas, ambientais e do ciberespaço, a g0v gerou diálogos contínuos com ativistas estabelecidos, promovendo conscientização social e a construção *on-line* de consenso por meio de plataformas nacionais de deliberação.

4.1 Origens do movimento

Em meio a insatisfação popular em relação aos aumentos de preços decorrente da especulação no mercado imobiliário, o presidente Ma Ying-jeou tornou a busca por justiça em moradia um dos componentes-chave de sua plataforma de reeleição em 2012, determinando que o Ministério do Interior criasse um sítio eletrônico no qual as pessoas pudessem localizar registros de transação pelo endereço do imóvel. O sítio recebeu uma grande quantidade de solicitações quando entrou no ar e permaneceu acessível de forma intermitente nas suas primeiras semanas. Três dias após o lançamento, uma equipe de quatro engenheiros do Google.tw incorporou os dados do ministério em seu sítio *Real-Price Maps*, sobrepondo informações de preços no *Google Maps* com uma grande quantidade de filtros disponíveis para uso.

Uma semana depois, o ministro Simon Chang (também ex-funcionário do Google) convidou os engenheiros para uma mesa redonda. Entretanto, após uma cobertura da imprensa sensacionalista que opunha o modesto orçamento de NTD\$ 500 da equipe contra o *desastre de milhões de dólares* do sítio, a relação entre as duas partes azedou. O incidente veio à tona em 14 de novembro, quando o sítio oficial substituiu todos os endereços listados por arquivos de imagem, aumentando dramaticamente o esforço de rastreamento. O sítio *Real-Price Maps* saiu do ar logo depois.⁷

Enquanto este incidente ainda ocorria, uma nova produção governamental ganhou projeção: um vídeo de propaganda de quarenta segundos intitulado: Qual é o plano para energizar a economia? Desprovido de informação, o clipe simplesmente repetia o seguinte refrão: *Nós temos um plano muito complexo. É complicado demais para explicar. Não se preocupe com os detalhes – simplesmente siga as instruções!* Recebido com reações de incredulidade e deboche o vídeo viralizou, com usuários do YouTube precipitando-se para *reportar abuso* em protesto.

No *Yahoo Open Hack Day* de 2012, evento anual de 24 horas no qual 64 times expõem suas criações inovadoras, um grupo de quatro *hackers*, furiosos com o anúncio controverso, resolveram mudar a situação. Eles criaram uma visão panorâmica de como os impostos são utilizados. O Mapa de Orçamento

7. A partir de julho de 2013, o Ministério do Interior começou a disponibilizar a cada duas semanas conjuntos de dados sobre preços de terra para *download* por um período limitado. A partir de 2015, as bases de dados são disponibilizadas trimestralmente como dados abertos sem restrições.

resultante apresentava as despesas anuais de cada agência governamental como formas geométricas de tamanho proporcional, convidando os participantes a comentar e dar notas à utilidade de cada item. Chamando os cidadãos a *fazer greve contra despesas abusivas*, a demonstração de dois minutos ganhou NTD\$50K em prêmios do *Hack Day*.

Os públicos de eventos similares são conhecidos por esquecer rapidamente os tais projetos, entretanto Chia-Liang Kao criou uma solução elegante para manter vivo esse projeto em específico. Ele registrou o domínio com um nome fácil de lembrar: g0v.tw, dedicado a novas versões de sites governamentais desenvolvidas por cidadãos. O *Real Price Maps* ficou então acessível em <lv.rland.moi.g0v.tw> antes de sair do ar, literalmente somente a algumas dedilhadas de distância de sua contraparte oficial em <lv.rland.moi.gov.tw>; ao mesmo tempo o Mapa de Orçamento entrou no ar em <budget.g0v.tw> como o projeto inaugural da iniciativa g0v.

4.2 Uma série de lutas iniciadas pela Hackatona *Open-Space* (2012)

Inspirados por eventos conduzidos pelos participantes (de tipo *BarCamp*), os quatro autores do *site* contra governamental citado anteriormente denominaram o novo evento de 0ª Hackatona de Mobilização Marcial (*0th Hackathon of Martial Mobilization*), invocando a imagem rebelde da guerra civil de 1949. Em 1º de dezembro de 2012, *hackers* cívicos lotaram um auditório e apresentaram seus projetos, cobrindo uma ampla gama de funções governamentais, incluindo o congresso, concursos, geografia, meteorologia, eletricidade, saúde e muitas outras áreas. Discussões animadas continuaram a ocorrer *on-line* no Hackpad e no IRC muito depois do evento.

Para apoiar os esforços de programação, escritores e *bloggers* formaram um grupo no Facebook, oferecendo suas habilidades para qualquer projeto que precisasse de assistência. Insatisfeitos com o logo improvisado, *designers* continuaram a trabalhar em diversas iterações de logotipos, posteriormente finalizando um conjunto de orientações de identidade visual, que levou g0v a ser uma marca facilmente reconhecida, como mostrado na figura 3.

FIGURA 3
Concurso de Logos G0V



Enquanto os novos projetos continuavam a ocorrer de forma *on-line*, redatores e *designers* participantes do g0v identificaram que os grupos no Facebook precisavam de funcionalidades essenciais, como compartilhamento de marcadores e acompanhamento de tarefas. Por outro lado, ferramentas populares para o desenvolvimento de *softwares* livres, como Git, IRC e Wikis, continham barreiras significativas para a entrada de participantes não programadores.

Para resolver esse problema, em janeiro de 2013, o <hack.g0v.tw> lançou um ponto de encontro de projetos *on-line*, assim como de eventos presenciais, que combina diferentes ferramentas que formam um espaço coesivo de coordenação:

- *Hackfoldr*: organiza todos os *links* relacionados em torno de um projeto com marcadores compartilhados de múltiplos níveis;
- *EtherCalc*: provê uma planilha modulável para múltiplos usuários com um API de tempo real;
- *People Registry*: permite que os participantes se conheçam melhor com os identificadores (*tags*) de perfil para projetos, temas, habilidades e interesses, trazendo pequenas tarefas com novos colaboradores; e
- *Web Chats*: mantém registros diários com uma URL distinta para cada linha e apresenta novos usuários ao IRC por meio de salas de bate-papo *on-line*. Cada expressão recebe sua própria URL permanente para citação futura.

Graças a natureza diversas dos projetos e participantes, há uma preferência por estruturas descritivas leves (*tags*) em relação a estruturas prescritivas rígidas (taxonomias). Como muitas de suas atividades são presenciais, também se preferiu o compartilhamento em tempo real de documentos, como *Hackpad* e *EtherCalc*, em relação a ferramentas de colaboração à distância controladas por revisão, como *Wikis* e listas de *e-mails*.

4.3 Engajando ativistas *on-line* (2013)

Adicionalmente ao interesse em assuntos atuais de Taiwan, as pessoas envolvidas no g0v também se inspiraram pela insurgência massiva de atividades democráticas na Europa, incluindo, por exemplo, o referendo constitucional da Islândia, a legislação colaborativa da Finlândia, o Movimento Cinco Estrelas na Itália, o Partido Pirata da Alemanha e outras similares. Com a continuidade dos trabalhos do g0v com o governo, a fim de ampliar a transparência das informações, essas atividades mostraram clara evidência de uma sabedoria acumulada das comunidades *on-line* e seu potencial para moldar políticas públicas.

Nesse sentido, os participantes do g0v focaram no sistema de elaboração de políticas *Liquid Feedback* e o nomearam 動民主 (Democracia Dinâmica). O primeiro teste ocorreu em 8 de junho de 2013. No final do mês de junho, os membros da equipe da Democracia Dinâmica realizaram reuniões *on-line* com representantes dos Partidos Piratas alemão e italiano e decidiram experimentar de forma sistemática todas as plataformas de votação existentes e incorporar discussões de pré-propostas e acompanhamento de performance no sistema, tornando-o uma Fundação para Tomada de Decisão (*Basisentscheid*) para colaboração *on-line* entre grupos envolvidos com políticas públicas.

Em agosto de 2013, a Coscup, a mais popular conferência anual para usuários promotores e desenvolvedores de *software* livre em Taiwan, ocorreu no Centro de Conferências Internacional de Taipé, atraindo um total de 1.800 participantes. Dentre suas oito linhas temáticas, a *Community Track* (Trilha da Comunidade) contou com sete apresentações do g0v.

Tradicionalmente, várias das maiores comunidades envolvidas realizam encontros chamados *Birds of a Feather* ou *BoF* em datas próximas ao evento de abertura do COSCUP. O *BoF* do g0v adotou o slogan *Pressione o governo e o construa de novo* e foi realizado no Ketagalan Boulevard. Participantes vestidos de branco se uniram a outros 250 mil manifestantes no protesto pacífico organizado pelo grupo Citizen 1985 em decorrência da morte de Hung Chung-chiu e a subsequente falta de transparência na investigação conduzida pelo Ministério da Defesa.

Tanto o Citizen 1985 como g0v são movimentos de base que combinam colaboração *on-line* com encontros presenciais. Após o protesto, tomou-se a iniciativa de oferecer suporte nas TICs para o Citizen 1985, provendo tecnologias antiescutas e cifragem de rede distribuída. Os dois grupos iriam posteriormente estabelecer uma colaboração formal em outubro com o lançamento da aliança Grande Cidadão de Olho, trabalhando em conjunto numa série de projetos de supervisão do congresso.

Com reconhecimento e confiança mútuos com ativistas capacitados para a *web*, o g0v estava pronto para crescer e engajar ativistas estabelecidos de longa data. Essa oportunidade se daria em março de 2014.

4.4 Movimento Girassol (*Sunflower*) via telepresença (2014)

Em 2014, Taiwan estava em vias de assinar um tratado comercial com Pequim. A cidade de Pequim propôs termos favoráveis – muito mais favoráveis do que os termos gerais da Organização Mundial do Comércio – para empresas baseadas em Taiwan.

Normalmente, quando Taiwan assina um tratado como este há uma sequência de procedimentos a ser seguida: *i*) O Parlamento deve fazer uma audiência; *ii*) todas as indústrias afetadas devem enviar representantes; e *iii*) eles então debatem caso a caso e fazem uma análise de impacto. Entretanto, devido a uma lacuna constitucional (Pequim é considerada parte de Taiwan na Constituição de Taiwan, assim como a Mongólia), o Parlamento, nesse caso, não seguiu o procedimento padrão para acordos internacionais. Efetivamente, qualquer acordo que a administração assine com Pequim tem o *status* legal de um tratado doméstico, que não pressupõe a supervisão do parlamento.

Na data de expiração automática na qual o acordo entraria em vigor automaticamente, manifestantes ocuparam o parlamento onde ficaram por 22 dias, com o apoio dos voluntários do g0v que forneceram plataformas de conexão à internet, radiodifusão, transcrição e tradução. Apelidada de 0º Acampamento Digital Girassol (*0th Sunflower Digital Camp*), esta demonstração viabilizada pelas TICs fusionou lutas *on-line* e *off-line*, antes realizadas separadamente. Foi o resultado de intensa colaboração entre centenas de hacktivistas, adicionando-se uma importante dimensão física e material às ações de protesto.

Estando em uma área ocupada segura e protegida, os manifestantes puderam fazer uma demonstração que superou a agenda usual de oposição ao poder. Efetivamente, eles se manifestaram de certa forma como uma demonstração: *Como deveríamos falar de acordos de serviços como este?* Liderados por facilitadores profissionais, inicialmente eles deliberaram dentro do prédio legislativo e, posteriormente, nas ruas com apoio de ONGs. Ambientalistas, sindicalistas e ativistas pró independência se reuniram – 500 mil pessoas em 22 de abril – e deliberaram sobre tópicos de seu interesse, atingindo milhões de pessoas por meio de plataformas de telepresença das TICs.

Alguns meses após dessa manifestação, que foi chamada de Girassol, a *Hong Kong's Occupy Central* se valeu do mesmo sistema, aprimorado pelo Code4HK, e implantou novamente o mesmo sistema compartilhado para difusão ao vivo, mapas interativos, notícias e suporte logístico.

A paisagem política mudou muito depois desses eventos. Efetivamente, as pessoas começaram a demandar que as decisões políticas pudessem ser definidas como o resultado de uma democracia deliberativa, não somente relativa a representantes eleitos. Ao final de 2014, o prefeito Ke Wen-Je tornou-se o primeiro prefeito apartidário eleito na cidade de Taipé, com uma campanha baseada em TIC de colaboração coletiva (*crowd-sourced*) com os mesmos princípios de *swift-trust* (forma de confiança entre as partes em estruturas organizacionais temporárias).

O ministro apartidário e ex-funcionário do Google, Simon Chang, também se tornou vice premiê, e orquestrou uma agenda nacional em dados abertos e participação cívica, por meio da colaboração com comunidades g0v, adotando

o princípio de *dados abertos como padrão* para todos os sistemas governamentais, culminando na classificação em primeiro lugar de Taiwan no índice global de dados abertos da OKFN de 2015.

4.5 Deliberações *on-line* para *off-line* (2015)

A mudança em âmbito nacional em direção à transparência e participação pegou muita gente de surpresa. O desenvolvimento das instituições governamentais de Taiwan (setor público) como uma burocracia hierárquica no século XX foi resultado de ter ocorrido sob dois regimes autoritários. Ainda que a primeira eleição presidencial tenha ocorrido em 1996, velhos ditados como *obediência é a fundação da responsabilidade* ainda estão na cabeça de muitos servidores públicos.

Se se olhar para a elaboração de políticas da era precedente, poder-se-ia ver que os líderes eleitos popularmente indicaram administradores para definir sua agenda e oficiais para cada unidade administrativa e seus especialistas desenharam políticas após consultar a opinião pública.

As políticas eram então revisadas em reuniões legislativas. Entretanto, normalmente essa opinião pública se limitava a alguns representantes de sindicatos, da grande mídia e determinados acadêmicos e vereadores. A participação direta do público, se dava somente na forma de protestos de rua. Em seu livro, *Governança doméstica*, o professor Chen Dong-Yuan escreveu: “Ouvir a voz do povo é como ouvir as vozes de divindades para o que se deve utilizar canais especiais (...). Por exemplo, na religião popular é fácil para esses intérpretes manipular a mensagem em favor de seus próprios interesses”.⁸

Entretanto, como comprovado pelos movimentos gerados pelas TICs em 2014, a velocidade com que o público pode criar vínculos de confiança mútua no ciberespaço ultrapassou em muito a velocidade dos métodos tradicionais de elaboração de políticas. O governo não tem opção a não ser criar espaços para incluir essas vozes – diretamente, sem nenhum canal especial necessário.

O E-Fórum Nacional em Economia e Comércio (*National e-Forum on Trade and Economics*) foi uma primeira tentativa de convite à participação direta. Durante o fórum *off-line*, comentários ao vivo vindos pela internet eram projetados em uma parede do prédio governamental e as pessoas eram convidadas a enviarem comentários por escrito *on-line*.

Entretanto, somente 29 comentários foram enviados durante as discussões ocorridas entre junho e julho, e cinco propostas foram referendadas por somente três a quatro pessoas. Após a conclusão do período de discussão, o governo não apresentou nenhuma resposta específica neste fórum, que acabou simplesmente desaparecendo.

8. Disponível em: <<https://goo.gl/4lqhAb>>.

Em decorrência, o ministro Jaclyn Tsai, que entrou na administração em novembro de 2013, vindo do mundo da alta tecnologia, recorreu aos *mediadores cívicos* da hacktona do g0v para lançar o projeto vTaiwan. O objetivo era estabelecer, de forma conjunta, um espaço de deliberação intersetorial *on-line* para *off-line* para leis relacionadas ao ciberespaço, iniciando-se com o projeto de lei das empresas de capital fechado.

Em janeiro de 2015, o *hacker* TonyQ ingressou na administração vindo da comunidade de código aberto. Com ajuda do conselho consultivo de juventude, coletou-se sugestões populares de funcionários de *start-ups*, investidores, advogados e governos locais. Por meio de uma transmissão ao vivo do painel de discussão com diversas partes interessadas (*stakeholders*) e da divulgação da transcrição, uma lista de recomendações específicas foi criada por um grupo de trabalho composto por essas partes interessadas, que o Ministério da Economia incorporou no projeto de lei.

Quando o projeto virou lei, em junho de 2015, tornou-se o primeiro projeto de lei coletivo, com um completo registro *on-line* das negociações e deliberações.

A chave do modelo de Taiwan, hoje, reside na *simetria de atenções*. Quando as políticas estão ainda no estágio de identificação de problemas, os participantes exercem maior influência. Não somente os ministérios se comprometeram a dar uma resposta oficial em sete dias a qualquer questão durante uma discussão, mas também a efetiva agenda das reuniões presenciais foi criada colaborativamente na discussão *on-line*. Por meio de transmissão ao vivo e participação remota, cidadãos podem ver todos os participantes apresentando suas visões e quanto esforço investiram no processo.

À medida que vTaiwan progrediu para a deliberação de questões transnacionais, como a regulação das atividades de Uber e Airbnb, o modelo mostrou ser viável. Governos municipais perceberam e introduziram plataformas tecnológicas similares.

Em setembro de 2015, o governo da cidade de Taipé e a comunidade g0v trabalharam juntos para apresentar a plataforma <budget.taipei>, um experimento preliminar para a institucionalização da participação pública. Após sete dias no ar, a plataforma havia recebido 113 comentários, que foram compilados e respondido publicamente por diversos órgãos da cidade, ao mesmo tempo que informações relativas às políticas públicas foram disponibilizadas.

O novo prefeito independente de Taipé, Ko Wenje, afirmou que somente quando a população se torna gradualmente familiar com dados abertos – a mesma informação a que os funcionários públicos têm acesso – podem os cidadãos fazer propostas relevantes: “Orçamento participativo é parte da minha campanha. Entretanto, somente elaborar o orçamento público da cidade não é suficiente.

É necessário também permitir que os residentes da cidade compreendam o orçamento na sua totalidade; não somente as partes das quais podem participar”.⁹

Logo após, em 14 de outubro, a proposta para *disponibilizar imunoterapia e acelerar o processo de utilização de novas drogas contra o câncer*, apresentada na plataforma de petições *on-line* <join.gov.tw> do Conselho de Desenvolvimento Nacional, obteve 5.548 assinaturas, tornando-se a primeira petição *on-line* a ser aceita. Dentro de uma semana, o Ministério da Saúde e Bem-Estar se encontrou com o autor da proposta para esclarecer as solicitações e o registro da reunião foi tornado público.

A informação de contexto associada ao caso foi disponibilizada em novembro e as respostas específicas aos questionamentos: *estabelecimento de um conselho de medicina regenerativa e desenvolvimento de terapia celular, definição de um plano para flexibilização dos critérios para tratamento para pacientes críticos de câncer e aceleração do processo de aprovação de novas drogas contra o câncer* foram disponibilizadas em 14 de dezembro de 2015 e entraram em vigor no início de 2016. O direito à iniciativa garantido aos cidadãos pela Constituição foi colocado em prática de uma forma nova na era da internet.

4.6 Planejamento nacional de uso da terra em Realidade Virtual (2016)

Com a vitória esmagadora da campanha presidencial de Tsai destacando *participação cívica e espírito de desenvolvedores de software livre*, o ano de 2016 começou com uma paisagem política pós-partidária: Simon Chang tornou-se o primeiro-ministro durante o período de transição entre janeiro e maio e o primeiro-ministro que o seguiu, Lin Chuan, também era um profissional respeitado e apertadário de longa data. Inovações democráticas floresceram neste clima. A primeira onda de orçamento participativo iniciou-se em sete governos locais, incluindo a cidade de Taipé.

O direito à cidade e o direito de colaborar na agenda nacional de zoneamento foram trazidos para a ordem do dia pela primeira vez com o recentemente aprovado Decreto Nacional de Uso da Terra, com um quadro legislativo e as diretrizes baseadas em valores participativos. Essa lei inovadora permitiu, anos depois, respostas concretas para alguns dos problemas que estavam na base da mudança política do ano anterior em Taiwan e o surgimento de um forte movimento baseado nas TICs de ativistas cívicos.

Ainda que o Plano Nacional de Uso da Terra tenha estabelecido as estratégias e os princípios nacionais básicos para o uso sustentável da terra, seu conteúdo aguarda vinte regulamentações ainda a serem realizadas, um processo que tradicionalmente sempre foi sujeito a intensa ação de lobbies relativos a interesses ambientais e de desenvolvimento local.

9. Disponível em: <<https://goo.gl/4lqhAb>>.

As organizações comunitárias atuaram rapidamente para neutralizar a potencial armadilha de um *canibalismo fraco fraco* regional. A partir de abril de 2015, uma série de oficinas sobre uso nacional da terra juntou diferentes atores interessados em questões de uso da terra e assegurou que a troca mútua e cooperação possam promover a futura implementação do Decreto Nacional de Uso da Terra.

O substrato de telepresença das oficinas (*Hackfoldr* para marcadores, *Hackpad* para transcrições, YouTube para gravações) agora inclui gravações em realidade virtual em tempo real da interação entre os participantes, trazendo para o mundo *on-line* os gestos não verbais e permitindo se visitar a oficina em <<http://beta.hackfoldr.org/NLUPA>>.

Curiosamente, o uso de gravações em realidade virtual melhorou a qualidade das discussões. Com uma câmera omnidirecional, as pessoas se sentiram asseguradas de que suas expressões não verbais seriam consideradas e, então, direcionaram suas energias para criar conexões com as pessoas presentes na mesma sala.

Comparada com a forma de gravação tradicional *cabeça-falante*, que promove uma *fala somente para a câmera* demagógica, uma genuína gargalhada compartilhada se sente muito mais claramente em realidade virtual. A popularidade dos *headsets* de realidade virtual também permitiu que os participantes de cada região vivenciassem as diferentes regiões de uma nova forma e planejassem – em um espaço virtual compartilhado – em um teatro de decisão compartilhada que permite aos diferentes atores apresentar suas visões alternativas de uma forma concreta e intuitiva.

Para ilustrar o atual alto nível de conhecimento tecnológico entre as organizações em Taiwan, finaliza-se esta seção com um fragmento de uma transcrição em tempo real, proferida pelo diretor da Citizens of the Earth Foundation, o ativista ambiental de longa data, LEE Ken-Cheng:¹⁰

O problema central trazido pelo grupo do sul é sobre “interpretação de tradução”. Essa é uma situação particularmente importante para nós atualmente. Com todos os tipos de canais de transmissão no Facebook, a capacidade de seu conteúdo de atrair audiência ou levá-los a fazer algo é crucial. Esse problema envolve as diferentes gerações. O tipo de pessoas para quem jovens como nós têm apelo são outros jovens. (...) Outro é a linguagem utilizada. Pessoas que trabalharam no governo ou atuaram como representantes sabem melhor como se comunicar com o público e como lidar com as pessoas da forma que elas esperam.

Além disso, todos levantaram o ponto da plataforma de compartilhamento inter-regional. Ela envolve o “hackfoldr”, que já foi mencionado, que é usado como uma plataforma nacional ou não. Ela vem sendo usada dessa forma pelos últimos dois dias. Conseguir incluir todos os países e cidades nela é uma possibilidade. Ter todos

10. Disponível em: <<https://g0v.hackpad.com/ep/pad/static/d61ANjhb2wY>>.

juntos nos permite observar e aprender com outros países e cidades. (...) Cada região tem uma pessoa de contato que pode prover diretamente as informações de contato.

Em conclusão, a demanda no primeiro estágio é sobre a lacuna entre o governo central e os governos locais. A lacuna só pode ser superada por meio de dados abertos e participação pública. Concordamos todos em ir aos nossos governos locais e convencê-los a planejar em um ritmo consistente? Se todos concordarem com isto, podemos organizar a questão da abertura das informações como uma demanda claramente definida.

Isto significa que quando o momento chegar, temos uma questão bem definida com que pressionar o governo central. Será conveniente gerar listas para todos os documentos em todos os canais de informação existentes. Isto é algo que devemos ser capazes de realizar.

A progressão – de dados abertos de colaboração coletiva para entendimento mútuo mediado pela tecnologia; e daí para uma agenda de contestação – hoje parece algo natural e poderoso, e em forte contraste com o que se passava somente uma década atrás. No início dos anos 2000, ONGs e agências governamentais frequentemente trabalhavam em progressão contrárias: fixas, agendas baseadas em *slogans*, uso das TICs somente para transmissão e não para escuta; não transparente em sua produção e requerimentos de dados.

Taiwan percorreu um longo caminho em direção à integração das TICs. Efetivamente, isto é algo que se deve ser capazes de realizar.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES (ABERTAS)

Este curto ensaio, dividido em três partes (duas contadas pelos próprios protagonistas), teve como foco principal a seguinte questão de pesquisa: em que medida e por meio de quais mecanismos os processos de participação em nível municipal podem influenciar a elaboração de políticas públicas em outros níveis que não somente o governo local?

Com esta questão em mente, tentou-se focar em um aspecto específico do direito à cidade, entendido como o direito de participar e influenciar as decisões que regulam a produção do espaço urbano, mesmo quando: *i*) estas são geradas em outra escala que não corresponde às fronteiras administrativas das instituições democraticamente eleitas; e *ii*) os tipos de atores envolvidos nas tomadas de decisão nos níveis acima do nível local não se limitam a representantes eleitos e instituições mas também incluem uma gama de atores não eleitos – como empresas privadas, instituições financeiras e organizações internacionais.

Como se pode inferir, responder a esta questão de forma exaustiva e generalizar a possível conclusão deste capítulo requereria uma extensiva pesquisa comparativa adicional capaz de incluir também outros estudos de caso. Efetivamente,

os dois casos analisados são extremamente diferentes em termos de contexto cultural e institucional, quantidade e tipo de atores sociais envolvidos, objetivos explícitos e implícitos buscados pelos diversos componentes em jogo e mesmo as ferramentas utilizadas para atingir os objetivos que motivaram os promotores das mudanças descritas.

Não obstante, na narrativa das mudanças que ocorreram na última década nesses dois países periféricos, não é impossível de observar algumas tendências comuns, centradas no papel de redes híbridas no sentido de abrir os processos de tomada de decisão acima do nível local e influenciar a definição da agenda para incluir tópicos e questões relativas a vida política urbana. Nos dois casos, redes híbridas funcionaram como ativadoras e direcionadoras de novos espaços de participação, mesmo se diferenças significativas surjam quando os dois casos são comparados.

5.1 Atores nas redes

A espinha dorsal da rede portuguesa é composta por um número limitado de atores estruturados: CES e outros atores advindos do ambiente acadêmico tiveram um papel central para a difusão das práticas participativas a partir dos casos pioneiros para um maior número de municípios, com o apoio de sólidas ONGs, como a In Loco. Assim, a rede cresceu graças a ativação direta de pequenos e médios municípios que atingiram uma influência significativa capaz de levar instituições nacionais a apoiá-los e a abrir a possibilidade de se promover práticas de participação no nível nacional. O modelo de rede entre autoridades locais vem sendo desenvolvido em países europeus nas últimas décadas como reação a reformas do setor público que aumentaram a descentralização ao mesmo tempo em que reduziram as transferências de recursos, forçando os níveis inferiores do setor público a se tornar o agente de desmonte de bens comuns – o que se chama na introdução de subsidiariedade assimétrica. Esse contexto trouxe uma nova sensibilidade e atenção por parte das autoridades locais (municípios, paróquias e bairros, no caso de Portugal) em relação a inovações democráticas, como uma forma de compartilhar decisões críticas e impopulares com os cidadãos e, ao mesmo tempo, como um espaço para se construir coalizões a fim de levar suas reivindicações aos níveis superiores. De toda a forma, é evidente que o caso português não foi apoiado por uma ativação equivalente de atores sociais menos estruturados como os movimentos sociais ou redes de associações. Além disso, as TICs não parecem ter tido um papel progressivo em específico nas transformações em Portugal. Em vez disso, foram frequentemente utilizadas em estratégias vindas do topo de instituições locais e nacionais como uma ferramenta para propor modelos regressivos de governança, incapazes de transformar oportunidades de transparência e prestação de contas em ações coletivas e focadas em substituir a deliberação pública com ocasiões “leves” de interação individual de diálogos entre cidadãos e um único representante eleito.

De forma oposta, o crescimento progressivo das redes cívicas em Taiwan seguiu um caminho diferente e se fortaleceu por meio de ferramentas diferentes. Um grupo central de *defensores* vindos do mundo dos *hackers* cívicos vem tendo um papel central como ativadores de um tecido de relações horizontais, que não tem sido tão estritamente vinculado a delimitações geográficas desde seu início. Ressalta-se como o crescimento da rede atingiu o nível nacional passando por diferentes ondas de envolvimento da comunidade desterritorializada dos hacktivistas de Taiwan, inicialmente, e os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, posteriormente, enquanto atores institucionais foram envolvidos no topo desse mecanismo expansivo – quando eles não tentavam entrar com ações ridículas e contra produtivas. Neste caso, adicionalmente a uma iniciativa maior de grupos não institucionais, as estratégias de relacionamento mediadas pelas TICs permitiram um engajamento ativo de diversos indivíduos não necessariamente vinculados a grupos ou organizações ativas.

5.2 Mecanismos de tradução

A diferente natureza nas duas redes observadas nas duas narrativas se reflete em diferentes mecanismos de produção e disseminação de conhecimento ao longo das redes. Aqui se refere aos mecanismos de tradução utilizados, e ao processo pelo qual “a identidade dos atores, a possibilidade de interação e as margens de manobra são negociadas e delimitadas” (Callon, 1984).

No caso português, baseado em uma forte identidade de atores estruturados, a tradução parece apoiar-se em mecanismos consolidados, em que a pesquisa e a universidade tem um papel central na elaboração do quadro teórico, propondo modelos de implementação a atores institucionais, estudando e avaliando casos de implementação e desenvolvendo literatura para disseminação. O conhecimento de especialistas vem conduzindo o processo de tradução, mesmo se deve ressaltar que a metodologia de autorreflexão que ocorre no caso de Portugal, na qual: *i*) os atores institucionais estiveram ativamente engajados no processo de criação e disseminação de conhecimento; e *ii*) a produção de conhecimento tem sido influenciada pelo ponto de vista dos pesquisadores que, em muitos casos, tem também sido agentes de mudanças ativos no mesmo processo que estão estudando.

Outras variáveis importantes a serem consideradas são os mecanismos de tradução preexistente e a transferência de conhecimentos dentro do setor público, permitida por uma linguagem comum e um alto nível de padronização de procedimentos determinados por definições legais explícitas.

Já no caso de Taiwan, os mecanismos de tradução parecem ter sido mais descentralizados. No centro deste caso está um quadro cultural comum preexistente de movimentos de cultura livre (Lessig, 2004). Este contexto permitiu a progressão

da coleta de dados abertos de colaboração coletiva para o entendimento mútuo mediado pela tecnologia até chegar na capacidade de definir coletivamente uma agenda de contestação capaz de influenciar responsáveis pela elaboração de políticas públicas nos níveis locais e nacional. Não obstante, é também importante reconhecer o papel, neste caso, do conhecimento de especialistas em um mecanismo de tradução baseado em extração de dados e nos riscos de concentração de poder em um limitado número de indivíduos super qualificados. O risco que se poderia chamar de um tipo de supremacia *nerd* (Collettivo Ippolita, 2012), reduzido de forma efetiva por uma atenção constante no sentido de manter a ação coletiva plural e difusa, de forma a contrabalançar individualidades emergentes (geralmente com um papel altamente positivo) durante o processo de transformação política e cultural. Os agentes de *contra* democracia (Rosanvallon e Goldhammer, 2008) garantiram uma abordagem de autorreflexão por meio de controle mútuo e respeito às diferenças entre os *milhares de microempoderamentos* (Sandercock, 1999) que se uniram para compor o movimento por mudança.

5.3 Resultados territoriais

De forma praticamente óbvia, os casos aqui apresentados para a atenção do público confirmam a natureza dos atores, assim como os mecanismos de tradução utilizados para influenciar os resultados de cada rede e sua capacidade de incidir na modificação das elaborações institucionais de políticas com diferentes intensidades e escopos. No caso português, aguardando pela implementação possível dos processos participativos em escala nacional, o principal resultado se refere à difusão das práticas participativas no nível municipal, apoiada por redes e instituições nacionais.

Ainda que possa representar um avanço em termos de abertura e inclusão de novos espaços de participação, é questionável sua efetiva capacidade de desafiar a setorialização e fragmentação que é normalmente atribuída na literatura às experiências de orçamento participativo. Além disso, ainda que alguns orçamentos participativos tenham mostrado capacidade de superar um certo grau de inércia típica das organizações de administração pública e modificado gradualmente o comportamento de instituições burocráticas tradicionais, a velocidade dessas transformações segue sendo muito vinculada à capacidade de autorreforma (ainda que *sob pressão*) do ambiente político-administrativo. De fato, não é possível observar estratégias de coalizões capazes de desafiar rapidamente a tendência neoliberal de privatização dos espaços urbanos públicos e a externalização de serviços, assim como abrir novos espaços concretos para estratégias comunitárias. Ao mesmo tempo, o crescimento de uma nova geração de habitantes acostumados a interagir em espaços participativos institucionalizados pode levar a uma eficácia significativa das consultas em nível nacional.

No exemplo de Taiwan, a referência e as ferramentas da cultura livre e do hacktivismismo cívico influenciaram a autosseleção dos tópicos da agenda, especialmente no estágio inicial, caracterizado pelo uso massivo do modelo das *hacktonas* para o engajamento de cidadãos (substancialmente baseada nos modelos de *barcamps*) e sucessivamente evoluindo para metodologias híbridas, como no caso do *Sunflower Camp* (Acampamento Girassol). Entretanto, com a expansão das iniciativas do g0v e o engajamento de novos grupos de atores, a agenda passou a cobrir uma gama mais ampla de tópicos, frequentemente seguindo tendências presentes junto à opinião pública – ou seja, ao prover opiniões alternativas e fontes de contrainformação como no caso do incidente do *Real-Price*. Finalmente, tal estratégia conseguiu gerar um debate de larga escala sobre o Ato Nacional de Uso da Terra, um tópico frequente nos debates sobre direito à cidade, sendo capaz de criar um espaço comum para a interação de uma coalizão heterogênea de *hackers*, ativistas, movimentos sociais e organizações, incluindo representantes governamentais locais e nacionais.

5.4 Uma contribuição para resignificar a participação?

Como visto nestas conclusões abertas, as diferenças entre os dois exemplos aqui descritos são densas e visíveis, tanto em termos de organização como de resultados.

Apesar disso, os dois casos criam um importante espaço de convergência para a resignificação da concepção dos processos participativos. Isso se deve a duas razões. De um lado, os dois casos invocam uma reflexão sobre a possibilidade de superar a *armadilha do local* por meio de uma geometria variável de transformações e alianças, que se ampliam de ambientes próximos às experiências cotidianas dos cidadãos para um domínio ampliado das relações de poderes.

Por outro lado, em ambas as experiências os promotores parecem ter dedicado parte de seu trabalho a tecer redes para a visualização dos processos participativos como um bem comum. Não foi um trabalho simples, uma vez que frequentemente as inovações democráticas tendem a ser imaginadas pelos diferentes atores como sua propriedade (Smith, 2009), destruindo assim as características de um *terceiro espaço* cujas regras devem ser constantemente renegociadas com o público para manter o espaço participativo como o direcionador central de uma cadeia de reconstrução da confiança mútua entre cidadãos e instituições de representação.

Nos dois casos ressaltados nesse capítulo, parece claro que as diferentes organizações que propulsionaram a tentativa de promover uma mudança na cultura política atuaram com o conhecimento de que é necessária uma atenção especial para questões de organização e uma constante “publicidade” aos espaços de criações de regras, a fim de se evitar a “tragédia dos bens comuns” (Hardin, 2008) e de se produzir uma ação coletiva e eficaz como resultado de uma vontade dos cidadãos, originalmente dispersa, de se estar presente e ativo na esfera pública.

A meta dos dois diferentes movimentos que conduzem a luta para o fortalecimento e a consolidação dos espaços de tomada de decisão em Portugal e em Taiwan foi a constante proteção da natureza desses processos como *compartilhados*, devotados a manter uma abordagem incremental para acumulação de conhecimentos e para o aprofundamento da intensidade democrática das relações entre os atores. Consequentemente, a natureza dos processos de participação foi necessariamente conceitualizada como um híbrido permanente, no qual a presença de opções de canais múltiplos – capazes de atrair e comprometer diferentes públicos interessados a realizar ações coletivas – tem que ser constantemente conjugada com objetivos múltiplos a serem buscados conjuntamente. Nessa perspectiva, foi necessária atenção para proteger as naturezas conjuntas/paralelas dos processos participativos como espaços para construção de uma pedagogia cívica por meio da aprendizagem em fazer juntos, mas também como uma oportunidade para reconhecer as diferenças dentro de um contexto igualitário, e também ter um espaço para reconhecimento da polarização urbana e social e da injustiça socioespacial e, assim, um direcionador para um esforço focado na redistribuição de poderes na sociedade.

Desta forma, é importante notar como as dinâmicas descritas ocorreram, essencialmente, alternando momentos de paciência e impaciência, aceleração e desaceleração, ações de suporte e chamadas, de não negociáveis a mudanças imediatas nos comportamentos das instituições públicas. Essa alternância teve (e ainda tem) o objetivo de negociar o reformismo pragmático e a manutenção de horizontes radicais, orientado pela consciência da necessidade de colocar rapidamente em prática muitos componentes ainda não viabilizados do direito à cidade.

Primeiro, foi sentido como uma necessidade motivadora recriar os processos participativos – especialmente aqueles definidos por ações de cima para baixo, na forma que Ibarra e Blas (2006) definem como “processo por convite” – de forma a implantar uma *centralidade dos cidadãos* concreta nas tomadas de decisão. Em muitos casos, isso apareceu somente no plano discursivo, mas sem correspondência com a realidade, que foi marcada por uma *marginalidade substancial* dos atores sociais frente a instituições que parecem engajadas em tentar dominar os mecanismos de participação, escolhendo somente os resultados que podem ser considerados mais convenientes para suas agendas e interesses ocultos. A partir daqui, pode-se entender porque o esforço para reformar instituições e mecanismos de tomada de decisão para incidir em uma transformação da cultura política e cívica tanto das instituições como dos cidadãos foi considerado (nos dois casos) como uma prioridade, sendo imaginada como uma condição prévia para uma transformação mais ampla e mais sustentável de velocidade das políticas de forma a serem capazes de incorporar uma nova aplicação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, G.; ANTUNES, S. The Lisbon participatory budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation". **Field Actions Science Reports**. Mar. 2014, Disponível em: <<http://goo.gl/9UkBDC>>. Connection on: 02 June 2016.
- ALLEGRETTI, U.; CORSI, C.; ALLEGRETTI, G. **Constituent Process and Constituent Assembly**: the making of constitutions through the larger involvement of citizens, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/bdLeBG>>.
- ALVES, M. L.; ALLEGRETTI, G. (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, issue 2.
- CABANNES, Y.; BAIERLE, S. **Documento Base de la Red URBAL n. 9**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005.
- CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. **The Sociological Review**, v. 32, n. S1, 1984.
- COLLETTIVO IPPOLITA. **Nell'acquario di Facebook**. Milano: Ledizioni, 2012.
- DIAS, N. **Hope for Democracy**: 25 years of participatory budgeting worldwide. São Brás de Alportel: In Loco, 2014.
- HARDIN, G. Tragedy of the Commons. *In*: HENDERSON, D. **Concise Encyclopedia of Economics**. 2nd ed. Indianapolis: Library of Economics and Liberty, 2008.
- HARVEY, D. The right to the city. **New Left Review**, London, n. 53, Sept./Oct. 2008.
- HESSE, B. Im/plausible Deniability: racism's conceptual double bind. **Social Identities**, v. 10, n. 1, p. 9-29, 2004.
- IBARRA, P.; BLAS, A. La participación: estado de la cuestión. **Cuadernos de Trabajo de Hegoa**, n. 39, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/SEhEjW>>.
- LESSIG, L. Free Culture: the nature and future of creativity. **Penguin Publishing Group**, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/0PU85K>>.
- OPTAR. **Relatorio Finale do Projecto OPtar**. Coimbra: CES, 2014.
- PURCELL, M. Urban democracy and the local trap. **Urban Studies**, v. 43, n. 11, 2006.
- ROSANVALLON, P. **Democracy past and future**. New York: Columbia University Press, 2006.

ROSANVALLON, P.; GOLDHAMMER, A. **Counter-Democracy**: politics in an age of distrust. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SANDERCOCK, L. Translations: from insurgent planning practices to radical planning discourses. **Plurimondi-Pluralwords**, n. 2, p. 37-46, 1999.

_____. **Cosmopolis II**: Mongrel Cities in the 21st Century, London: Continuum, 2003.

SANTOS, B. **Reinventar la democracia**: reinventar el Estado. Madrid: Sequitur, 1999.

_____. **Democratizing Democracy**: beyond the liberal democratic canon. Londres: Verso, 2007.

_____. **Portugal**: ensaio contra a autoflagelação. Rio de Janeiro: Cortez, 2012.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.) **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. I **Bilanci Partecipativi In Europa**: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente. Roma: Ediesse, 2009.

_____. O orçamento participativo na Europa: democracia participativa e modernização dos serviços públicos. Coimbra: Almedina, 2016.

SMITH, G. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa, **Terra Livre**, n. 15, p. 39-58, 2015.

SWYNGEDOUW, E.; HEYNEN, N. Urban political ecology, justice and the politics of scale. **Antipode**, v. 35, n. 5, p. 898-918, 2003.

TAVARES, A. F.; *et al.* **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015.

CONTRIBUIÇÕES DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

Luis Fernando Lara Resende¹
Cleandro Krause²

1 INTRODUÇÃO

A estratégia de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), intitulada Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), adquiriu significativa relevância no Brasil entre 2004 e 2014, período em que foram publicados cinco *Relatórios Nacionais de Acompanhamento*. Além desses relatórios, diversas outras atividades foram executadas, como cinco edições do Prêmio ODM Brasil (2005, 2007, 2009, 2011 e 2013), que premiou iniciativas de prefeituras e organizações não governamentais (ONGs) que atuavam em prol do alcance dos ODMs. Alguns estados e municípios também desenvolveram estratégias específicas para o alcance dos objetivos.³

É possível argumentar que o sucesso dos ODMs derivou, principalmente, da sua concisão e simplicidade: oito objetivos gerais contendo dezoito metas mensuráveis por meio de 48 indicadores. Como estratégia de desenvolvimento, esses objetivos eram de fácil compreensão para o público em geral, diferentemente de outras estratégias de desenvolvimento ou de monitoramento das condições de vida de uma nação, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com seus microdados nas áreas de renda, saúde e educação; e o Plano Plurianual (PPA), com seus macroindicadores – em uma extensa série, que estrutura um ambiente de monitoramento de alta complexidade e pouco dialoga com as realidades miradas pela política pública, para além da escala intragovernamental.

Dessa forma, ainda não está claro se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sucedâneos diretos dos ODMs, terão impacto equivalente ao destes junto à sociedade brasileira. Se, por um lado, os ODS inovaram ao oferecer uma perspectiva de desenvolvimento sustentável a um leque muito mais abrangente

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Doutorando da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

3. Podem ser citados, por exemplo, os estados do Paraná e de Minas Gerais, assim como os municípios de Santo André/SP e Nova Iguaçu/RJ.

de aspectos da vida, por outro, se tornaram muito mais complexos: são dezessete objetivos, que se desdobram em 169 metas e 231 indicadores.

A ampliação do escopo dos ODS *vis-à-vis* os ODMs se deve, em parte, ao fato de estes terem sido desenvolvidos por meio de uma estratégia *top-down* (da ONU para os países-membros), enquanto aqueles foram desenvolvidos de forma quase que oposta, por meio de uma estratégia *bottom-up*, com grande participação dos governos nacionais e da sociedade civil organizada, tanto no âmbito internacional como no doméstico. É possível argumentar que o sucesso dos ODMs terminou por gerar um forte interesse em participar do desenvolvimento da estratégia que compõe os ODS.

De qualquer modo, entende-se que os ganhos de conhecimento obtidos na experiência brasileira dos ODMs serão fundamentais para apoiar uma aplicação também exitosa dos ODS. Estes, por sua vez, demonstram em sua abrangência uma atenção ampliada se comparados com os ODMs e as condições de vida urbana, que também são tema da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, cuja terceira edição (Habitat III) realiza-se na cidade de Quito, Equador, em outubro de 2016.

Não se trata de uma coincidência: a concepção da Conferência Habitat III já se insere no quadro da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas para além de 2015. Neste sentido, busca-se aqui extrair dos ODMs e dos ODS os elementos que poderão orientar a discussão da chamada Nova Agenda Urbana pela Habitat III.

Para tanto, a seção subsequente deste capítulo inicia-se com o resgate da cooperação técnica internacional no Brasil, destacando as sucessivas mudanças no quadro geopolítico, assim como as alterações nos objetivos e nas formas assumidas pelas atividades de cooperação. Tais mudanças e tendências também impactaram a gênese dos ODMs, que logo passaram a ser acompanhados no Brasil, importando destacar os compromissos assumidos pelo governo brasileiro, incluindo o Ipea, com aquela estratégia de desenvolvimento. Recupera-se aqui o processo de elaboração dos relatórios e o aprimoramento das metas e dos indicadores dos ODMs no Brasil. A seguir, apresenta-se a estratégia ODS, também defendida pelo governo brasileiro e já apoiada por atividades em prol da viabilização de seu monitoramento. Conclui-se a segunda seção com uma apresentação geral dos ODSs e uma breve comparação entre eles e os ODMs.

A terceira seção deste capítulo apoia-se no *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, recentemente publicado, para realizar uma análise da correspondência entre as metas já estabelecidas para os ODS e as possíveis metas a serem contempladas pela Nova Agenda Urbana. Examina-se cada uma das seis seções daquele relatório, verificando-se a atenção, por parte das metas dos ODS, aos vários aspectos da vida

urbana; e aponta-se, conforme o caso, a conveniência de espelhar os ODS ou a necessidade de avançar em relação àquela estratégia de desenvolvimento.

A última seção traz as considerações finais, incluindo uma apreciação da experiência brasileira dos ODMs no sentido de encaminhar o monitoramento dos ODS e também da Nova Agenda Urbana.

2 COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL, ODM E ODS

2.1 Evolução da cooperação técnica internacional no Brasil: da CSN aos ODS

No Brasil, a cooperação internacional ganha relevância a partir de 1942, com a entrada do país na Segunda Guerra Mundial, ao lado das nações aliadas (Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética). Como contrapartida, o governo americano apoia a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Fábrica Nacional de Motores (FNM).

Durante as décadas de 1950 e 1960, o Brasil passa a receber cooperação técnica internacional (CTI), porém de forma assistemática. Nos anos 1960, merecem destaque os controversos acordos firmados entre o Ministério da Educação (MEC) e a United States Agency for International Development (Usaid). Seu objetivo era estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre 1964 e 1968, foram firmados doze acordos, abrangendo desde o ensino fundamental até o ensino superior.

É importante ressaltar que, durante o período da Guerra Fria, a maior parte da CTI decorreu da disputa vigente entre as duas superpotências (Estados Unidos e União Soviética). Nesse período, que perdurou quarenta anos (princípio da década de 1950 até o final da década de 1980), a CTI, além da cooperação militar, constituiu importante instrumento no embate entre os blocos capitalista e comunista. Essa cooperação assume papel relevante na geopolítica mundial, uma vez que, diferentemente das duas primeiras guerras mundiais do século XX, os embates entre as duas superpotências durante a Guerra Fria foram travados em territórios de terceiros países (Leste Europeu, América Latina, Ásia e África). Há quem argumente que, durante a Guerra Fria, a oferta de CTI era, primordialmente, uma entre vários mecanismos de cooperação política.

A partir do mandato Geisel (1974-1979), o governo brasileiro busca reduzir a influência política e militar americana no país. É nesse contexto que, em 1975, é assinado o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. No bojo do referido acordo, inicia-se uma ampla gama de projetos de cooperação técnica prestada pelo governo da Alemanha Ocidental ao Brasil. Esses projetos contribuíram para a modernização e o fortalecimento de instituições nacionais, como o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

Data dessa época a criação da Subsecretaria de Cooperação Econômica, Financeira e Técnica Internacional (Subin), subordinada à então Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR). A Subin tinha por principal função coordenar a CTI recebida e prestada pelo Brasil, excetuando-se a educacional, a científica e a tecnológica, que ficavam na esfera da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq), e a militar, subordinada diretamente à Presidência da República e aos ministérios militares.

A Subin formaliza e aperfeiçoa os mecanismos de CTI recebida pelo Brasil: cria um *Manual de Cooperação Técnica Internacional* e seus respectivos formulários (formulário de cooperação técnica recebida bilateral – CTRB e formulário de cooperação técnica recebida multilateral – CTRM), que necessitam ser preenchidos pelas instituições que almejam receber CTI de cunho bilateral ou multilateral. As propostas apresentadas via formulários eram analisadas por especialistas governamentais que atuavam em áreas afins e então classificadas por ordem de prioridade. A seguir, eram negociadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), em comissões mistas bilaterais voltadas especificamente para a cooperação internacional.

O principal objetivo da estrutura antes descrita era vincular a cooperação a ser recebida pelo país às prioridades estabelecidas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

Em 1987, em meio a uma disputa entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento, a Subin/Seplan é extinta, sendo futuramente substituída pelo Nupec/MRE, embrião do que veio a tornar-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), subordinada ao MRE. Com essa nova vinculação da CTI, também é alterada a prioridade dada à cooperação técnica internacional: de instrumento auxiliar ao desenvolvimento nacional para elemento de apoio à política externa brasileira.

2.2 Por uma cooperação técnica internacional voltada aos mais necessitados: o início da cooperação técnica internacional em prol do desenvolvimento regional e urbano

Ao final da década de 1970, alterações também ocorrem no plano mundial. A criação da Independent Commission on International Development Issues, presidida pelo ex-chanceler alemão (1969-1974) e Prêmio Nobel da Paz, Willy Brandt, torna-se um marco desse período e do que veio a ser denominado diálogo Norte-Sul. Em 1980, é publicado o relatório da referida comissão, intitulado *North-South: a program for survival*, porém mais conhecido como *Relatório Brandt*.⁴

4. Para mais informações, ver Independent Commission on International Development Issues (1980).

O *Relatório Brandt* apresenta uma abrangente análise que bem pode ser resumida pelo título de sua introdução: *A plea for change: peace, justice, jobs*. É constituído por dezessete capítulos, que tratam de temas como: as dimensões do desenvolvimento; fome e pobreza; população; desarmamento; energia; industrialização; e finanças. Também apresenta um programa de prioridades e de recomendações para a comunidade internacional. Explícita, pela primeira vez, a necessidade de as nações desenvolvidas alocarem pelo menos 1% do seu produto interno bruto (PIB) para ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) como forma de eliminar a fome e a pobreza mundiais.

No decorrer da década de 1980, os princípios que até então norteavam a CTI são gradualmente alterados: as mazelas das nações mais pobres decorreriam mais de problemas estruturais domésticos do que da mera falta de recursos financeiros, ou de tecnologia. Caberia assim apoiar as mudanças necessárias em vez de simplesmente alocar recursos técnicos ou financeiros. É o início de uma nova fase da CTI, mais voltada para o fortalecimento institucional (*capacity building*).⁵

Em fevereiro de 1986, por ocasião das Negociações Intergovernamentais Teuto-Brasileiras sobre Cooperação Financeira e Técnica, o governo alemão manifesta seu interesse para que o futuro programa de CTI entre ambos os países se concentrasse nas áreas de desenvolvimento rural e municipal; proteção ambiental; e formação e treinamento.

Em dezembro de 1986, em consultas intergovernamentais realizadas em Bonn, define-se que a cooperação técnica teuto-brasileira será estruturada por meio de um programa de ações integradas de desenvolvimento urbano-rural, tendo como funções de apoio os segmentos de proteção ambiental, formação profissional e treinamento. É então elaborado o Marco de Orientação do Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para Populações de Baixa Renda (Prorenda), elaborado por representantes do MRE e do Ipea, pelo lado brasileiro, e por representantes do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), pelo lado alemão.

O Marco de Orientação do Prorenda⁶ baseou-se nas diretrizes do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) e na Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), ambas de 1985, e trabalhou com cinco tipologias: pequenos produtores rurais; população de baixa renda na periferia urbana; microunidades de produção; proteção ambiental; e pesquisa, formação e treinamento.

5. Para os interessados, sugere-se a leitura de dois livros: *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*, de Carlos Lopes (2005), e *Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades*, de Carlos Lopes e Thomas Theison (2006).

6. Para mais informações, ver Lima *et al.* (1987).

Com o Prorenda, inicia-se uma nova fase na CTI recebida pelo Brasil: em vez de projetos autônomos em áreas diversas, o enfoque volta-se para a população de baixa renda, estruturando um programa que atua primordialmente com desenvolvimento rural e urbano. De acordo com seu Marco de Orientação, o Prorenda é

uma nova forma de atuação (...) mediante programação destinada a prover de equipamento social e infraestrutura a população de baixíssima renda, residente em favelas e assentamentos periféricos. Sua execução ficará a cargo dos municípios, nível de governo mais próximo das comunidades carentes. Os investimentos atenderão a projetos simples de regularização fundiária, melhorias habitacionais, infraestrutura (drenagem, saneamento e contenções) e equipamentos comunitários (creches, escolas, postos de saúde etc.) e combinarão recursos de empréstimos com recursos a fundo perdido. As ações estarão orientadas para o atendimento das carências urbanas, especialmente nas periferias das grandes e médias cidades, onde se concentra a população de baixa renda. Compreenderão incentivos a investimentos sociais nas áreas de habitação popular, saneamento básico, transportes, educação, saúde, nutrição e segurança, a cargo das prefeituras ou entidades metropolitanas, segundo estratégia que maximize a criação de emprego. Buscar-se-á, ainda, melhorar a gestão urbana, quer pela descentralização administrativa e financeira, quer pela coparticipação dos cidadãos no processo de organização do espaço (Lima *et al.*, 1987, p. 2).

Além disso, o Prorenda inicia uma nova estratégia de CTI e de desenvolvimento urbano-regional: enquanto até esse momento as ações governamentais eram destinadas a equipar regiões delimitadas geograficamente por critérios homogêneos e político-administrativos, a exemplo das Companhias de Distritos Industriais (CDIs), a partir desse, passa-se a buscar uma nova ótica, baseada nas demandas dos grupos-alvo economicamente desfavorecidos. Esses grupos passam de sua condição de objeto de ofertas governamentais para sujeito de articulação das suas demandas, exercendo assim seu direito de cidadania.

O principal objetivo do Prorenda foi criar espaços econômicos funcionais, onde se realizariam as primeiras trocas por caminhos internos, demandadas e induzidas pela população de menor renda, contendo atividades primárias, secundárias e terciárias da economia, inclusive o setor creditício. O espaço econômico não é mais delimitado geograficamente, mas sim pelas funções econômicas nele existentes. Viabiliza-se, assim, a interligação entre o urbano e o rural, uma vez que as áreas rurais proveem as áreas urbanas com os excedentes de sua produção, ao mesmo tempo que demandam bens e serviços urbanos.

O Prorenda – como concebido e executado por mais de uma década nos estados do Piauí, do Ceará, de Pernambuco, de Alagoas, da Bahia, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul – permitiu a disseminação de uma nova concepção de política urbano-regional, mais voltada para o bem-estar do cidadão de baixa renda do que para o desenvolvimento econômico de estados e/ou municípios (Resende, 2007).

Outra questão inerente à CTI recebida pelo Brasil que merece destaque é o fato de que, até a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mais conhecida como Rio 92, a maior parte da cooperação técnica internacional era a considerada como “formal”, ou seja, aquela que tramitava no âmbito do governo federal e beneficiava instituições públicas ou paraestatais. Pressões dos países doadores e também de entidades representativas da sociedade civil organizada levam o governo federal a mudar gradualmente essa perspectiva. Em 1993, o então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, defende a necessidade de a sociedade civil participar mais ativamente na definição da política externa brasileira. O MRE passa a incorporar representantes da sociedade civil organizada na formulação de parte das suas políticas, em particular nas tomadas de posição para as reuniões do Ciclo de Conferências das Nações Unidas (isto é, Rio de Janeiro, Pequim, Cairo, Copenhague e Durban).

Outro ponto a destacar é que parcela da cooperação recebida no Brasil – a “informal” – não passava pelos mecanismos governamentais, em particular aquela oriunda de ONGs internacionais, que era direcionada para ONGs brasileiras. Há quem argumente que essa cooperação constituiu a mais relevante de todas, pois impactou substancialmente o processo de redemocratização do Brasil, pela criação e manutenção de entidades da sociedade civil que atuavam politicamente em prol do reestabelecimento do regime democrático. É importante destacar que essa modalidade de cooperação possui papel de maior relevância para o funcionamento de ONGs brasileiras, em particular aquelas voltadas à garantia dos direitos.

2.3 O Brasil e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Os ODMs começam a ser desenvolvidos em 2001, pouco mais de um ano após a Cúpula do Milênio. Seu principal mentor foi o professor Jeffrey Sachs, da Universidade de Columbia. Como assessor especial do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, articulou e coordenou dez grupos temáticos que desenvolveram a estrutura do que veio a constituir os ODMs: um conjunto de oito objetivos, subdivididos em dezoito metas mensuráveis por 48 indicadores. Interessante notar que, de acordo com Jeffrey Sachs, o objetivo dos ODMs, quando da sua criação, era primordialmente o de sensibilizar as nações mais ricas a aumentar sua AOD, que estava sendo gradualmente reduzida desde o término da Guerra Fria. Entretanto, foi nas nações de desenvolvimento médio, em particular no Brasil, que os objetivos adquiriram maior relevância.

Em 31 de outubro de 2003, é assinado o decreto presidencial que criou o Grupo Técnico para o Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Sua supervisão ficou a cargo da Casa Civil da Presidência da República. O referido grupo se reuniu uma vez em fins de 2003 para tomar conhecimento da estratégia ODM e discutir mecanismos visando à sua disseminação pelo país.

Em 30 de março de 2004, por recomendação da Presidência da República, representantes de diversas instituições do Sistema Nações Unidas reuniram-se com integrantes da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea. Tinham por objetivo articular a elaboração do primeiro *Relatório Nacional de Acompanhamento* dos ODMs.

O processo de elaboração desse primeiro relatório, coordenado pelo Ipea e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e supervisionado pela Casa Civil da Presidência da República, contou com contribuições de representantes de diversos ministérios (Casa Civil; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP; MRE; Fazenda; Educação – MEC; Saúde – MS; Meio Ambiente – MMA; Cidades – MCidades; Desenvolvimento Social – MDS; e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres) e organismos internacionais (Banco Mundial; BID – Banco Interamericano Desenvolvimento; e agências do Sistema ONU: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, Organização Internacional do Trabalho – OIT, Organização Mundial da Saúde – OMS/ Organização Pan-Americana da Saúde – Opas, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Pnuma, União Internacional de Telecomunicações – UIT, Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/ Aids – Unaids, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, United Nations Population Fund – Unfpa, United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat, Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, United Nations Development Fund for Women – Unifem e United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC).

O documento final possuía oito capítulos, cada um versando sobre um dos oito ODMs. Em cada capítulo, foram apresentadas informações sobre a evolução das dezoito metas então estabelecidas pelo Pnud, mensuráveis por meio de 48 indicadores também propostos pelo referido programa. O período abarcado na análise foi de 1990 (ano-base proposto pelo Pnud) a 2002. Cada capítulo também mencionava, de forma sucinta, as políticas, os programas e as prioridades do governo federal em cada uma das áreas cobertas pelos oito objetivos.

Esse relatório, com 93 páginas, teve 10 mil exemplares impressos em português e outros 10 mil, em inglês. Foi lançado em setembro de 2004, em Nova Iorque, por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas (Agnu). O MRE distribuiu a maior parte dos exemplares em inglês pelas repartições diplomáticas no exterior, uma vez que o relatório oferecia uma perspectiva interessante sobre os avanços sociais obtidos pelo país durante a década anterior.

Como decorrência do seu sucesso – e também de algumas críticas apresentadas, em particular por representantes de entidades da sociedade civil –, o processo

de elaboração do segundo relatório foi substancialmente ampliado, tendo sido lançado na Agnu realizada em setembro de 2005.

Esse segundo relatório manteve os oito objetivos definidos pelo Pnud; incorporou novas metas, mais condizentes com a realidade nacional, em um processo que veio a ser denominado de “tropicalização” dos ODMs; ampliou substancialmente o número de indicadores que mensuraram a evolução das metas ao incluir 61 indicadores adicionais, que permitiram medir com maior precisão a evolução das metas propostas; e, ainda, incorporou um capítulo introdutório vinculando os ODMs à proteção dos direitos humanos. Esse capítulo teve por objetivo demonstrar que os oito objetivos se relacionavam com declarações, pactos e convenções internacionais já firmados pelo Brasil (por exemplo, Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; e Convenção dos Direitos da Criança).

Nesse novo relatório, foram incluídos diversos quadros que abordavam, de forma didática, temas de interesse da sociedade como um todo. Como exemplo, podem ser citados os quadros referentes ao capítulo 1, intitulado *Erradicar a extrema pobreza e a fome*: o que são as linhas de pobreza? (quadro 1); Homens e mulheres experimentam a pobreza de maneiras distintas (quadro 2); O que é fome e desnutrição? (quadro 3); A segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma história original (quadro 4); O que é o Programa Saúde da Família? (quadro 5); Governo assume compromisso de erradicar o trabalho escravo (quadro 6); e Povos indígenas recebem atenção em saúde – quadro 7 (Brasil, 2005, p. 29-45). Adicionalmente, listou todas as iniciativas governamentais diretamente relacionadas ao alcance dos ODMs.

O processo de “tropicalização” dos ODMs, realizado após debates com representantes do Sistema Nações Unidas, de ministérios, da Câmara de Políticas Sociais e de conselhos e comissões, manteve os oito objetivos originais, porém alterando ou incorporando as seguintes metas, específicas para o Brasil.

- 1) Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a US\$ 1 PPC⁷ por dia (em substituição à meta 1 original – Reduzir, pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a US\$ 1 PPC por dia).
- 2) Erradicar a fome entre 1990 e 2015 (em substituição à meta 2 original – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015 – a proporção da população que sofre de fome).

7. Poder de Paridade de Compra.

- 3) Garantir que, até 2015, todas as crianças, de todas as regiões do país, independentemente de cor/raça e sexo, concluam o ensino fundamental (em substituição à meta 3 original – garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino).
- 4) Promover, na rede do Sistema Único de Saúde (SUS), cobertura universal por ações reprodutivas até 2015 (nova meta).
- 5) Até 2015, ter detido o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero, invertendo a tendência atual (nova meta).

Esse documento também obteve considerável repercussão, assim como o terceiro relatório, lançado na Agnu realizada em setembro de 2007. Procurou aprimorar a estratégia ODM ao incorporar anexo um CD em que são apresentadas detalhadamente as iniciativas governamentais que, de alguma forma, impactaram positivamente o alcance dos ODMs. Tal iniciativa foi desenvolvida pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI/MP) em articulação com o Ipea. Em 2010 e 2014, foram publicados o quarto e o quinto *Relatórios Nacionais de Acompanhamento* dos ODMs.

O sucesso dos *Relatórios Nacionais de Acompanhamento*, bem como sua interlocução com as iniciativas governamentais que impactavam positivamente o alcance dos ODMs, terminou por influenciar estados (por exemplo, Minas Gerais e Bahia), municípios (por exemplo, Santo André e Belo Horizonte) e até mesmo outras nações (a exemplo de Argentina e Uruguai) a seguir metodologia similar.

No caso brasileiro, o sucesso dos ODMs pode ser creditado a diversos fatores, entre eles o fato de seus objetivos, metas e indicadores serem mais compreensíveis e fáceis de serem monitorados que os macro-objetivos estabelecidos pelo PPA, tanto na esfera federal como na estadual e municipal, bem como devido aos relatórios nacionais de acompanhamento terem se tornado um relevante instrumento de prestação de contas das políticas, dos programas e das ações do governo federal.

Além desses relatórios, uma outra importante estratégia que impactou positivamente a disseminação no Brasil dos ODMs foi o Prêmio ODM Brasil. Criado em 2004, já teve cinco edições (2005, 2007, 2009, 2011 e 2013) e é coordenado pela Secretaria do Governo da Presidência da República em conjunto com o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade bem como pelo Pnud; sua coordenação técnica ficou a cargo do Ipea e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Seu principal objetivo é reconhecer e incentivar iniciativas sociais e ambientais voltadas para o cumprimento das metas previstas nos oito ODMs. Nessas cinco edições, foram inscritas 6.078 práticas, desenvolvidas por prefeituras, universidades e ONGs, com ou sem fins lucrativos, de todas as regiões do país.

Os requisitos para participação no prêmio são: *i*) contribuição das práticas para o alcance dos ODMs; *ii*) impacto no público atendido; *iii*) participação da comunidade; *iv*) existência de parcerias; *v*) potencial de replicabilidade; e *vi*) complementaridade e/ou articulação com ações do poder público, da sociedade civil ou do setor produtivo.

Pesquisa conduzida pelo Ipea⁸ demonstra claramente que o prêmio teve impacto altamente positivo entre as iniciativas vencedoras, em particular aquelas não governamentais. A evolução dessas iniciativas premiadas demonstra que a maior parte aumentou o número de parcerias, orçamento e público atendido.

2.4 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

O documento produzido pela Conferência Rio+20, intitulado *O futuro que queremos*, propõe a criação, no âmbito da ONU, de um grupo de trabalho aberto (GTA) para desenvolver um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável coerentes e integrados com a agenda de desenvolvimento das Nações Unidas para além de 2015.

Em 4 de dezembro de 2014, a Agnu divulga o documento A/69/700, intitulado *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet – synthesis report of the secretary-general on the post-2015 sustainable development agenda*. Nesse documento, estão listados, ainda de forma preliminar, os dezessete objetivos que, um ano depois, passariam a ser denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Já a resolução aprovada pela LXX Agnu, realizada em setembro de 2015 (documento A/RES/70/1), aprovou os dezessete objetivos e as 169 metas referentes aos ODS.

O governo do Brasil foi um dos principais defensores da estratégia ODS nas negociações multilaterais realizadas desde a Rio+20 até seu lançamento formal, em setembro de 2015. Tanto é assim que o IBGE, entre 29 de junho e 1º de julho de 2015, promoveu o *Encontro de Produtores de Informação visando à Agenda de Desenvolvimento Pós-2015*. O principal objetivo do evento – que contou com a participação de boa parte do corpo técnico do instituto, vários representantes do Ipea e também de outras instituições governamentais – foi aprofundar as considerações sobre a viabilidade dos indicadores até então em discussão (indicador totalmente viável; indicador facilmente viável; indicador viável com algum nível de esforço; indicador difícil, mesmo com grande esforço; e indicador inexistente). Foi uma forma, inclusive, de o IBGE se preparar para as discussões no Grupo de Especialistas Interagências sobre os Indicadores dos ODS, composto por 28 nações, dentre as quais o Brasil, que também representa o Mercosul e o Chile.

8. Para mais detalhes, ver Peliano (2016).

O ano-base dos ODS é 2016. Seu monitoramento deverá apresentar maior complexidade que o dos ODMs, seja pelo maior número de objetivos, metas e indicadores, seja devido ao fato de haver metas mais abrangentes ou que não têm como ser acompanhadas por meio de indicadores mensuráveis.

De acordo com o parágrafo 5º da Resolução A/RES/70/1,

Esta [os ODS] é uma agenda de abrangência e importância sem precedentes. É aceita por todos os países e aplicável a todos eles. Considera as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento de cada nação, além de respeitar suas políticas e prioridades nacionais. Esses objetivos e metas abarcam todo o mundo, sejam nações desenvolvidas, sejam em desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis e levam em conta as três dimensões do desenvolvimento sustentável (UN, 2015a, p. 3, tradução nossa).⁹

2.5 Breve comparação entre os ODMs e os ODS

A comparação a seguir não leva em conta as metas e os indicadores de ambas as estratégias, o que assume relevância devido à substancial ampliação do número de metas (dezoito nos ODMs, 169 nos ODS) e de indicadores para monitorá-las (48 nos ODMs; algumas centenas nos ODS).

Mesmo assim, no que diz respeito aos objetivos, é possível detectar similaridades entre os ODMs e os ODS, o que talvez facilite, ao menos em parte, o seu monitoramento, uma vez que a experiência nacional com os ODMs é considerável.

O ODS 1 – acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares – e o ODS 2 – acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável – relacionam-se com o ODM 1 – erradicar a extrema pobreza e a fome.

O ODS 3 – assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades – possui semelhanças com o ODM 4 – reduzir a mortalidade na infância –; o ODM 5 – melhorar a saúde materna –; e o ODM 6 – combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças.

O ODS 4 – assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos – assemelha-se ao ODM 2 – universalizar a educação primária (no caso do Brasil, o ensino fundamental) –, da mesma forma que o ODS 5 – alcançar a igualdade de gênero entre

9. Original: "This is an Agenda of unprecedented scope and significance. It is accepted by all countries and is applicable to all, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. These are universal goals and targets which involve the entire world, developed and developing countries alike. They are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development".

os sexos e a autonomia das mulheres – é muito próximo do ODM 3 – promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.

O ODS 8 – promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos –, o ODS 10 – reduzir a desigualdade entre países e dentro deles – e o ODS 17 – fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável – refletem um desdobramento do ODM 8 – estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Maiores alterações ocorrem na área ambiental: o ODM 7 – garantir a sustentabilidade ambiental – é desdobrado, nos ODS, em oito objetivos, conforme exposto a seguir:

- ODS 6 – Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- ODS 7 – Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
- ODS 9 – Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- ODS 12 – Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis;
- ODS 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;
- ODS 14 – Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; e
- ODS 15 – Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres.

Por fim, há o ODS 16 – promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Este objetivo amplia, efetivamente, o escopo dos ODMs. Pode-se argumentar que é decorrência de um esforço para minimizar uma das principais críticas sofridas pelos ODMs: a inexistência de um objetivo específico para tratar de direitos humanos e do fortalecimento de processos de governança nacionais.

O quadro 1 resume essas correspondências, assim como busca estabelecer vínculos entre essas e os aspectos da vida urbana que vêm sendo examinados durante o processo de preparação para a Habitat III e, provavelmente, estarão presentes em uma Nova Agenda Urbana, tema da próxima seção.

QUADRO 1
Quadro-síntese de correspondências entre ODMs, ODS e seções do Relatório Habitat III que deverão informar a Nova Agenda Urbana¹

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Seções do Relatório Habitat III						
		Questões demográficas urbanas	Planejamento urbano e regional	Meio ambiente e urbanização	Governança urbana e legislação	Economia urbana	Habituação, saneamento e serv. básicos	
ODM 1 - Erradicar a extrema pobreza e a fome	ODS 1 - Fim da pobreza							
ODM 4 - ODM 5 - ODM 6	ODS 2 - Fim da fome							
ODM 2 - Universalizar ensino fund.	ODS 3 - Vida saudável							
ODM 3 - Igualdade entre sexos	ODS 4 - Educação inclusiva							
ODM 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental	ODS 5 - Igualdade de gênero							
ODM 8 - Parceria mundial desenv.	ODS 6 - Água e saneamento							
ODM 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental	ODS 7 - Energia							
ODM 8 - Parceria mundial desenv.	ODS 8 - Crescimento e trabalho							
ODM 7 - Garantir sustent. amb.	ODS 9 - Infraestruturas e indústria							
ODM 8 - Parceria mundial desenv.	ODS 10 - Redução desigualdade							
ODM 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental	ODS 11 - Cidades sustentáveis							
	ODS 12 - Produção e consumo							
	ODS 13 - Combater mudança do clima							
	ODS 14 - Recursos marinhos							
	ODS 15 - Ecossistemas terrestres							
	ODS 16 - Sociedades pacíficas							
ODM 8 - Parceria mundial desenv.	ODS 17 - Parceria global para o DS							

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O destaque dado a cada um dos ODS corresponde à maior ou menor correspondência com os temas, também sinalizados, do Relatório Habitat III.

² Figura cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 DOS ODS À NOVA AGENDA URBANA: DIÁLOGOS POSSÍVEIS

Inicialmente, há que se considerar que os ODS, bem como suas respectivas metas aprovadas na LXX Agnu constituem uma referência fundamental para a Nova Agenda Urbana. Propõe-se realizar, aqui, uma análise da correspondência entre as metas dos ODS e os possíveis conteúdos dessa agenda, tendo como base o *Relatório brasileiro para a terceira Conferência das Nações Unidas sobre moradia e desenvolvimento urbano sustentável, Habitat III* (Ipea, 2016).

Adiante referido abreviadamente como *Relatório Habitat III*, o documento, do qual o Ipea foi relator, foi aprovado pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 17 de setembro de 2015, bem como pelo Grupo de Trabalho Habitat, instituído pela Resolução Administrativa nº 29 de 2014, do ConCidades. A estrutura do relatório contemplou um *template* elaborado pela ONU-Habitat, o qual deveria ser seguido por todos os Estados-membros na elaboração de seus relatórios nacionais. Portanto, parte-se dos temas sugeridos pela ONU, e – ainda que o relatório traga olhares a partir do Brasil – as conclusões, em sua maioria, valem para muitas outras realidades, podendo se constituir em questões a serem contempladas na discussão da Nova Agenda Urbana, quando da Habitat III, em Quito. Tais debates podem ser, em alguma medida, antecipados, permitindo-se que sejam aqui confrontados os temas tratados no relatório com as menções que já se encontram presentes nas metas dos ODS.

Como afirma o relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, “a batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida nas cidades”, expectativa que levou à aprovação do ODS 11, que, “ao reconhecer a centralidade da questão urbana para o desenvolvimento como um todo, visa ‘tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis’”, conforme apresentação do MRE (Ipea, 2016, p. 11). Espera-se, portanto, uma centralidade de temas “urbanos” no ODS 11, algo que, com efeito, se verifica, em alguma medida, ao buscar associar cada meta das dez que integram o ODS 11 (incluindo as três metas relativas a meios de implementação) a cada uma das seis seções gerais que compõem o *Relatório Habitat III*: *i*) questões demográficas urbanas; *ii*) planejamento urbano e territorial; *iii*) meio ambiente e urbanização; *iv*) governança urbana e legislação; *v*) economia urbana; e *vi*) habitação, saneamento e serviços básicos.

Reconhece-se um “foco” principal das metas do ODS 11 na seção do *Relatório Habitat III* que trata de habitação, saneamento e serviços básicos, temas sobre os quais, aliás, já estava a atenção das metas C e D do ODM 7. Cabe aqui uma breve comparação: a meta 11.1 do ODS 11 tem abrangência extraordinariamente ampliada em relação à meta D do ODM 7, conforme revelam seus respectivos enunciados:

ODM 7, meta D: Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de *habitantes de assentamentos precários* (Ipea, 2014, p. 117, grifo nosso).

ODS 11, meta 11.1: Até 2030, assegurar acesso a todos à *habitação* e aos *serviços básicos* adequados, seguros e economicamente acessíveis, e melhorar os *assentamentos precários* (UN, 2015b, grifo nosso).¹⁰

Além disso, a meta 11.1 do ODS, ao tratar não só de habitação, mas de serviços básicos, inclui o objeto da meta C do ODM 7: “Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário” (Ipea, 2014, p. 113). A propósito, a melhoria dos serviços básicos domiciliares de abastecimento de água e esgotamento sanitário também se encontra contemplada em outro ODS, o de número 6, cujas metas trazem avanços tanto quantitativos como qualitativos em relação à meta C do ODM 7.

Com isso, uma tentativa de associar cada meta dos ODS aos temas possíveis de uma Nova Agenda Urbana deve levar em conta não apenas o ODS 11, mas todos os demais que possam mostrar alguma correspondência, exercício que será realizado a seguir.

3.1 Questões demográficas urbanas e as metas dos ODS

O primeiro capítulo do *Relatório Habitat III* destaca o forte crescimento demográfico nas metrópoles e grandes cidades brasileiras, resultante da industrialização e, mais recentemente, da exploração de recursos minerais, bem como do avanço da fronteira agropecuária e da localização de grandes obras de infraestrutura no interior do país (Ipea, 2016, p. 29-40).

A rápida urbanização traz como consequências a desintegração socioterritorial entre bairros e áreas centrais (segregação e fragmentação espacial), bem como a elevação dos custos de implantação e uso da infraestrutura urbana, e tais processos têm sido observados não apenas em metrópoles, mas também em cidades médias. Por sua vez, no outro extremo da hierarquia de uma rede urbana ainda desequilibrada, é grande o número de pequenas “cidades” (na verdade, vilas ou vilarejos) que não contam com capacidades para colocar em prática políticas locais que garantam a função social da propriedade e da cidade, como estabelece o *Estatuto da Cidade*. Para fazer frente a isso, seria necessário, além de aumentar o acesso a serviços básicos, desenvolver capacidades de gestão municipal, algo que a meta 11.3 do ODS 11 aborda ao propor aperfeiçoar a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade para o planejamento e a gestão participativos, integrados e sustentáveis de assentamentos humanos em todos os países. Contudo, não

10. Original: “By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums”.

há, nas demais metas do ODS 11 ou entre os demais objetivos, menções claras ao fortalecimento das funções de planejamento e gestão municipal, motivo pelo qual se entende que este tema necessitará ser bastante desdobrado e detalhado em uma Nova Agenda Urbana.

Quanto aos demais temas contidos no primeiro capítulo do *Relatório Habitat III*, as metas dos ODS proporcionam um tratamento bem mais robusto. A começar pelas conexões urbano-rurais, que foram examinadas pela ocorrência de situações em que uma população tem atividade de trabalho oposta à característica (urbana ou rural) da zona em que reside; ou pelos distintos movimentos migratórios entre áreas rurais e urbanas e vice-versa. Neste caso, o desafio da Nova Agenda Urbana será aprofundar políticas que fortaleçam complementaridades entre os meios urbano e rural e aprofundem a expansão, neste último, de infraestruturas físicas e sociais de modo a eliminar a visão anacrônica do rural como sinônimo de atraso. Como exemplos de metas dos ODS que poderão tratar disso, pode-se enumerar, além da meta 11.1 (habitação e serviços básicos), a meta 11.2, enfatizando a importância de sistemas de transporte que atendam às ligações urbano-rurais; e, especialmente, a meta 11.a, relativa a meios de implementação para “apoiar conexões [*links*] econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, por meio do fortalecimento do planejamento nacional e regional” (UN, 2015b, tradução nossa).

Os demais tópicos de demografia do *Relatório Habitat III* referem-se a públicos específicos – jovens urbanos, pessoas idosas e pessoas com deficiência – e a questões de gênero. Em comum a todos esses públicos, as metas 11.2 e 11.7 possuem ressonância: da primeira, destaca-se a importância da ampliação da mobilidade, especialmente por meio de transporte público e adequado às pessoas em situações de vulnerabilidade, às mulheres, às crianças, às pessoas idosas e àquelas com deficiência; da segunda, destaca-se a especificação do mesmo público-alvo para a provisão de acesso a áreas verdes e espaços públicos seguros e inclusivos. Além do ODS 11, há metas de outros objetivos que miram diretamente as necessidades desses públicos: por exemplo, a meta 4.4 (educação profissional, trabalho decente e empreendedorismo) dirige-se aos jovens (além de adultos); a meta 4.5 (eliminar disparidades de gênero na educação e garantir acesso igualitário à educação dos vulneráveis, incluindo pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situação de vulnerabilidade), a amplos públicos; e a meta 5.5 (garantir às mulheres ampla e efetiva participação e iguais oportunidades de liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública), que, como se vê, dirige-se diretamente ao tópico da integração de gênero no desenvolvimento humano. Do ODS 8, cabe destacar as metas 8.5 (emprego pleno e produtivo e trabalho decente para homens e mulheres, incluindo jovens e pessoas com deficiência, com remunerações igualitárias) e 8.6 (reduzir a proporção de jovens que não trabalham e não estudam). Por fim, as diversas metas em vários dos ODS que

estabelecem compromissos com a redução da violência dirigem-se aos públicos especialmente afetados pela (in)segurança pública, conforme denotam vários indicadores mencionados no *Relatório Habitat III*, cuja correlação de escolaridade, violência e encarceramento mostra que especialmente os jovens negros do sexo masculino permanecem vivenciando graves situações de vulnerabilidade. Portanto, pode-se esperar que a Nova Agenda Urbana, no que se refere ao atendimento a públicos específicos, venha a ser mais um eco do que propriamente um instrumento que irá trazer inovação aos ODS, que já se voltam extensamente ao tema.

3.2 Planejamento urbano e territorial e as metas dos ODS

O segundo capítulo do *Relatório Habitat III* dá ênfase às mudanças nos campos institucional (destacando-se a criação do Ministério das Cidades e do ConCidades) e normativo a partir da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do *Estatuto da Cidade*, em 2001, que alçaram o plano diretor municipal a instrumento central da política urbana, além de torná-lo base para a aplicação de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários (Ipea, 2016, p. 41-56). Vários avanços legislativos situam-se em torno da habitação e da regularização fundiária, do saneamento básico, do transporte e da mobilidade urbana, além de compreender áreas suscetíveis de ocorrência de desastres naturais. Os últimos anos mostraram crescimento, também no âmbito local, da instituição de instrumentos de planejamento urbano e territorial. Contudo, ao menos nas áreas mais dinâmicas do país, constata-se um certo descompasso entre a formulação de leis e instrumentos de planejamento e gestão, de um lado, e os processos de mercantilização e financeirização e valorização imobiliária, de outro, o que resulta em uma baixa implementação dos princípios de função social da cidade e da propriedade estabelecidos no quadro normativo.

A implementação de formas de planejamento urbano que garantam cidades sustentáveis (ou que apontem caminhos para a redução de sua insustentabilidade) é, portanto, um tema candente para uma Nova Agenda Urbana. Contudo, conforme já observado relativamente ao acelerado crescimento urbano, os ODS trazem uma resposta limitada, restrita a uma menção ao aumento da capacidade para planejamento e gestão, conforme a meta 11.3, a qual se associa, também, a outro tópico tratado no relatório, qual seja, aumentar a capacidade técnica para planejar e gerenciar as cidades.

Um terceiro tópico, que igualmente mostra-se bastante descoberto, refere-se à melhoria da gestão da terra urbana de modo a combater o espraiamento (*sprawl*): é evidente que a melhoria das capacidades de planejamento, assim como a busca de habitação adequada para todos (com a necessária reserva fundiária) e a melhoria de assentamentos precários (previstos na meta 11.1), deveria buscar alterar processos de urbanização excludente. Contudo, em que pese a existência de várias metas de outros ODS que tratam da gestão de recursos, inclusive da gestão da terra, não

há menções específicas à terra urbana, cujas particularidades certamente exigirão atenção redobrada na formulação de uma Nova Agenda Urbana.¹¹

Restam dois tópicos tratados no segundo capítulo do *Relatório Habitat III*: o primeiro, relativo ao aumento da produção de alimentos urbana e periurbana, associa-se a metas tanto do ODS 11 (ampliação do acesso a áreas verdes) como dos ODS 2 e 12, sendo mais aderente aos aspectos de produção e distribuição trazidos por estes, em suas metas 2.3 – relativa ao aumento da produtividade agrícola e dos rendimentos de produtores de alimentos de pequena escala – e 12.3 – que propõe a redução do desperdício e das perdas de alimentos nos níveis do varejo e do consumidor, bem como ao longo das cadeias de produção e distribuição. Neste caso, evidencia-se maior “atenção” dos ODS do que a efetiva incorporação deste tema pelo planejamento urbano e territorial no Brasil, ainda que o tema seja da alçada de outras políticas nacionais.

Por fim, ao último tópico, relativo ao atendimento dos desafios da mobilidade urbana, associa-se claramente a meta 11.2, a qual é “multidimensional”, pois aborda tanto a questão do acesso a meios de transporte (seguros, acessíveis física e economicamente e sustentáveis) como a infraestrutura e segurança viárias, e sua adequação às necessidades de públicos específicos – outro conjunto de temas prioritários para a formulação da Nova Agenda Urbana, haja vista o crescimento da taxa de motorização (individual) no Brasil ao mesmo tempo que houve aumento absoluto de óbitos em acidentes de trânsito.¹²

11. Nesses três quesitos, o *Relatório Habitat III* encaminha diversas diretrizes gerais para uma Nova Agenda Urbana, incluindo, entre outras: *i*) institucionalização de políticas nacionais de desenvolvimento urbano e ordenação do território; *ii*) promoção da capacidade técnica, financeira e institucional para o planejamento descentralizado; *iii*) implantação de cadastros técnicos multifinalitários; *iv*) articulação de políticas urbanas com instrumentos de promoção da função social da propriedade e da cidade; *v*) instituição de incentivos aos municípios que derem efetividade a tais instrumentos; *vi*) ampliação da transparência da ação estatal, bem como das instâncias de participação e de controle da sociedade civil sobre o conjunto de políticas; *vii*) fomento à utilização efetiva de instrumentos para o combate à especulação imobiliária e para ampliação do acesso à terra; *viii*) monitoramento de conflitos fundiários, mediação e negociação; *ix*) desenvolvimento de projetos específicos, participativos, de expansão urbana; e *x*) construção de políticas específicas de reabilitação de imóveis (Ipea, 2016, p. 44 e 48).

12. Relativamente a esse quesito, o *Relatório Habitat III* também é particularmente propositivo, incluindo diretrizes para: *i*) adaptação das cidades à acessibilidade universal; *ii*) regulação dos usos do espaço urbano para possibilitar redução de distâncias percorridas e tempos de deslocamento; *iii*) aumento do índice de mobilidade cotidiana dos mais pobres; *iv*) ampliação da participação dos modos de transporte ativo (caminhada e bicicleta) e de tecnologias limpas; *v*) integração entre políticas de mobilidade e de uso e ocupação do solo urbano de modo a diminuir a demanda por mobilidade; e *vi*) integração de modais e tarifas (Ipea, 2016, p. 53-54). Também no quesito “melhoria do acesso a meios de transporte sustentável”, o relatório enumera várias proposições, tais como: *i*) priorizar o investimento em calçadas e passeios, faixas de travessia e passarelas; *ii*) aumentar a participação do transporte coletivo na matriz modal e integrar os diferentes modos, inclusive os não motorizados; *iii*) investir na mudança da matriz energética dos transportes urbanos; *iv*) modernizar os trilhos urbanos, com a implantação de sistemas elétricos e leves; e *iv*) instituir políticas de regulação do uso do transporte individual (Ipea, 2016, p. 109).

3.3 Meio ambiente e urbanização e as metas dos ODS

O terceiro capítulo do *Relatório Habitat III* (Ipea, 2016, p. 57-67) aborda a degradação do ambiente urbano, cujos impactos, ainda que atinjam de maneira geral o conjunto da população, são mais profundos nas áreas mais carentes de infraestrutura e serviços urbanos. Entende-se que as mudanças climáticas não impliquem apenas a ampliação dos riscos de desastres naturais, mas que estes tenham maior probabilidade de ocorrência nas áreas de urbanização desordenada, ocupadas pela parcela mais vulnerável da população.

O Brasil conta com uma Política Nacional sobre Mudança do Clima, sendo um de seus instrumentos o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, contendo diversos planos setoriais, entre os quais se destaca o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima. Nesse sentido, diversas metas do ODS 11 endereçam a questão, a começar pela meta 11.2, quanto à sustentabilidade dos sistemas de transporte; a meta 11.3, que clama pela urbanização sustentável; e a meta 11.b, relativa a meios de implementação para o “crescimento substancial” até 2020 do “número de cidades e assentamentos humanos que adotem e implementem políticas integradas e planos para a inclusão, eficiência no uso de recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres (...)” (UN, 2015b, tradução nossa). Se examinados outros objetivos, também há menções nas metas do ODS 13, objetivo que propõe ação urgente no combate às mudanças climáticas e a seus impactos, ainda que não disponha de metas específicas para áreas urbanas.

O tópico anterior dificilmente poderá ser visto em separado dos riscos de desastres, uma vez que o Brasil tem vivido anualmente situações de emergência relacionadas a eventos climáticos extremos, sendo necessário ampliar a gestão de riscos e o monitoramento de desastres de forma integrada, a partir dos sistemas de monitoramento e alerta já criados. Lidar com os riscos de desastres, por sua vez, não poderá ser feito de forma isolada das condições de urbanização (meta 11.3) e de moradia (meta 11.1), haja vista que a recorrência de desastres naturais é muitas vezes consequência de uma urbanização excludente e que, sem outra alternativa, ocupou áreas impróprias. O ODS 11, em sua meta 11.5, trata especificamente da questão, pedindo a redução do número de mortes e de pessoas afetadas por desastres, incluindo os relacionados à água. Também aqui incidirão os meios de implementação da meta 11.b, já apresentada; e, do ODS 1, que clama pelo fim da pobreza, a meta 1.5, que propõe “construir a resiliência dos pobres e daqueles em situações de vulnerabilidade e reduzir sua exposição e vulnerabilidade a eventos extremos relacionados ao clima bem como outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais” (UN, 2015b, tradução nossa).

Os tópicos restantes, redução de congestionamentos e poluição atmosférica, podem ser examinados de forma conjunta, uma vez que se vive um quadro de ampliação da frota de veículos particulares, que – além de aumentar o volume das emissões de poluentes atmosféricos (mesmo que as emissões individuais venham caindo no Brasil, pela modernização da frota) – não consegue reduzir os tempos de viagem para o conjunto da população, permanecendo estável e mantendo em nível alto o número de pessoas que gastam muito tempo em seus deslocamentos cotidianos para o trabalho. Ainda que investimentos estejam sendo realizados para aumentar a oferta e a qualidade dos transportes públicos, há que se ampliar sua abrangência e garantir que continuem a ocorrer a longo prazo, razão pela qual a meta 11.2 deverá ser continuamente monitorada. Também a meta 11.6, relativa à redução dos impactos ambientais, com atenção à qualidade do ar, mostra-se muito aderente tanto aos congestionamentos como à poluição atmosférica e pode ser complementada pela observância de uma meta mais geral, como a 3.9, que prevê reduzir o número de mortes e doenças causadas por substâncias químicas perigosas e pela poluição e contaminação do ar, da água e do solo.

3.4 Governança urbana e legislação e as metas dos ODS

O quarto capítulo do *Relatório Habitat III* (Ipea, 2016, p. 71-80) reitera o que já foi demonstrado no segundo capítulo quanto ao avanço legislativo e institucional do Brasil nos últimos anos no reconhecimento de direitos e nas políticas sociais. Ainda, cabe reconhecer os avanços na governança urbana, no que toca às possibilidades de cooperação entre entes federativos, trazidos pela Lei de Consórcios Públicos, ainda pouco efetivadas nas políticas de desenvolvimento urbano e em especial metropolitano, justamente onde a cooperação intergovernamental mostra-se necessária para o exercício de funções públicas de interesse comum – tema que também está no âmbito do Estatuto da Metrópole, recentemente promulgado.

A observância de tópicos que certamente estarão presentes na Nova Agenda Urbana – tais como o aprimoramento da legislação urbana, a descentralização e o fortalecimento de autoridades locais e o aprimoramento da participação e dos direitos humanos no desenvolvimento urbano – poderá fazer referência à meta 11.3 dos ODS. Contudo, antevê-se a necessidade de seu detalhamento de modo a adequar-se o monitoramento à experiência recente (bem como às dificuldades) de ampliação de uma esfera pública no Brasil considerando, por exemplo, as diversas escalas da governança (intraurbana, regional e nacional), os mecanismos de participação popular direta (conselhos, conferências e consultas públicas), o caminho para a efetivação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano (que articule a legislação e as institucionalidades setoriais) etc. Nesse sentido, poderão se associar a uma Nova Agenda Urbana outras metas mais amplas dos ODS, tais como as que preveem o desenvolvimento de “instituições efetivas, que prestem contas e sejam transparentes em todos os níveis” (meta 16.6) e a “garantia de [processos de] tomada

de decisão que responda[m] a demandas [*responsive*], inclusivos, participativos e representativos em todos os níveis” – meta 16.7 (UN, 2015b, tradução nossa).

Os três tópicos remanescentes do quarto capítulo pedem exame individualizado. O primeiro trata da melhoria da segurança urbana. Nesse caso, a única meta do ODS 11 que faz referência direta ao tema dispõe sobre a melhoria da segurança viária e dos sistemas de transporte (11.2), havendo outra meta, mais ampla (3.6), que pede a redução do número de mortos e feridos em acidentes de trânsito. É claro que os problemas de segurança urbana no Brasil não se restringem a isso, havendo metas do ODS 16 com aderência a outros aspectos da segurança pública, como “Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas em todo o mundo” – meta 16.1 (UN, 2015b, tradução nossa) e “Até 2030, reduzir significativamente os fluxos ilícitos, financeiros e de armas, reforçar a recuperação e o retorno de bens roubados e combater todas as formas de crime organizado” – meta 16.4 (UN, 2015b, tradução nossa), a última de especial ressonância em territórios urbanos tomados pelo chamado “poder paralelo”, sem esquecer as situações de intensa vulnerabilidade social também aí presentes, para as quais responderá o “fim do abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência contra crianças” – meta 16.2 (UN, 2015b, tradução nossa) bem como a “(...) garantia de acesso igualitário à justiça a todos” – meta 16.3 (UN, 2015b, tradução nossa), respondendo, por exemplo, às desigualdades de gênero. Espera-se que a elaboração de uma Nova Agenda Urbana oportunize uma discussão abrangente, portanto, de temas de segurança inseridos em políticas urbanas.

A propósito do segundo tópico, aumento da inclusão e da equidade social,¹³ este encontra-se referenciado nas metas do ODS que tratam da ampliação do acesso à moradia e aos serviços básicos¹⁴ (11.1), bem como ao transporte (11.2). Contudo, constata-se que outros ODS dão um tratamento muito mais abrangente à questão, estando os temas sociais detalhados em diversas metas do ODS 1 (relativo ao combate à pobreza) e do ODS 10 (relativo à redução da desigualdade entre países e dentro deles). Assim como foi observado em relação ao atendimento a necessidades de públicos específicos, pode-se dizer que à Nova Agenda Urbana, no que se refere à inclusão e equidade social, caberá mais espelhar os ODS do que propriamente inovar no tema.

13. É importante ressaltar a existência, no Brasil, de sistemas de informação robustos para o acompanhamento de índices que medem a qualidade de vida: tanto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) vêm sendo continuamente monitorados, acrescentando-se refinamentos metodológicos que os caracterizam como excelente fonte de informação sobre a situação da vida urbana no Brasil e, portanto, referência valiosa para a elaboração de uma Nova Agenda Urbana.

14. A esse respeito, o *Relatório Habitat III* traz uma caracterização de públicos como a população em situação de rua, a qual pode ser priorizada pelo gestor municipal no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por exemplo. O relatório também expande o âmbito dos serviços básicos ao incluir a caracterização da inserção de pessoas no espaço virtual (inclusão digital).

O último tópico refere-se à cultura como eixo de desenvolvimento das cidades, remetendo à ideia de que fazer e habitar a cidade são, em suma, fatos culturais, e devendo-se lembrar que os movimentos urbanos que clamam pelo direito à cidade têm nas expressões culturais sua principal forma de resistência, emprestando novos significados à cidade. Também deve ser levado em conta que, em territórios com espaços e movimentos culturais, prevalece a noção de identidade, se fortalecem os vínculos de pertencimento comunitário e, com isso, se reduz a violência. Desse modo, qualificar o espaço urbano não deve ser apenas uma questão de infraestrutura ou serviços, mas uma questão cultural. O ODS 11 apresenta uma resposta a essa questão, ainda que se coloque como uma meta pouco aderente ao que se trata aqui, pois somente trata da proteção e salvaguarda do patrimônio mundial (meta 11.4), o que, obviamente, não dá conta de bens culturais urbanos que não alcancem *status* tão elevado. Outras metas, tais como a 4.7, que propõe garantir que os educadores adquiram conhecimentos e habilidades necessários para promover o desenvolvimento sustentável, incluindo, por exemplo, a apreciação da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável, também delineiam a questão, mas a precisão em estabelecer vínculos entre cultura e desenvolvimento urbano necessitará de atenção adicional da Nova Agenda Urbana.

3.5 Economia urbana e as metas dos ODS

O quinto capítulo do *Relatório Habitat III* (Ipea, 2016, p. 81-91) relata o movimento geral de formalização de empregos e de atividades econômicas de pequeno porte no Brasil, até mesmo em territórios historicamente marcados por relações informais de trabalho, assim como destaca os avanços da política pública no campo da economia solidária, em que a formação de redes de cooperação é tão mais importante quanto maiores sejam os custos da reprodução social e da imobilidade social, notadamente altos em periferias e assentamentos precários.

Trata-se do capítulo do relatório ao qual o ODS 11 mostra-se menos aderente, especialmente quanto aos tópicos do apoio ao desenvolvimento econômico local e da criação de empregos e meios de vida decentes, que não encontram correspondência clara com nenhuma de suas metas, havendo, no entanto, aderência a metas vinculadas a outros objetivos, mas sem o “olhar urbano” que reveste o ODS 11. Pode-se citar a meta 1.4, quanto ao acesso igualitário a recursos econômicos, incluindo o microfinanciamento; a meta 4.4, para habilidades técnicas e empreendedorismo; e a meta 8.3, sobre políticas orientadas ao desenvolvimento que deem suporte a atividades produtivas, empregos decentes, empreendedorismo, criatividade e inovação e que encorajem a formalização de empresas micro, pequenas e de médio porte. De qualquer forma, a impressão predominante é que tais metas caracterizem uma preferência por valores individuais (habilidades, empreendedo-

rismo etc.) em detrimento da cooperação entre (micro)agentes econômicos, que não é mencionada nos ODS.

Quanto ao fortalecimento e à facilitação do acesso ao financiamento habitacional, recorre-se exclusivamente ao ODS 11, cuja meta 11.1 trata de habitação economicamente acessível. Chama atenção que haja, em metas de outros ODS, menções ao microfinanciamento ou microcrédito, mas sem incluir a habitação (seu melhoramento ou adequação à atividade laboral, por exemplo) entre os usos previstos. No Brasil, a ampliação do acesso ao financiamento de unidades habitacionais produzidas pelo mercado já é uma realidade, e seria fundamental reforçar as fontes de recursos mais permanentes e menos sujeitas a contingenciamentos de modo que garantissem, no longo prazo, a continuidade, o aprimoramento e a diversificação da política habitacional de interesse social, tema que deverá merecer destaque na Nova Agenda Urbana.

Outra vertente da economia urbana é aquela voltada à melhoria do financiamento local municipal, com ênfase no financiamento do desenvolvimento urbano, que, no Brasil, remete às diversas responsabilidades assumidas pelos municípios a partir da Constituição de 1988. Sabe-se que o atendimento de tais responsabilidades tem dependido fortemente das transferências de recursos dos outros Entes da Federação, com participações relativas tanto maiores quanto menores sejam as cidades. Para este tema, há poucos aportes dos ODS: a meta 11.3 menciona o reforço das capacidades de planejamento e gestão sem especificar recursos para tanto; já as diversas metas do ODS 17 posicionam-se sobre o fortalecimento dos meios de implementação e a revitalização da Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável, sendo que a meta 17.1 é clara quanto à melhoria da capacidade doméstica de arrecadação. Contudo, esta e outras metas do ODS 17 são referidas apenas à escala nacional, não abordando a repartição federativa dos recursos.¹⁵

Por fim, quanto ao tópico da integração da economia urbana à política nacional de desenvolvimento, pode-se estabelecer algum vínculo “genérico” com a meta 11.a, meios de implementação que sugerem o planejamento integrado multiescalar, o que, no Brasil, estaria no âmbito de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional incipiente, cabendo ainda refletir quanto à articulação

15. O tópico relativo ao aumento da capacidade de financiamento local recebeu atenção redobrada do *Relatório Habitat III* quanto a diretrizes para a Nova Agenda Urbana, podendo-se citar, entre outras: *i)* realizar a alocação de recursos e subvenções e transferências intergovernamentais de forma mais equânime; *ii)* disciplinar a criação de novos encargos e atribuições à fonte de receitas adequadas; *iii)* realizar tributação imobiliária progressiva e captura de valorizações fundiárias; *iv)* investir na infraestrutura dos fiscos; *v)* promover cobrança progressiva dos serviços públicos, distinguindo públicos específicos relacionados à vulnerabilidade; *vi)* implementar sistemas integrados para o gerenciamento da administração pública, que unam a gestão tributária e financeira; *vii)* implementar sistemas para o compartilhamento de informações fiscais e de gestão; *viii)* capacitar servidores públicos para lidar com temas do financiamento local; e *ix)* implantar ferramentas para o controle social das receitas e despesas públicas (Ipea, 2016, p. 83).

da economia local com as estratégias globais do desenvolvimento nacional, algo que excede, obviamente, o escopo de uma Nova Agenda Urbana.

3.6 Habitação, saneamento e serviços básicos e as metas dos ODS

Como já antecipado, trata-se neste capítulo (Ipea, 2016, p. 93-109) de tópicos associados ao “núcleo duro” do ODS 11, expresso especialmente pela meta 11.1, que remete ao melhoramento de favelas e à prevenção de favelização, bem como à melhoria do acesso à habitação adequada, além da garantia do acesso sustentável à água potável, ao esgotamento sanitário e à drenagem urbana. Dentre os “serviços básicos”, o *Relatório Habitat III* inclui ainda a melhoria do acesso a energias domésticas limpas (às quais se associam serviços de energia acessíveis economicamente, confiáveis e modernos, previstos na meta 7.1) e a melhoria do acesso aos meios de transporte sustentável (como já visto, claramente relacionados com a meta 11.2). Outras metas do ODS 11 também se associam à melhoria dos serviços urbanos, tais como a redução do número de mortos e afetados, assim como de perdas econômicas causadas por desastres (o que pode ser conseguido por meio do controle de enchentes urbanas, por exemplo) e a redução do impacto ambiental das cidades (pelo controle de emissões, efluentes e manejo adequado de resíduos) – metas 11.5 e 11.6 respectivamente. Mas não só o ODS 11 tem incidência sobre este campo: também há menções importantes a direitos igualitários sobre recursos econômicos, propriedade e controle sobre a terra na meta 1.4, com evidentes rebatimentos sobre a segurança da posse da habitação e sobre o acesso contínuo aos serviços urbanos. Por sua vez, o saneamento básico merece a atenção de uma série de metas adicionais, relacionadas à adaptação às mudanças climáticas (meta 2.4), à redução das mortes causadas pela poluição ou contaminação da água (meta 3.9), ao acesso universal e equitativo à água potável (meta 6.1) e ao acesso ao saneamento e à higiene adequados e equitativos (meta 6.2), à melhoria do tratamento (meta 6.3) e à eficiência no uso da água (meta 6.4).¹⁶

O sexto capítulo trata, portanto, da superação de velhos desafios, mas que ainda necessitarão da atenção de uma Nova Agenda Urbana. Como já mencionado, o *Relatório Habitat III* demonstra que os últimos vinte anos trouxeram diversos

16. O *Relatório Habitat III* apresenta diversas contribuições que visam a resultados mais positivos no que toca à questão habitacional, citando-se aqui, entre outros: *i*) intervenções duráveis de urbanização de favelas, que mantenham boas condições de funcionamento ao longo do tempo; *ii*) existência de alternativas de acesso à habitação dentro e fora das favelas; *iii*) controle e coerção de novas ocupações de terras e formação de favelas; *iv*) trabalho técnico social que dê respostas efetivas às necessidades dos moradores e colabore com a valorização dos indivíduos e de seu espaço de vida, contribuindo para a apropriação e manutenção das intervenções; *v*) regularização fundiária em favor das famílias, por meio da titulação e do registro dos títulos; *vi*) aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a provisão de terras públicas para fins de interesse social; *vii*) requalificação de edifícios em desuso nas áreas centrais, para atendimento de famílias de baixa renda; *viii*) programas e linhas de financiamento interfederativos voltados para o combate ao ônus excessivo com o pagamento de aluguel; *ix*) continuidade e ampliação dos programas de urbanização de favelas, assistência técnica para requalificação de moradias e provimento de unidades habitacionais associado a estratégias urbanísticas e fundiárias; e *x*) cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais para remoção involuntária de famílias de maneira digna e com alternativas de moradia (Ipea, 2016, p. 98-99 e 101).

marcos definidores de caminhos institucionais para a provisão de habitação e serviços urbanos. Contudo, percorrer esses caminhos envolveu disputas que, por vezes, afastaram possibilidades alternativas de atendimento que mereceriam ser lembradas e retomadas na discussão que se seguirá. Cabe citar aqui a política de habitação, cuja configuração atual foi formulada pelo Ministério das Cidades, em 2004, seguindo-se a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei nº 11.124, promulgada em 16 de junho de 2005, fruto da Proposta Legislativa de Iniciativa Popular nº 2.710/1992. A criação do sistema, assim como a de um fundo e um conselho nacionais, cujo funcionamento contasse com a participação social e desse tratamento federativo ao tema da moradia, prevenindo a adesão de estados e municípios – e seus fundos e conselhos locais –, ocorreu, portanto, cerca de treze anos após o encaminhamento da proposta, nascida, aliás, quatro anos antes da Conferência Habitat II, ocorrida em Istanbul. Cabe lembrar que a proposta incluía, entre as formas de operação do sistema, a transferência de recursos de fundo a fundo, o que poderia ser tomado como evidência de maturidade institucional em comparação com uma sistemática corrente de repasses da União a estados e municípios, além de contar com outras fontes de recursos, orçamentárias e extraorçamentárias. A proposta também incluía a possibilidade de repasse de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, oriundas dos movimentos de luta pela moradia, o que veio a ser efetivado por uma emenda à lei que criou o SNHIS. Outro instrumento que emana do SNHIS é o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), finalizado em 2009, tendo integrado em sua elaboração assessorias técnicas e instâncias de participação social, possibilitando quantificar as necessidades habitacionais até 2023, bem como apresentar diversas formas de atendimento, adequadas a cada contexto urbano e regional.

Ocorre que, no presente, com o PMCMV, o governo federal tem optado por priorizar a produção de unidades habitacionais novas com participação – ou melhor, sob a liderança – do setor privado, o que, em tese, possibilitaria alcançar escalas de produção suficientes para suportar as necessidades habitacionais elencadas. Ainda que o PMCMV tenha incluído modalidades voltadas a públicos distintos – entre eles, agricultores familiares e moradores representados por entidades autogestionárias –, a grande massa de recursos tem sido empregada para produção habitacional via mercado, com a propriedade plena repassada ao morador/mutuário, tendo havido um esvaziamento na política pública de outras formas de produção, uso e gestão habitacional.

A oportunidade de elaboração de uma Nova Agenda Urbana não deveria, portanto, refletir apenas as políticas urbanas *como são*, mas levar em conta os caminhos percorridos até o presente, e que o *Relatório Habitat III* buscou recuperar e representar, bem como aqueles que foram apenas delineados ou mesmo esquecidos, ante conjunturas em mudança.

Quanto à disponibilidade de metas dos ODS, fica claro que prestarão um serviço relevante como referência para a elaboração de uma Nova Agenda Urbana, mas também mostram limitações, as quais se procurou evidenciar aqui e que deverão ser superadas, entendendo-se que uma das formas de o fazer será por meio da elaboração de indicadores adequados ao seu acompanhamento, tema presente na próxima seção deste capítulo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação técnica internacional no Brasil mostrou progressiva descentralização e inclusão da sociedade civil; crescente ênfase em fortalecimento institucional; e mudança da condição dos grupos-alvo da cooperação, que passaram de objeto para sujeito de articulação de suas demandas. Tais princípios também guiaram os ODMs, cuja experiência brasileira poderá contribuir com novos processos de disseminação e monitoramento de outras estratégias similares, como é o caso dos ODS e também da Nova Agenda Urbana, que surgirá da realização da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III.

No caso específico dos ODS, é necessário destacar que a própria Resolução da Agnu A/RES/70/1 alerta que há metas para as quais não é possível estabelecer indicadores, assim como caberá aos países estabelecer metas nacionais de acordo com suas realidades específicas. Quanto à Agenda Urbana, há que se observar que o seu acompanhamento sistemático ainda é inédito, uma vez que tal procedimento não foi realizado na sequência das duas primeiras conferências (Habitat I, em Vancouver, 1976; e Habitat II, em Istanbul, 1996).

Do exame das correspondências entre os ODS e uma provável Nova Agenda Urbana, verifica-se que há pontos em que esta poderá simplesmente espelhar as definições que já estão presentes entre aqueles, tais como o atendimento a públicos específicos urbanos, sua inclusão e equidade social. Contudo, são numerosos os temas de interesse do Brasil que ficam descobertos nos ODS, e que as discussões da Nova Agenda Urbana deverão aprofundar, destacando-se o papel do planejamento urbano em prol de cidades (mais) sustentáveis, que leve em conta as complementaridades entre os meios urbano e rural, melhore a gestão da terra urbana e insira os temas da segurança e da cultura nas políticas urbanas. Por seu turno, cabe destacar que se mantém a relevância de aumentar as capacidades de financiamento local e de gestão municipal, sua formação e treinamento – tema este já presente, como visto, na agenda de CTI entre Brasil e Alemanha desde 1986.

Dessa forma, a realização de ações que atendam aos seguintes pontos é relevante para o sucesso de estratégias de monitoramento para os ODS, a Nova Agenda Urbana e até mesmo para outras agendas de desenvolvimento.

- 1) Estabelecer um espaço comum de articulação entre representantes dos governos federal, estaduais e municipais, de entidades não governamentais, do Sistema Nações Unidas e outros atores relevantes.
- 2) Obter o efetivo comprometimento dos atores listados no item anterior em prol de uma agenda mínima comum.
- 3) Adaptar à realidade nacional, ou “tropicalizar” os objetivos, as metas e os indicadores de forma que se tornem facilmente compreensíveis pela sociedade civil como um todo.
- 4) Utilizar a forte capacidade de *advocacy* das Nações Unidas e de suas agências.
- 5) Outras ações complementares, como um Prêmio ODS Brasil ou um prêmio similar ao Cidade Sustentável, que incentivem o cumprimento ou o seguimento dos preceitos estabelecidos pelos ODS e pela Nova Agenda Urbana.

É fundamental considerar que um eventual *trade off* entre as propostas de monitoramento originais e outras, mais simplificadas, pode ser altamente positivo. No intuito de envolver um número maior de atores, é essencial que estes, assim como a sociedade em geral, assimilem com certa facilidade o que está sendo realizado. Também é importante que, além da evolução das “fotografias” apresentadas por metas e indicadores, também exista um “filme”, com enredo que permita compreender o que se almeja e como se pretende chegar lá. A apresentação e o acompanhamento de objetivos, metas e indicadores por si só podem não ser suficientes. A elaboração de uma estratégia que implique diversos aspectos, como os cinco pontos destacados anteriormente, além de outros que venham a ser delineados, é essencial para garantir o sucesso de agendas para o devido monitoramento dos ODS e da Nova Agenda Urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, set. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/rTiuG2>>.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. 2. ed. Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/5Z3wBU>>.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. 3. ed. Brasília: Ipea, set. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/NXyNu8>>.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. 4. ed. Brasília: Ipea, mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/m3LqZp>>.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento. 5. ed. Brasília: Ipea, maio 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/r6rdwj>>.

INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES. **North-South: a program for survival**. Cambridge: MIT Press, 1980. (Pan World Affairs).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/q9kzzm>>.

LOPES, C. **Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Editora da Unesp, 2005.

LOPES, C.; THEISON, T. **Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades**. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.

LIMA, G. *et al.* **Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para Populações de Baixa Renda**. Brasília, maio 1987. Mimeografado.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). **Prêmio ODM 2005-2013: um relato da experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2016.

RESENDE, L. **Aprovando o Prorenda**. Parecer (Iplan/Ipea), de 29 de setembro de 2007. Mimeografado.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. Resolution A/RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 25 Sept. 2015a. Available in: <<http://goo.gl/XBers8>>.

_____. **Sustainable Development Goals**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 25 Sept. 2015b. Available in: <<https://goo.gl/XgeSDt>>.

ACORDOS INTERNACIONAIS, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DESAFIOS URBANOS

Gustavo Luedemann¹
Jose Antonio Marengo²
Letícia Klug³

1 INTRODUÇÃO

O tema mudança climática entrou definitivamente na agenda política mundial. A preocupação com uma trajetória de alteração acelerada do clima do planeta fez com que um conjunto de 197 partes (196 estados e uma organização de integração econômica regional) ratificassem a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre o tema, desde que foi aberta para assinaturas em 1992.

Por respeitar as soberanias nacionais, suas culturas e suas formas próprias de enfrentar problemas, o leitor não encontrará no texto da convenção compromissos específicos dos países para tratar do tema cidades. Não obstante, os documentos que subsidiam a tomada de decisão na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) são ricos em informações que podem ajudar o leitor a compreender a importância do planejamento urbano dentro do tema mudança do clima e o porquê de essas questões não poderem mais ser ignoradas quando se trata de planejar o futuro das cidades. Orientações e documentos mais prescritivos para o planejamento urbano em um contexto de mudança do clima fazem parte do debate sobre a Nova Agenda Urbana (NAU), que será consolidada na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em outubro de 2016.

O papel estratégico das cidades, tanto do ponto de vista da contribuição para a redução de emissões quanto da necessidade de adaptar-se à nova realidade, reconhecendo as vulnerabilidades, reduzindo riscos e criando infraestruturas resilientes foi tema de publicação recente do Programa das Nações Unidas para a Habitação Humana (UN-Habitat, 2011). Também o Painel Intergovernamental

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Diretor de Pesquisa no Centro Nacional de Monitoramentos e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) em São Paulo.
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

sobre Mudança do Clima (IPCC)⁴ deu destaque à questão urbana, especialmente em seu quinto e último relatório, que teve um capítulo inteiro tratando exclusivamente de áreas urbanas incluído no relatório do segundo grupo de trabalho, que trata de adaptação às mudanças do clima (IPCC, 2014).

No Brasil, algumas iniciativas estão sendo tomadas no sentido de pensar e dotar as cidades de instrumentos e capacidades para essa nova realidade de mudança do clima. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) vem trabalhando na construção de cenários futuros de mudanças climáticas para cidades brasileiras; a extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) coordenou estudo denominado *Brasil 2040: cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima*, em 2015, e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) lançou recentemente o Plano Nacional de Adaptação (PNA), apenas para citar alguns exemplos.

O objetivo deste capítulo é introduzir o leitor na questão da mudança climática, tanto pelo potencial de dano que essas mudanças podem causar às cidades, quanto pela colaboração que as cidades podem prestar para mitigar o problema.

A próxima seção discorrerá sobre definições necessárias para se compreender o tema mudança do clima; a seção subsequente discutirá a contribuição das cidades para o problema e como evitar uma parte desse impacto. Na quarta seção, serão abordadas as implicações de mudanças no clima para as cidades e como elas precisam se preparar para possíveis mudanças. A quinta seção tratará de possíveis cenários de mudança do clima para algumas cidades brasileiras.

Na conclusão, será discutida a importância da integração dos subtemas deste capítulo com os temas da Conferência Habitat III, em que se espera que a questão das mudanças do clima se integre de maneira transversal na questão urbana. Será destacada também a existência de fontes de financiamento para enfrentamento das mudanças climáticas que podem configurar recursos para as cidades viabilizarem intervenções necessárias em áreas importantes, como saneamento, mobilidade urbana e redução de riscos.

2 AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Quando os raios solares incidem sobre a superfície terrestre, eles podem ser refletidos ou sua energia pode ser absorvida pelos sólidos e líquidos dessa superfície. Quando a energia é absorvida, as moléculas da superfície do planeta passam a vibrar mais;

4. O IPCC é o painel intergovernamental criado em 1988 sob a Organização Meteorológica Internacional (WMO) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Unep) e aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) para subsidiar tomadores de decisão com relatórios periódicos de atualização sobre a base científica da mudança do clima, seus impactos e riscos futuros, assim como opções para adaptação a estas mudanças e mitigação das causas dessas mudanças.

sólidos, líquidos e gases se expandem e a vibração das moléculas transmite calor em todas as direções, inclusive em direção ao espaço. Como há gases na atmosfera que também possuem a característica de receber e retransmitir calor de suas moléculas para o meio, inclusive em direção à superfície terrestre, este vai e vem de energia atrasa a dissipação da energia absorvida pela terra ao espaço. A este fenômeno damos o nome de *efeito estufa*. Os gases que possuem esta capacidade de reter calor na atmosfera são chamados de *gases de efeito estufa* ou GEE.

A maior parte desses gases ocorre naturalmente na atmosfera e graças a eles existe o ambiente com a temperatura e a baixa oscilação térmica necessária para a vida na terra. Trata-se de gases como o vapor d'água (H₂O), o gás carbônico (CO₂) e o metano (CH₄). No entanto, atividades humanas têm alterado a concentração desses gases na atmosfera, principalmente por converter estoques de carbono, como petróleo, carvão e florestas em CO₂, através da combustão.

A crescente discussão acadêmica sobre prováveis efeitos sobre o clima da alteração da concentração de GEE na atmosfera, especialmente do CO₂, fez com que fosse criado, no âmbito da Organização Mundial de Meteorologia (WMO) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Unep), o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima.⁵ Os conceitos utilizados neste capítulo vêm de glossários do IPCC (IPCC, 2001; 2014b).

Assim, no que tange ao assunto da próxima seção, quando tratarmos de mitigação, estamos lidando com o que o IPCC define como “intervenção humana para reduzir as fontes ou aumentar os drenos de GEE”. Isso significa que quando tratamos do assunto denominado de maneira geral como “mitigação”, estamos tratando da mitigação da geração do problema, não da mitigação de seus efeitos.

Em relação aos efeitos, o termo adaptação, tema da quarta seção, é definido como *o processo de ajustamento ao clima atual ou projetado e seus efeitos*. Em sistemas humanos, adaptação busca moderar ou evitar danos decorrentes das mudanças climáticas ou ainda tirar proveito de oportunidades geradas por elas (IPCC, 2014b).

Os temas mitigação e adaptação foram tratados, e ainda continuam sendo por alguns, como temas disjuntos em que há um *trade off* entre eles: parece que se investirmos uma unidade de recursos financeiros em adaptação, o “remédio para o sintoma”, teremos essa mesma unidade a menos de recurso financeiro para resolver o problema na origem, a mitigação, a “cura pela origem” – como discutido em Luedemann e Hargrave (2010). No entanto, é necessário ter em mente que as mudanças no clima decorrentes das atividades humanas já estão em curso e é necessário se adaptar a elas; e a adaptação e mitigação são dois aspectos do mesmo problema que precisam ser resolvidos juntos.

5. Para mais informações, ver: <www.ipcc.ch>.

Assim, construir unidades geradoras de energia eólica que não foram projetadas para tolerar ventos de altíssima intensidade, onde estes poderão ocorrer em cenários prováveis, é uma medida de mitigação ineficaz, pois, se mal adaptadas, as torres podem quebrar. O mesmo pode-se dizer de usinas hidrelétricas construídas onde o regime de chuvas tende a se tornar desfavorável ou de adensamentos urbanos e sistemas de transporte público em áreas com projeção de maior risco de alagamento, apenas para citar alguns exemplos.

Quanto ao custo de ações para enfrentar a questão climática, consideramos que ações de não arrependimento têm custos líquidos negativos porque geram benefícios diretos ou indiretos que são grandes o suficiente para compensar os custos da implementação destas ações. Assim, a ideia de não arrependimento remete ao fato de que há intervenções que melhoram a *resiliência* de alguma estrutura a impactos climáticos ou que faça com que sejam emitidos menos GEE e, ao mesmo tempo, otimizem a utilização de recursos financeiros.

Resiliência é a capacidade de sistemas sociais, econômicos e ambientais responderem ou se reorganizarem, mantendo sua função primordial, sua identidade e estrutura, após passar por eventos perigosos, tendências ou distúrbios, mantendo também sua capacidade de adaptação, aprendizado e transformação.

Um conceito pouco conhecido fora das discussões sobre mudanças climáticas é o do *carbon capture and storage* (CCS). Segundo o IPCC (2014b), o CCS é definido como *processo* “no qual um fluxo de CO₂ relativamente puro proveniente de processos industriais ou de fontes energéticas é separado (capturado) acondicionado, comprimido e transportado para um local de armazenamento isolado da atmosfera no longo prazo.” Já o conceito de *emissões líquidas negativas*, segundo o IPCC (2014b), é quando, “por ação humana, mais GEE são sequestrados ou armazenados do que emitidos para a atmosfera”. Unindo técnicas de CCS à produção e ao consumo de biocombustíveis, cujo carbono de suas moléculas provém de fotossíntese recente, ou seja, de CO₂ retirado da atmosfera, pode-se obter *emissões líquidas negativas*.

Um conceito importante que usaremos neste capítulo, por se tratar de cidades e investimentos urbanos, é o de *lock in*, entendido como “uma dependência da trajetória pela qual se decidiu em um determinado momento, que impede ou dificulta demasiadamente ações de mitigação ou de adaptação” (IPCC, 2014b). Isso ocorre, por exemplo, quando há a decisão de investimento em uma malha viária com sistemas de viadutos e outras infraestruturas que demandam muito recurso financeiro. Devido ao endividamento e à impossibilidade de angariar novos recursos para a mobilidade urbana, a adoção de solução alternativa para a mobilidade de passageiros – que seja menos impactante em termos ambientais – torna-se inviável.

Projeções de clima futuro desenvolvidas no contexto da Terceira Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC mostram um clima mais quente em toda a América do Sul até finais do século XXI. Os máximos de aquecimento se localizam na região Norte e Centro-Oeste do Brasil, em todas as estações do ano, e se estendem para as regiões Nordeste e Sudeste. No final do século, esses máximos de aquecimento podem chegar a 8°C na Amazônia. Com relação à precipitação, as projeções indicam um clima mais seco no verão, na maior parte do Brasil, com máximos de redução nas regiões Nordeste e Norte e aumentos nos extremos da precipitação nas regiões Sudeste e Sul do Brasil. Há projeções de aumento na frequência de períodos secos no Nordeste e Norte (Brasil, 2015c).

3 A CONTRIBUIÇÃO DAS CIDADES PARA O PROBLEMA DA MUDANÇA DO CLIMA E POTENCIAIS AÇÕES PARA REDUZÍ-LO

A população mundial e a do Brasil, em especial, se concentra cada vez mais em centros urbanos.⁶ As atividades humanas que emitem GEE o fazem para atender demandas dessa população, estejam essas atividades sendo realizadas dentro ou fora das cidades. O planejamento urbano e a gestão das cidades têm, e terão cada vez mais, uma grande interferência nos cenários futuros de mudança climática por influenciar direta e indiretamente as fontes de emissão de GEE.

Para se ter uma ideia, no Brasil, em 2012, foram emitidos 1284 Tg (tera-gramas, ou milhões de toneladas) de CO₂ e outros GEE (convertidos a sua equivalência em contribuição ao efeito estufa ao CO₂) (Brasil, 2016c). Dessas emissões, nada menos que 17% se devem ao transporte e à mobilidade. Cidades mal planejadas, com muitos vazios urbanos (orientadas pela e para especulação imobiliária) e sistemas de transporte público ineficientes, e uma rede urbana conectada, em grande medida, pelo modal rodoviário, contribuem fortemente para esses resultados.

Em seu quinto relatório, o IPCC prevê que o planejamento urbano integrado, o desenvolvimento orientado para o trânsito – para melhorar sua conectividade, acessibilidade de destino e origem, capacidade de usar modos de transporte alternativos, incluindo o transporte de massa –, assim como formatos urbanos mais compactos, que favoreçam o ciclismo e o deslocamento a pé, podem juntos levar a mudanças de modais (IPCC, 2014). Essa orientação, em nível global, pode reduzir as emissões do transporte entre 20% e 50% do previsto para 2050 – mesmo levando em consideração o aumento da demanda por transporte e mobilidade.

A perspectiva de redução de emissão de GEE por alteração no planejamento das cidades e nos modais de transportes tem um potencial técnico ainda muito

6. A população urbana mundial em 2030 deve passar de 60% da população (Undesa, 2014). No Brasil, esse percentual já passava de 84% no Censo de 2010 e segue com tendência de aumentar a população urbana em relação à rural. Para mais detalhes, ver: <<http://migre.me/uUM8f>>. Acesso em: abr. 2016.

maior de redução. Em países com potencial para fabricação e uso de biocombustíveis e produção de eletricidade a partir de biomassa, pode haver, inclusive, cenários de emissão negativa.

As chamadas emissões negativas ocorrem quando plantas com potencial de uso no setor energético retiram o CO₂ da atmosfera a partir da fotossíntese e, na fase de aproveitamento energético, o CO₂ proveniente de combustão (ou fermentação da cana, por exemplo) é armazenado por meio de tecnologias CCS. Aplicado ao meio urbano, isso poderia ser traduzido em um cenário de otimização de modais com preferência para o transporte coletivo elétrico (metrô, ônibus trólei ou *plug-in* etc.) e taxis elétricos. A energia elétrica poderia ser obtida às margens da cidade, com baixíssima emissão, decorrente do uso de etanol e bagaço, por exemplo, com captura do CO₂ por meio de tecnologias CCS. Além de reduzir as emissões de GEE, isso reduziria drasticamente as emissões de outros gases poluentes ou poluentes indiretos, que hoje são responsáveis por problemas graves de saúde pública nos centros urbanos.

Pensado no funcionamento das cidades, o impacto positivo da alteração da matriz de energia elétrica pode ser intensificado se houver aumento de eficiência no uso da energia. Além da mobilidade, vários outros componentes da cidade concorrem pelas mesmas fontes energéticas, por exemplo, a iluminação pública e os edifícios.

Há várias alternativas para melhorar a rede elétrica e a iluminação das cidades, com destaque no debate para a instalação de *smart grids*. Essas redes elétricas inteligentes apresentam um elevado grau de automação que melhora muito o desempenho e a eficiência operacional. Permitem, ainda, a conexão de pequenos fornecedores, impulsionando a disseminação de fontes renováveis de energia, como sistemas de geração fotovoltaico e eólicos em perfeita sintonia com o sistema elétrico. Algumas cidades têm adotado medidas mais simples como a substituição de lâmpadas tradicionais por aquelas mais econômicas, com grande impacto no consumo de energia elétrica.

No caso das edificações, há um grande trabalho a ser realizado em termos de conforto ambiental e arquitetura sustentável. A iluminação natural precisa ser aproveitada ao máximo, evitando acender lâmpadas desnecessariamente. As partes das edificações expostas à luz solar precisam ser planejadas para receber luz, aquecer água ou gerar eletricidade por meio de fotocélulas. O cuidado com o desenvolvimento bioclimático sustentável dos edifícios tem grande retorno em termos de redução de emissão e, se pensados os ganhos no longo prazo, torna-se economicamente viável, pois os investimentos necessários para o planejamento e a construção se pagam em período razoável durante o uso do edifício.

No entanto, como o agente que utiliza normalmente não é o mesmo que constrói o edifício, a intervenção do poder público pode corrigir a distorção entre a otimização do construtor e o interesse do usuário da edificação, além de poder corrigir assimetrias de informação no sentido de convencer o próprio usuário a escolher edifícios mais eficientes e viabilizar essas escolhas por meio de financiamentos e diferenciação de impostos. Há uma iniciativa do governo brasileiro – o Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificações (Procel Edifica) – de adesão voluntária, que, desde 2003, promove o uso racional de energia elétrica em edificações. Iniciativas como essa, tornadas obrigatórias para edifícios públicos e/ou inseridas nos códigos de obras municipais têm um resultado potencial enorme se considerado que o consumo de energia elétrica nas edificações corresponde a 45% do consumo faturado no país.⁷ Uma nova edificação tende a perdurar por muitas décadas ou até mais de um século e sua ineficiência causa prejuízo econômico e ambiental por toda a vida útil. Obras de *retrofit* visando melhor desempenho energético nem sempre são viáveis e, em regra, são um investimento muito maior que aquele necessário para implementar boas soluções na etapa de construção. Esse *lock in* somente pode ser evitado voluntariamente pelos agentes ou, de maneira sistêmica, pelos poderes públicos municipais, por meio de instrumentos de comando e controle, incentivos econômicos ou ambos.

As cidades, em especial as cidades brasileiras, estão repletas de casos de *lock in*. A decisão de construir pontes, túneis, linhas de metrô e outras intervenções urbanas de custo muito elevado, se executadas sem um bom planejamento e integradas à lógica de todo funcionamento urbano, provavelmente não serão passíveis de correção num prazo razoável. Os exercícios de projeções e construção de cenários futuros para as cidades brasileiras demonstram que no planejamento e na construção de grandes obras, para além das questões clássicas de acessibilidade, integração ao tecido urbano, inclusão de áreas marginais, definição de sítio; questões relativas à resiliência e à redução/otimização de emissões precisam ser consideradas.

Esse planejamento integrado deve incluir a otimização não só das emissões, mas também do tempo de deslocamento, da acessibilidade a todos que necessitam da infraestrutura para exercerem seus direitos como, por exemplo, o da mobilidade urbana, assim como estabelecer resiliência a possíveis intempéries climáticas.

Políticas clássicas de mitigação incluem uma “precificação de carbono”. No mecanismo de *cap and trade*, por exemplo, há uma taxação das emissões de GEE ou um teto de emissões com possibilidade de gerar créditos por reduções abaixo do estabelecido ou comprar créditos para compensar emissões acima do teto.

7. Para mais detalhes sobre o programa Procel Edifica, ver: <<http://migre.me/uHbsV>>.

Esse tipo de política normalmente é definido em nível federal ou regional, dado que ações locais para limitar as emissões de agentes podem gerar um problema conhecido como vazamento de emissões (*leakage*), onde as emissões deixam de ocorrer em um local para aparecerem em outro, atingindo igualmente a atmosfera e, por consequência, o clima. Além de não contribuir para a mitigação das mudanças do clima, isso pode ter um impacto indesejável no desenvolvimento de cidades e regiões, a exemplo do que ocorre com os estados nos casos de competição por investimentos disputada por meio da desoneração fiscal, em uma espécie de competição predatória.

Todavia, há exceções, por exemplo, o mercado de reduções de Tóquio, que se baseia em estabelecer tetos de emissões para grandes prédios comerciais e plantas industriais dentro da área metropolitana. Esse mercado se distingue por ser, na verdade, um projeto de eficiência energética – na atual fase, são utilizados fatores de emissão genéricos que não distinguem a origem da eletricidade ou fonte calorífica.⁸ O mercado de Tóquio também foca na competitividade das empresas, publicando os resultados das reduções em forma de *ranking*.

No Brasil, já há a previsão legal do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), desde a entrada em vigor da Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PBMCM). No entanto, esse mercado não foi regulamentado, não havendo, portanto, o estabelecimento de um teto de emissão de qualquer espécie. Nos estados, por sua vez, houve uma proliferação de leis, algumas estabelecendo metas, outras a estabelecer, algumas declaradamente programáticas e simbólicas, isto é, com um compromisso com a intenção, não com o resultado.

Um dos grandes entraves para o estabelecimento de um mercado de carbono no Brasil é o desconhecimento por parte da União, dos estados e dos municípios das emissões, por agente emissor. Não há, no momento, nenhuma política nacional ou subnacional em vigor que controle a emissão dos agentes e possa gerar um mercado de reduções de emissão.

Com a preocupação de discutir metodologias de quantificação de emissões (inventários) e de organizar as iniciativas subnacionais em relação à mudança do clima, foi criado o Núcleo de Articulação Federativa para o Clima (NAFC).⁹ Esse núcleo reúne, até o momento, apenas os estados e o governo federal, não tendo ainda a capilaridade para tratar com municípios nem com áreas metropolitanas.

No âmbito federal, há um projeto que estuda as opções de mitigação das emissões de gases de efeito estufa nos setores-chave da economia brasileira, com

8. Ver Icap (2016).

9. Para mais informações sobre o NAFC, consulte o *link*: <<http://migre.me/uhByx>>.

recursos governamentais e do global environmental facility (GEF),¹⁰ executado pelo governo brasileiro em colaboração com o Unep. O projeto, intitulado *Opções de mitigação em setores-chave da economia*, utiliza um modelo de equilíbrio geral computado ligado a modelos de equilíbrio parcial setoriais que se retroalimentam, gerando cenários de baixo carbono que otimizam, de modo integrado, a redução de emissão com a *performance* econômica (via precificação de emissões). Isso implica que o ótimo setorial, nesse aspecto, não é o ótimo real da economia. Este, por sua vez, depende das interações entre os diferentes setores.

Otimizando as emissões para o conjunto da economia do país, o projeto pode chegar a cenários de emissões mais altas em setores específicos, comparado a estudos setoriais anteriores. Isso porque é importante saber a demanda gerada entre setores, por exemplo, do setor de energia sobre o setor agricultura, por conta de eventual necessidade de biocombustíveis – e, em resposta, a demanda de energia do setor agricultura. Finalmente, esse projeto também mapeia as tecnologias disponíveis e potencialmente disponíveis em diferentes cenários que possam ser utilizadas com a finalidade de otimizar as emissões de GEE.

Estudar as possibilidades de mitigação e ter cenários construídos com base em conhecimento sólido são um pré-requisito, mas não elemento suficiente, para construir um futuro menos emissor de gases de efeito estufa. A maior dificuldade está em tornar realidade o cenário otimizado, construído com métodos acadêmicos. Mesmo que um cenário seja construído apenas por *ações de não arrependimento*, custo-efetivas, há um motivo pelo qual os agentes não as implementaram espontaneamente e é de se esperar que haja um custo de transação não percebido no exercício teórico. Os resultados desse estudo estão sendo esperados para o final de 2016, quando devem ser apresentados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Eles têm o potencial de abrir a discussão entre os entes da Federação sobre a estratégia a ser seguida para otimizar a mitigação da mudança global do clima. Isso porque, como visto antes, muitas ações são de competência dos municípios e estados, enquanto outras são de responsabilidade da União.

Difícilmente se discutirão metas de redução de emissão de GEE específicas para cidades na Conferência Habitat III ou em outros fóruns, dado que a maioria dos países defende que compromissos para a redução de emissões necessariamente devem ser discutidos sob a UNFCCC. O que a Nova Agenda Urbana apresenta como novidade é um diálogo com as orientações do IPCC, já que nos princípios ele elenca para o futuro das cidades: compacidade, conectividade, inclusão e integração. O planejamento e a gestão das cidades construídos sob essas premissas

10. Fundo multilateral para financiamento de ações em sustentabilidade ambiental.

permitirão um desenvolvimento urbano mais sustentável e de menor emissão de gases de efeito estufa.

Na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, há um princípio muito caro aos países em desenvolvimento que prescreve que “as partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade, e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respectivas capacidades”. *“Em decorrência”*, segue o texto, “os países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos”. Sob a UNFCCC, seguindo o citado princípio de “responsabilidade comum, porém diferenciada”, já se acordou um fluxo de recursos a ser financiado por países desenvolvidos para a questão climática, da ordem de US\$ 100 bilhões por ano.

Esse recurso deverá ser gerido por institucionalidade própria, criada para este fim, denominada Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund – GCF). Como esses recursos somente poderão ser acessados por entidades do sistema financeiro, que serão credenciadas a partir de indicações dos governos nacionais, é importante que os governos locais se manifestem frente aos governos federais (a União, no caso brasileiro) quanto às entidades financeiras que melhor têm atendido a seus propósitos de financiamento.

Recursos do GCF, assim como do instrumento multilateral que o precedeu, o Fundo de Investimento para o Clima (CIF) ou os recursos de fundos nacionais, como o Fundo Clima, no Brasil, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, devem ser vistos por gestores de cidades como oportunidade de complementação de financiamento de obras de infraestrutura que, além de resolver questões de saneamento e mobilidade, entre outras, também reduzam as emissões de GEE ou tornem as cidades mais resilientes ao clima, conforme veremos na próxima seção.

4 IMPACTOS, VULNERABILIDADE E ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À MUDANÇA DO CLIMA

As mudanças do clima não ocorrem linearmente por todo o globo e podem aparecer com características opostas em lugares distintos, como aumento da frequência e intensidade de cheias em determinada região e aumento gradual do número de dias sem chuva (seca) em outras. Essas alterações têm em comum o aumento da energia do sistema, mas, dada a complexidade do sistema climático, as interações com o meio ambiente físico e com a vegetação criam aspectos diversos em áreas diferentes do planeta.

Em muitos casos, espera-se que haja continuidade nas tendências climáticas e intensificação de episódios de extremos climáticos que já ocorrem, podendo a tendência dos dados meteorológicos passados ajudar na previsão de futuros impactos.

Todavia, como explicado anteriormente, devido à complexidade das interações no sistema climático, resultados disruptivos também podem ocorrer, trazendo, por exemplo, furacões para onde eles antes não ocorriam ou uma mudança de trajetória dos dados climatológicos.

Nas projeções realizadas, tem-se trabalhado com modelagens de cenários climáticos e de impactos futuros, com o intuito de antecipar a probabilidade de ocorrência desses eventos, permitindo que os governos possam atuar preventivamente.

A modelagem climática global é um campo de desenvolvimento recente, caracterizado tanto pelo elevado número de variáveis naturais em processo de co-interação, quanto pela incerteza sobre o comportamento futuro de variáveis antrópicas, a mais importante delas relativa aos níveis de gases de efeito estufa na atmosfera (Brasil, 2015c).

E essa é uma das maiores dificuldades que os gestores se deparam na hora da tomada de decisão: é razoável investir recursos públicos e/ou privados em algo incerto? Já há consenso no debate e na literatura que, mesmo ante a incerteza relativa à grandeza e distribuição espacial dos fenômenos climáticos, é preciso avançar em ações que reduzam a vulnerabilidade e aumentem a resiliência das cidades. Os prognósticos de impactos decorrentes de mudanças climáticas futuras indicam tendências que podem orientar estratégias de adaptação.

As cidades com maior grau de vulnerabilidade encontram-se nos países em desenvolvimento. O rápido processo de urbanização ocorrido no século XX levou para as cidades um contingente enorme de pessoas sem que os governos conseguissem prover infraestrutura urbana adequada e serviços públicos. Esse processo gerou um *deficit* enorme de infraestrutura com alto grau de ocupação de áreas de riscos ambientais. Configuram-se então comunidades urbanas extremamente vulneráveis localizadas principalmente em assentamentos informais que já se encontram sob o estresse da variabilidade climática e dos eventos extremos.

O *deficit* de saneamento básico, compreendendo aqui a drenagem urbana, existente nessas cidades já é, por si só, um fator de vulnerabilidade da população, independentemente das mudanças climáticas. Essas alterações potencializam essa vulnerabilidade. O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, o manejo correto dos resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais são uma pauta perene nas grandes cidades, que ganha maior atenção devido aos riscos climáticos associados à ausência de investimentos.

Em situações em que se projeta um aumento da pluviosidade ou a sua concentração em episódios de chuva intensa, é necessário pensar a drenagem e a absorção da água no solo de maneira diferenciada. Da mesma forma, as demais obras de saneamento devem ser resilientes às chuvas para evitar transbordamento de chorume ou de esgoto e contaminação da água potável.

A mesma situação ocorre com habitações precárias em áreas de risco de desastres naturais. A probabilidade de ocorrência de desabamentos e alagamentos se altera com prognósticos climáticos desfavoráveis, mas o risco já existe na situação atual. Investimentos nesses casos já são plenamente justificados e uma prioridade social. Temos, então, independentemente do conhecimento científico e do grau de incerteza sobre a previsão climática e os impactos a ela relacionados, uma agenda básica de adaptação às mudanças do clima nessas cidades.

As cidades que apresentam processo de planejamento urbano participativo, gestão democrática, moradia adequada, serviços de saneamento básico, além de um sistema viário de qualidade e serviços de proteção e defesa civil, são inerentemente mais resilientes à maioria dos impactos das mudanças do clima (Oliveira e Moreira, 2006 *apud* Brasil, 2016b).

Políticas de desenvolvimento urbano podem estar entre os meios mais efetivos de adaptação à mudança do clima no contexto das cidades, sobretudo por meio de uma abordagem sistêmica que trata de problemas atuais, ao mesmo tempo em que antecipa problemas futuros. Estudos sobre megacidades, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas na Região Metropolitana de São Paulo propõem estratégias de adaptação frente a um possível cenário de aumento na frequência de chuvas intensas e desastres naturais de origem hidrometeorológica, consequência das mudanças climáticas, agravadas pelo efeito de urbanização na cidade (Nobre, 2011; Marengo, Valverde e Obregon, 2013; Martine, Ojima e Marandola Júnior, 2015; Brasil, 2015c).

O estudo realizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos trabalhou na identificação de algumas estratégias de adaptação associadas às projeções dos cenários trabalhados na modelagem climática, incluindo desde medidas mais simples, como sistemas de alertas de riscos, a obras de infraestrutura mais estruturantes, como a construção de barragens e diques. Essas estratégias devem servir de referência para a sociedade brasileira e os gestores públicos com o objetivo não só de minimizar os eventuais impactos negativos do clima futuro, mas também de aproveitar as oportunidades que surgirão. É fundamental que os prognósticos de clima futuro estejam presentes no planejamento da infraestrutura urbana, não só para evitar situações de *lock in* em relação a soluções que gerem menos emissões ao longo da vida útil, mas também pelo custo gerado por uma estrutura mal adaptada. Semelhante ao paradigma – ação *versus* inação – quanto aos custos para evitar a mudança do clima, há o paradigma investir em adaptação da infraestrutura ou pagar o preço dos prejuízos prováveis que o clima possa trazer a um sistema mal adaptado. Como dito anteriormente, obras de infraestrutura são típicos casos de *lock in*: uma vez construída uma ponte, dificilmente haverá recurso disponível para reconstruí-la ou refazer seus alicerces para ganhar maior resistência.

O relatório do IPCC AR5 (2013; 2014) recomenda que a gestão de riscos de desastres e adaptação às mudanças do clima deva ser prioridade em todos os países. A construção de capacidades nas cidades para enfrentamento das mudanças do clima é condição estruturante de um plano de enfrentamento da questão. O Brasil finalizou recentemente seu primeiro Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, um conjunto de onze estratégias de adaptação setoriais prioritárias para o desenvolvimento sustentável do país.

As estratégias discutem as principais vulnerabilidades e a gestão de cada tema frente às mudanças do clima e apresentam medidas adaptativas visando ao incremento da resiliência. Na estratégia de cidades, um aspecto fundamental é a articulação intersetorial e intergovernamental. Dentro do pacto federativo brasileiro, os municípios têm autonomia orçamentária e fiscal e são os entes com competência para elaborar a política urbana.

As diretrizes prioritárias para promover a adaptação, segundo o Plano Nacional de Adaptação, são: *i*) promover a articulação federativa; *ii*) considerar a adaptação à mudança do clima na reabilitação de áreas urbanas consolidadas; *iii*) considerar a adaptação à mudança do clima na promoção da urbanização de assentamentos precários; *iv*) considerar a adaptação à mudança do clima na produção de habitação social; *v*) fortalecer processos de planejamento da expansão urbana com a perspectiva de prevenção a ocorrência de desastres naturais e o surgimento de riscos; entre outros.

Pode se afirmar que as maiores cidades do Brasil já estão sendo afetadas por extremos climáticos, com chuvas intensas e períodos secos, que podem deflagrar desastres naturais, como enchentes e movimentos de massa e secas. A avaliação de vulnerabilidades no presente e a presença (ou não) de estratégia de adaptação para enfrentar esses extremos pode servir como *test bed* para definir estratégias de adaptação no futuro, ante um cenário de aumentos de extremos de chuva e de temperaturas.

5 CENÁRIOS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM CIDADES BRASILEIRAS

O planejamento e a gestão das cidades que já estão, de alguma forma, sendo impactadas pelos extremos climáticos e pela elevação do nível do mar requerem estratégias para a tomada de decisão. Todavia, em função, entre outros fatores, da multidisciplinaridade envolvida, é difícil selecionar as abordagens, os métodos e as ferramentas apropriados para os estudos e, mais ainda, avaliá-los e compará-los.

No contexto urbano, a adaptação ainda pode ser vista como um novo desafio, principalmente no momento de incorporá-la aos processos de planejamento e gestão das cidades. Em outras palavras, como considerar, por exemplo, a variabilidade temporal climática e as incertezas nas projeções de clima futuro e da avaliação da vulnerabilidade das infraestruturas das cidades. Embora estudos sobre avaliação

dos riscos climáticos nas cidades ainda sejam limitados, cidades no mundo todo estão procurando avaliar o potencial impacto das mudanças climáticas para se adaptarem. Segundo o Programa Global de Pesquisa em Vulnerabilidade, Impactos e Adaptação às Mudanças Climáticas (Provia),¹¹ a adaptação envolve a redução de risco e vulnerabilidade, a busca de oportunidades e a construção da capacidade de nações, regiões, cidades, setor privado, comunidades, indivíduos e sistemas naturais para lidar com os impactos climáticos, bem como mobilizar essa capacidade por meio da implementação de decisões e ações.

Segundo o IBGE (2015), existem no Brasil 5.565 municípios, a maioria deles com menos de 100 mil habitantes. Porém, nesse universo, existem os grandes centros urbanos cujas populações alcançam ou passam o valor de 1,5 milhão de habitantes. A seguir tem-se uma lista das maiores cidades do Brasil, ou seja, as mais populosas.

- São Paulo (São Paulo): 11.967.825 de habitantes.
- Rio de Janeiro (Rio de Janeiro): 6.476.631 de habitantes.
- Salvador (Bahia): 2.921.087 de habitantes.
- Brasília (Distrito Federal): 2.914.830 de habitantes.
- Fortaleza (Ceará): 2.591.188 de habitantes.
- Belo Horizonte (Minas Gerais): 2.502.557 de habitantes.
- Manaus (Amazonas): 2.057.711 de habitantes.
- Curitiba (Paraná): 1.879.355 de habitantes.
- Recife (Pernambuco): 1.617.183 de habitantes.
- Porto Alegre (Rio Grande do Sul): 1.476.867 de habitantes.

Para identificar cidades com áreas vulneráveis ou de risco a desastres naturais de origem hidrometeorológica (enchentes, secas e deslizamentos de terra), aplicamos a metodologia desenvolvida por Debortoli *et al.* (2015; 2016) e Camarinha e Debortoli (2015). Essa metodologia considera uma combinação de dados climáticos, ambientais e socioeconômicos em áreas densamente povoadas no presente e no futuro, com uma resolução espacial de até 20 km, até 2100. Esses cenários de clima futuro foram derivados do *downscaling* das projeções de clima futuro do modelo

11. Provia é uma iniciativa global que foca em prover direção e coerência para a pesquisa internacional em vulnerabilidade, impacto e adaptação às mudanças do clima. Seu secretariado é hospedado pela Unep em Nairóbi e seu *site* é: <<http://www.unep.org/provia/>>.

global HadGEM2-ES, usando o modelo regional ETA para o cenário RCP8.5,¹² cenário de pouca efetividade de ações de mitigação, onde as emissões permanecem altas (Chou *et al.*, 2014a; 2014b). Essa metodologia permite mapear os riscos de desastres naturais no Brasil, no presente, assim como pesquisar como esse risco pode evoluir no futuro em todo o país.

Em relação a enxurradas, enchentes e alagamentos, a região Sul do país deve sofrer um aumento considerável da vulnerabilidade no futuro. Também merecem destaque o sul e o leste do Mato Grosso do Sul, a região de Botucatu (SP) e as proximidades de Campinas (SP); a divisa entre os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, a faixa litorânea que vai de Sergipe a Natal (RN); o norte do Ceará, uma porção do Pará próxima à divisa com o Amapá, o Acre e algumas faixas estreitas que cortam Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, quase sempre em áreas próximas às regiões de serra. Todas as localidades previamente citadas já se enquadram nas classes de vulnerabilidade alta ou muito alta no período presente, possuem históricos recorrentes de inundações, enxurradas ou alagamentos altamente impactantes para a sociedade e, muito provavelmente, se tornarão ainda mais vulneráveis no futuro. Na região próxima a Manaus (AM) e na divisa com o Acre, os cenários apontam para aumento da vulnerabilidade a movimentos de enchentes e alagamentos, aumento esse que pouco modifica as condições de vulnerabilidade em comparação com o período presente.

As regiões que mais merecem destaque, em relação a mudanças mais críticas no futuro, são: a porção central de Santa Catarina e o sudeste deste estado, na divisa com o Rio Grande Sul; bem como o leste do Paraná; o litoral norte de São Paulo e a Serra da Mantiqueira, principalmente a divisa com Minas Gerais; e ainda um pequeno trecho que engloba a região serrana do Rio de Janeiro e o litoral adjacente. Esses locais são caracterizados como cenários de desastres envolvendo movimentos de massa e têm fortes indícios de que poderá haver a intensificação da ocorrência desses desastres no futuro. Uma grande parcela do estado do Pará e o oeste do Maranhão também se enquadram nesse contexto, essa região devem receber um incremento ainda maior de vulnerabilidade, chegando a 30% de acréscimo. Cidades na faixa litorânea que vai do estado do Rio de Janeiro até o Rio Grande do Norte foram identificadas no período presente como uma das mais vulneráveis.

As maiores cidades do Brasil estão na faixa litorânea, mostrando altos níveis de vulnerabilidade a enchentes e movimentos de massa, sendo que nessas áreas

12. RCP8.5 é o cenário mais extremo escolhido para o quinto relatório do IPCC entre as trajetórias de concentrações representativas (representative concentration pathways, RCPs), cenários que incluem séries temporais de emissões e concentrações do conjunto completo de GEEs, aerossóis e gases quimicamente ativos, bem como uso e cobertura da terra. Cada RCP fornece apenas um dos muitos cenários possíveis que levariam ao seu forçamento radiativo (8,5 W/m² em 2100 no caso do RCP8.5).

os extremos de chuva têm aumentado nos últimos cinquenta anos e tendem a aumentar segundo as projeções de clima futuro.

Em relação a secas, um maior número de cidades pode ser vulnerável a elas no futuro, particularmente no Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e na Amazônia. Secas como as dos períodos 2012-2015 no Nordeste, 2014-2015 no Sudeste e de 2015 na Amazônia mostraram as vulnerabilidades de cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife, João Pessoa, Fortaleza e Manaus, com falta de água, gerando crises hídricas. É preciso pensar em estratégias de adaptação no presente para enfrentar os possíveis problemas no futuro.

6 DISCUSSÃO: IMPORTÂNCIA DAS CIDADES SOB O OLHAR DA MITIGAÇÃO E DA ADAPTAÇÃO À MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA

Como visto nas seções anteriores, as cidades têm um papel estratégico na discussão sobre mudanças climáticas. Por um lado, alterações no desenho das cidades, nos modais de transporte e nos elementos que compõem o tecido urbano podem impactar diretamente na redução da produção de gases de efeito estufa. Por outro, é nelas, em especial nos países em desenvolvimento, que as vulnerabilidades e o risco de desastres naturais é maior. O último relatório do IPCC (2013; 2014) recomenda que a gestão de riscos de desastres e adaptação às mudanças do clima deva ser prioridade em todos os países. A Conferência Habitat III, da ONU, coloca o tema em pauta dentro de uma perspectiva transversal e destaca as principais questões dentro da Unidade de Política 8 – ecologia urbana e resiliência – em que são tratados os temas da resiliência urbana, ecossistemas e gerenciamento de recursos e mudanças climáticas e gerenciamento de risco de desastres.

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, Ásia e África, em função do grau de desigualdade socioeconômica e de acesso à terra urbanizada, há forte correlação entre pobreza urbana, ocupações irregulares e áreas de risco de desastres naturais. O planejamento das cidades e de sua infraestrutura precisa levar em consideração as questões climáticas presentes e futuras. Uma boa gestão do uso e da ocupação do solo urbano associada a investimentos em infraestruturas básicas são um primeiro passo no processo de adaptação das cidades e redução de vulnerabilidades.

No caso brasileiro, há vários estudos, planos e políticas sendo realizados. Desde 2003, o governo federal vem atuando junto aos municípios em programas de urbanização de assentamentos humanos precários e prevenção e erradicação de riscos com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade e integrá-los ao tecido urbano. A partir de 2011, com a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) e do Plano Nacional de Redução de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, o país passou a contar

com uma política integrada de gerenciamento de riscos de desastres naturais. O reflexo das mudanças climáticas sobre o território brasileiro vem sendo estudado por meio da cenarização a partir de modelos de mudança do clima e de impacto futuro que permitem analisar tendência e antecipar ações. A política de adaptação está sendo coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente em linha com o Plano Nacional de Adaptação.

Alguns municípios, como Rio de Janeiro e São Paulo, também têm iniciado ações nesse sentido. O prefeito do Rio de Janeiro atualmente lidera um movimento que já conta com a participação de mais de oitenta grandes cidades de vários países para atuar na questão climática, o C40,¹³ e conta com um centro de monitoramento de desastres naturais.

A experiência brasileira, seja em nível nacional ou local, pode servir de referência para outros países em desenvolvimento que têm históricos e realidades parecidas. A cooperação entre nações e cidades e entre as cidades da América Latina, Ásia e África para troca de experiências e informações pode ser um bom caminho para se construir cidades com menor grau de vulnerabilidade para os mais pobres. Mas ainda há muito que ser feito. As orientações para as cidades nos próximos vinte anos estarão na Nova Agenda Urbana, resultado da Conferência Habitat III. Com as orientações e os financiamentos disponíveis, espera-se que os gestores locais e governos nacionais atuem em conjunto na construção de cidades menos vulneráveis, mais resilientes, mais seguras e menos emissoras de GEE.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Mudança do Clima. Brasília, 2015a. p. 325. v. 1.

_____. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Mudança do Clima. Brasília, 2015b. p. 376. v. 2.

_____. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **Brasil 2040: cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2015c.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **Third national communication of Brazil to the United Nations framework convention on climate change**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016a.

13. Para mais informações, ver: <<http://www.c40.org>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Brasília: MMA, 2016b. v. 1.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCTI, 2016c.

CAMARINHA, P. I. M.; DEBORTOLI, N. S. **A Brazilian vulnerability index to natural disasters of drought in the context of climate change**. San Francisco: American Geophysical Union, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/DreTQJ>>.

CHOU, S. C. *et al.* Evaluation of the eta simulations nested in three global climate models. **American Journal of Climate Change**, v. 3, n. 5, p. 438-454, 2014a.

_____. Assessment of climate change over South America under rcp 4.5 and 8.5 downscaling scenarios. **American Journal of Climate Change**, v. 3, n. 5, p. 512-527, Dec. 2014b.

DEBORTOLI, N. S. *et al.* **A Brazilian vulnerability index towards natural disasters and climatic change: flashfloods and landslides**. San Francisco: American Geophysical Union, 2015.

_____. An index of Brazil's vulnerability to expected increases in natural flash flooding and landslide disasters in the context of climate change. **Natural Hazards**, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 1º jul. 2015**. Disponível em: <<http://migre.me/uUsY1>>. Acesso em: set. 2016.

ICAP – INTERNATIONAL CARBON ACTION PARTNERSHIP. **Emissions Trading Worldwide: Status Report 2016**. Berlin: Icap, 2016. 72p.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Annex II: glossary. *In*: WATSON, R. T. (Eds.). **Climate change 2001: a contribution of working groups I, II, and III to the third assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge: Cambridge University Press; New York: United Kingdom, 2001. 398p.

_____. **Climate change 2013: the physical science basis**. Cambridge, United Kingdom; New York, USA: Cambridge University Press, 2013. 1535p.

_____. **Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability**. Part A: global and sectoral aspects. Cambridge, United Kingdom, New York, USA, Cambridge: University Press, 2014a. 1132p.

_____. Annex II: Glossary. *In*: _____. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of

the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 2014b. p. 117-130.

LUEDEMANN, G.; HARGRAVE, J. O debate sobre o financiamento dos custos de combate aos efeitos das mudanças climáticas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 1, p. 49-54, 2010.

MARENGO, J. A.; VALVERDE, M. C.; OBREGON, G. O. Observed and projected changes in rainfall extremes in the Metropolitan Area of São Paulo. **Climate Research**, v. 57, p. 61-72, 2013.

MARTINE, G.; OJIMA, R.; MARANDOLA JÚNIOR, E. **Dinâmica populacional e a agenda ambiental brasileira**: distribuição espacial, desastres naturais e políticas de adaptação, UNFPA, 2015.

NOBRE, C. A. (Org.). **Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas**: Região Metropolitana de São Paulo: relatório final. São Paulo: Inpe; Unicamp, 2011. 195p.

UNDESA – UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Population division. World urbanization prospects**: the 2014 revision, highlights. 2014. (ST/ESA/SER.A/352).

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Cities and climate change**: global report on human settlements, 2011. 300p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PBMC – PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Base científica das mudanças climáticas**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014. 464 p.

DIREITO À CIDADE E HABITAT III: UMA AGENDA COMPARTILHADA ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E OS GOVERNOS LOCAIS¹

Lorena Zárate²

1 AS CIDADES QUE TEMOS

As cidades que temos hoje no mundo estão bem longe de ser espaços justos. Seja no Sul, seja no Norte, seja no Leste ou seja no Oeste, as cidades em que vivemos atualmente são a clara expressão da crescente desigualdade e da violência sofridas nas nossas sociedades, em que o lucro e as metas econômicas são mais importantes do que o bem-estar, a dignidade, as necessidades e os direitos das pessoas e da natureza.

A concentração do poder econômico e político é um fenômeno de exploração, exclusão e discriminação cujas dimensões espaciais são claramente visíveis: cidades ambíguas de luxo e miséria; processos de *gentrificação* que deslocam e desalojam populações tradicionais e de baixa renda; milhões de casas e apartamentos permanecem vazios, enquanto milhões de pessoas não têm um lugar digno para morar; trabalhadores rurais sem terra e terra sem trabalhadores, estando essa sujeita aos excessos do agronegócio, da mineração e de outras indústrias extrativas e projetos de larga escala.

Dessa forma, as condições e regras presentes nas nossas sociedades estão condenando mais da metade da população mundial a viver em situação de pobreza. As desigualdades estão crescendo tanto nos chamados “países desenvolvidos” quanto naqueles “em desenvolvimento”. Quais são as reais oportunidades que estamos dando, principalmente à população mais jovem, se, conforme mostram os dados da Organização das Nações Unidas (ONU), 85% dos novos empregos no mundo são criados na economia informal?

Ao mesmo tempo, a segregação espacial dos grupos sociais e a falta de acesso à moradia, aos serviços públicos básicos e à infraestrutura adequada, bem como muitas das atuais políticas habitacionais, estão criando as condições materiais e simbólicas para a reprodução da marginalização e da situação desvantajosa de vários

1. Esse capítulo é parcialmente baseado em texto preparado para o *blog* *The nature of cities* (outubro, 2015), e para o livro: *The just city essays – 26 visions for urban equity, inclusion and opportunity*, organizado por Toni L. Griffin, Ariella Cohen e David Maddox (2015). Disponível em: <goo.gl/gHbH19>.

2. Presidente da Habitat International Coalition.

setores da população. Os bairros mais desfavorecidos (normalmente qualificados como assentamentos irregulares e/ou informais) são locais de habitação de pelo menos um terço dos habitantes do Sul global. Na maioria dos países africanos e em alguns países da América Latina e do Sudeste Asiático, essa porcentagem pode chegar a 60% ou ser ainda maior, como é o caso da República Central Africana, do Chade, da Nigéria, de Moçambique, da Etiópia, da Somália, de Benim, de Mali, do Haiti e de Bangladesh. Como é sabido, não ter um local para viver e não ter um endereço reconhecido também resultam na negação de outros direitos econômicos, sociais, culturais e políticos – como educação, saúde, emprego e direito a voto, à informação e à participação. Que tipo de cidadã/cidadão e que espécie de democracia estamos produzindo nessas cidades divididas?

Não é novidade para ninguém que, especialmente durante as décadas de implementação mais estrita das políticas neoliberais (concebidas no Consenso de Washington), muitos governos abandonaram suas responsabilidades ligadas ao planejamento urbano territorial, deixando que “o mercado” operasse livremente, levando à apropriação privada dos espaços públicos quase sem nenhuma restrição à especulação imobiliária e à criação de lucros exponenciais. Em consequência, em quase todos os países, o preço da terra se multiplicou diversas vezes ao mesmo tempo que o salário mínimo permaneceu praticamente o mesmo – com a consequente diminuição do poder aquisitivo real –, tornando impossível o acesso à habitação adequada para uma grande parcela da população – incluindo aquela que conta com um emprego formal e salário mínimo conforme estabelecido por lei.

2 AS CIDADES QUE QUEREMOS: DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA SOCIAL PARA TODAS E TODOS

2.1 Antecedentes e avanços

O conceito acadêmico de direito à cidade foi inicialmente formulado pelo sociólogo e geógrafo francês Henri Lefebvre no final dos anos 1960, momento em que era professor da Universidade de Nanterre – hoje sabemos que não é coincidência o fato de que a universidade tenha sido construída próximo à favela (habitada, na sua grande maioria, por imigrantes) e tenha sido berço do movimento de maio de 1968. Conceitualmente, esse direito, coletivo e complexo, implica a necessidade de democratizar a sociedade e a gestão urbana, não apenas dando acesso aos direitos existentes, mas transformando-os e renovando-os. Para isso, é essencial recuperar a função social da propriedade e implantar o direito de participação na tomada de decisões.

Ao mesmo tempo, o avanço da urbanização popular era claramente visível em muitas cidades latino-americanas, sendo o produto da migração massiva do campo para a cidade vinculada com todo o processo de industrialização nacional,

que, com diversos ritmos e variantes, começou a se desenvolver em vários países desde o período entre-guerras.

As demandas por acesso ao solo, à habitação e aos serviços e equipamentos públicos foram fundamentais na formação paulatina de um movimento pela reforma urbana, que, inspirado nos princípios e avanços da reforma agrária, foi ganhando força até desembocar, no final da década de 1980 e dos anos 1990, em reformas constitucionais, como as ocorridas no Brasil e na Colômbia. A mobilização social e a prática comprometida e militante dos profissionais de arquitetura e urbanismo, serviço social, sociologia e direito, entre muitas outras disciplinas, assim como a presença territorial de instituições religiosas e a reflexão e o debate acadêmico no que diz respeito às tensões e preocupações daquele momento, foram alguns dos fatores-chave que se traduziram em propostas de marcos legais, instituições, políticas e programas que visavam vincular as orientações da política urbana com as preocupações com a justiça social.

Nesse sentido, tanto as leis de reforma urbana e ordenamento territorial na Colômbia (Lei nº 9/1989 e Lei nº 388/1997, respectivamente) como o Estatuto da Cidade no Brasil (Lei nº 10.257/2001) estabelecem a função social e ecológica da propriedade e da cidade como princípios orientadores fundamentais do desenvolvimento urbano. Para isso, incluem uma série de diretrizes, disposições e instrumentos sobre o uso do solo, regulação da propriedade privada, regularização e ocupação da posse da terra, fomento ao desenvolvimento urbano e redistribuição de encargos e benefícios coletivos da urbanização, assim como medidas de gestão democrática (participativa) da cidade e da política econômica, tributária e financeira vinculadas ao ordenamento urbano e territorial.

Assim, não é à toa que, por ocasião da comemoração do Dia Mundial do Habitat, em outubro de 2000, mais de 350 delegações de movimentos sociais urbanos, organizações comunitárias de mulheres e povos indígenas, associações de inquilinos e cooperativas habitacionais e ativistas de direitos humanos de 35 países de todo o mundo se reuniram na Cidade do México durante uma semana para intercambiar experiências e construir propostas para cidades mais inclusivas, democráticas, sustentáveis, produtivas, educadoras, seguras, saudáveis, de convívio e diversas.

Com o *slogan* “a cidade que sonhamos”, a I Assembleia Mundial de Habitantes avançava produzindo insumos bastante relevantes para a elaboração da Carta Mundial para o Direito à Cidade, um processo desenvolvido dentro do Fórum Social Mundial entre 2003 e 2005. Durante a última década, esse documento inspirou numerosos debates similares e a elaboração de outros documentos coletivos sobre a cidade que queremos, como a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2010). Ao mesmo tempo, muitas dessas propostas foram incluídas em documentos

assinados por governos nacionais – entre os quais se destaca a nova Constituição do Equador, sancionada em 2008 –, assim como por algumas instituições internacionais – como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat).

Paralelamente a esses processos, e muitas vezes como parte de dinâmicas que se retroalimentam mutuamente, também surgiram marcos de ação e compromissos por parte dos governos locais, entre os quais se pode mencionar a Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade (2000) e a Carta de Direitos Humanos de Gwangju, Coreia do Sul (2012).

Os chefes de Estado ibero-americanos, por sua vez, decidiram, há alguns anos, instruir seus ministros da Habitação e Urbanismo para que “promovessem a consagração do direito à cidade mediante a geração de políticas públicas que assegurassem o acesso ao solo, à habitação adequada, à infraestrutura e aos serviços sociais bem como a mecanismos e fontes de financiamento suficientes e sustentáveis” (Comunidade Ibero-Americana de Nações, 2007). Internacionalmente, o direito à cidade foi também retomado como lema oficial do V Fórum Urbano Mundial, realizado no Rio de Janeiro no final de março de 2010, e muitos dos seus princípios fundamentais foram incluídos na Carta do Rio, que foi elaborada nesse momento.

2.2 Os fundamentos estratégicos do direito à cidade

Ora, considerando esses processos, debates e documentos como marcos, entendemos que a possibilidade de avançar na direção de uma sociedade urbana justa está baseada nos seguintes princípios estratégicos do direito à cidade, conforme definidos na Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2000).

1) Exercício pleno dos direitos humanos na cidade

Todas as pessoas (independentemente do gênero, idade, *status* econômico ou estado civil, origem étnica, preferência religiosa ou política, orientação sexual, local de residência na cidade ou qualquer outro fator semelhante) devem poder estar em condições de desfrutar e realizar todas as suas liberdades fundamentais e seus direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, garantindo a dignidade e o bem-estar individual e coletivo por meio da equidade e da justiça social.

Para tal fim, devem ser realizadas ações que priorizem a atenção aos indivíduos e às comunidades com necessidades especiais e que vivam em situação de vulnerabilidade, tais como os sem-teto; as pessoas com deficiência ou que sofram de distúrbios psiquiátricos ou possuam doenças crônicas; chefes e chefes de família de baixa renda; idosos e idosos; refugiados e refugiadas, migrantes e pessoas que vivem em áreas de risco.

Os governos nacionais, estaduais e locais devem assumir prioritariamente a responsabilidade de definir os marcos legais, as políticas públicas e outras medidas administrativas e judiciais para respeitar, proteger e garantir esses direitos de acordo com os princípios de alocação do máximo de recursos disponíveis e não utilização da regressividade tributária, conforme compromissos de direitos humanos incluídos nos tratados internacionais.

Diversas cidades ao redor do mundo – como Rosário, na Argentina; Bogotá, na Colômbia; Graz, na Áustria; Edmonton, no Canadá; Nagpur, na Índia; Thies, no Senegal; e Gwangju, na Coreia do Sul – se declararam como *cidades de direitos humanos*, superando problemas específicos para buscar estabelecer um marco de direitos humanos na vida cotidiana e nas instituições públicas. É claro que elas enfrentam muitas contradições e desafios, mas também representam uma visão e força de vontade que poderiam servir de inspiração para outras cidades.

2) Função social da terra, da propriedade e da cidade

A distribuição do território e as regras que regem a sua utilização devem garantir o uso equitativo dos bens, serviços e oportunidades que a cidade oferece. Em outras palavras, diz respeito à construção de uma cidade em que seja priorizado o interesse público definido coletivamente, assegurando o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do território.

As regulamentações legais, fiscais e de planejamento devem ser implantadas com o controle necessário, visando evitar processos de especulação e *gentrificação*, tanto nas áreas centrais como nas zonas periféricas. Isso inclui o imposto progressivo para terrenos, casas e edifícios vazios ou subutilizados; obrigatoriedade de construção, urbanização e mudanças de uso do solo; captação de mais-valias fundiárias urbanas; desapropriação para a criação de zonas especiais de interesse social e cultural (em particular, para proteger famílias e comunidades de baixa renda e em situação de vulnerabilidade); concessão de uso especial para habitação social; usucapião e regularização de bairros autoconstruídos (em termos de garantia de posse e provisão de serviços básicos e infraestrutura), entre muitos outros instrumentos que já são implementados em cidades de países como o Brasil, a Colômbia, a França e os Estados Unidos.

A aplicação efetiva e constante dessas medidas é ameaçada, obviamente, pela reação tanto dos grandes proprietários e da especulação imobiliária como do desconhecimento e/ou extrema cautela dos gestores públicos, e mesmo das barreiras culturais que são construídas e reforçadas pelos discursos prevaletentes nos meios massivos de comunicação.

3) Gestão democrática da cidade e o território

As habitantes e os habitantes devem poder participar plenamente dos espaços de tomada de decisão e de formulação e implantação de políticas e orçamentos públicos, incluindo o planejamento territorial e o controle dos processos urbanos. Isso refere-se ao fortalecimento dos espaços institucionalizados de tomada

de decisão (e não apenas de consulta cidadã) para que seja possível realizar o acompanhamento, a auditoria, a avaliação e a reorientação das políticas públicas.

Isso inclui experiências de orçamentos participativos (desenvolvidas em mais de 3 mil cidades pelo mundo), avaliação de impacto regional (especialmente dos efeitos sociais e econômicos dos projetos e megaprojetos públicos e privados, contando com a participação das comunidades afetadas em cada passo do processo) e planejamento participativo (incluindo planos diretores, planos de desenvolvimento territorial e urbano, planos de mobilidade urbana etc.).

Outras diversas ferramentas estão sendo utilizadas em muitas cidades que vão desde a realização de eleições livres e democráticas, auditorias cidadãs, iniciativas populares de lei e planejamento (incluindo regulação para concessão, suspensão e revogação de licenças urbanas), revogação de mandato e referendos até a criação de comissões de bairro e comunitárias, audiências públicas, mesas de diálogo e conselhos deliberativos.

No entanto, muitos países têm governos nacionais centralizadores (e, em diversos casos, não democráticos) cujas autoridades locais são nomeadas, não eleitas, e processos participativos de tomada de decisão são inibidos. Ao contrário, também existem importantes processos de descentralização que delegam funções e responsabilidades, mas não recursos públicos nem a capacidade técnica e operativa. Ainda, os espaços de participação criados estão em geral sujeitos à boa vontade e às mudanças políticas dos governos, se tornando frágeis e intermitentes.

4) Produção democrática da cidade e na cidade

Refere-se ao reconhecimento e fortalecimento da capacidade produtiva das habitantes e dos habitantes, principalmente daquelas e daqueles provenientes de setores marginalizados e de baixa renda, fomentando e apoiando a produção social do *habitat* e o desenvolvimento de atividades da economia social e solidária. Implica o direito a produzir a cidade, mas também o direito a um *habitat* que seja produtivo para todas e todos, com possibilidades de geração de renda para as famílias e para as comunidades, fortalecendo a economia popular, e não apenas o lucro cada vez mais monopolizado por poucas grandes empresas (em geral, transnacionais).

Sabe-se que no Sul pelo menos a metade do espaço habitável existe a partir das iniciativas e dos esforços de seus próprios habitantes (incluindo, na maioria dos casos, um papel protagonista das mulheres), com o mínimo de apoio, ou nenhum, das esferas governamentais e de outros atores. Em muitos casos, essas iniciativas têm ainda de enfrentar obstáculos oficiais e de burocracias, já que, em vez de apoiar esses processos populares, muitas regulamentações atuais ignoram ou até criminalizam os esforços individuais e coletivos de obtenção de um lugar digno para morar.

No momento atual, poucos países – entre os quais se destacam o Uruguai, o Brasil e o México – já estabeleceram um sistema de mecanismos legais, financeiros e

administrativos para apoiar a chamada “produção social do *habitat*” (incluindo o acesso à terra urbana, aos créditos, aos subsídios e à assistência técnica); mas mesmo nesses casos, mais do que 90% do orçamento é destinado ao setor privado para a construção de “moradia social”, tornando o projeto inacessível economicamente para mais da metade da população.

- 5) Manejo responsável e sustentável dos bens comuns (naturais, energéticos, patrimoniais, culturais e históricos) da cidade e de seu entorno

Tanto habitantes como governos devem assegurar a existência de uma relação responsável com a natureza, de tal forma que seja possível garantir uma vida digna para todas as pessoas, famílias e comunidades, em iguais condições, mas sem afetar as áreas naturais e reservas ecológicas, o patrimônio cultural e histórico, outras cidades nem as futuras gerações.

Como sabemos, a vida humana e a vida em assentamentos urbanos só é possível se preservarmos todas as formas de vida em todas as partes. A vida urbana toma a maioria dos recursos de que necessita além dos limites administrativos das cidades. As áreas metropolitanas, as regiões com cidades pequenas, as áreas agrícolas e rurais, as florestas e os mananciais são seriamente afetadas por nosso comportamento e modo de vida urbano.

Existe uma necessidade urgente de colocar em prática regulações ambientais mais estritas; promover a proteção de aquíferos e a captação da água da chuva; fomentar o uso de tecnologias a um custo acessível; priorizar sistemas de transporte público e de massa multimodais; garantir a produção ecológica de alimentos, a distribuição por proximidade, o consumo responsável, incluindo, obviamente, a redução, a reutilização e a reciclagem; entre muitas outras medidas que garantam a sustentabilidade a curto, médio e longo prazo.

- 6) Uso democrático e equitativo da cidade

A coexistência social deve ser reforçada por meio da recuperação, da expansão e da melhora dos espaços públicos para permitir o encontro, a recreação, a criatividade e a organização social bem como a expressão crítica de ideias e posicionamentos políticos. Nos últimos anos, especialmente como consequência local e espacial das políticas neoliberais, grande parte desses espaços que são fundamentais para a definição da vida urbana e comunitária têm sido descuidados, abandonados, subutilizados ou, pior ainda, privatizados: ruas, praças, parques auditórios, salas multiuso, centros comunitários etc.

É necessária a promoção de infraestruturas e programas de apoio às iniciativas culturais e recreativas, especialmente aquelas independentes e autogeridas, com forte participação das jovens e dos jovens, das comunidades de baixa renda e das minorias. Algumas dessas medidas já estão presentes em diversos países, principalmente dentro da implantação de programas de urbanização comunitária, que, no entanto, permanecem sob o controle de equipes técnicas e costumam

priorizar aspectos físicos e estruturais e implicam ao endividamento público a médio e longo prazo.

3 ATUAIS DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Dessa forma, não há dúvidas que o direito à cidade aporta elementos que tornam mais tangíveis a integralidade e a interdependência dos direitos humanos. Do ponto de vista de um território concreto e das necessidades e aspirações de populações que sofrem cotidianamente a marginalização e a segregação espacial, econômica, social, política e cultural, esse novo direito coletivo e complexo nos traz desafios que superam o conhecimento acadêmico compartmentado, as especialidades profissionais e a ação governamental setorial e de curto prazo – regida principalmente por lógicas eleitorais e partidárias.

Ainda, manifesta a urgente necessidade de democratização dos espaços de tomada de decisão para a gestão coletiva do bem comum como condição fundamental para que haja respeito e realização de todos os direitos humanos para todas e todos.

Para o setor judiciário, o desafio é uma verdadeira mudança de paradigma. Torna-se imprescindível contar com instituições e pessoas comprometidas com o avanço na direção do desenvolvimento de um novo direito urbanístico que retome e faça prevalecer os princípios do direito à cidade. Até onde foi documentado, não são poucos os casos em que as normas e os instrumentos urbanísticos – que exigem uma ação estatal decisiva em matéria de regulação do mercado para atender ao bem comum e, em particular, às necessidades e aos direitos das camadas que vivem em situação de vulnerabilidade – encontraram falta de vontade política ou até mesmo rejeição e obstáculos burocráticos da parte do Poder Judiciário, levando à violação de direitos humanos de milhares de pessoas em vários países da região.

Como exposto no decorrer desse texto, o direito à cidade é muito mais do que um *slogan* ou um sonho utópico. Os antecedentes, avanços e obstáculos analisados exigem especial atenção à luz dos processos atuais destacados do cenário internacional.

Em primeiro lugar, vale a pena recordar que os compromissos assumidos pelos governos nacionais durante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, celebrada em setembro de 2015 em Nova Iorque, como parte da Agenda 2030, incluem entre os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) um especificamente urbano, o ODS 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (UN, 2015, tradução nossa).³ As metas identificadas nesse ODS, as quais exigirão para seu cumprimento,

3. No original: “*Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*”.

sem dúvida, um papel ativo de todas as instâncias de governo e de outros atores da sociedade, destacam que até 2030 se deverá:

- garantir o acesso de todos/as a habitação e aos serviços básicos adequados, seguros e a preço acessível, bem como assegurar o melhoramento das favelas (meta 11.1);
- proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos (meta 11.2);
- aumentar a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos em todos os países (meta 11.3);
- fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo (meta 11.4);
- reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por essas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco na proteção dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade (meta 11.5);
- reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, à gestão de resíduos municipais e outros (meta 11.6);
- proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (meta 11.7);
- apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento (meta 11.a);
- aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, a mitigação e a adaptação à mudança do clima e a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis (meta 11.b); e

- apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais (meta 11.c).

Ainda, o processo preparatório da III Conferência da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (conhecida como Habitat III), que acontecerá em Quito, no Equador, em outubro de 2016, significa a oportunidade de avançar nos conteúdos mais específicos para o que virá a ser a Nova Agenda Urbana. Nesse marco, diversas organizações da sociedade civil e redes de governos locais se mobilizaram durante os últimos dois anos tanto em espaços oficiais como em outros promovidos de maneira independente para aprofundar debates, refletir sobre avanços e desafios e construir mensagens comuns e planos de ação para as próximas décadas.

Como rede internacional que tem o privilégio, mas também a imensa responsabilidade de ter participado ativamente nas duas conferências anteriores (Habitat I, em Vancouver, em 1976; e Habitat II, em Istambul, em 1996), a Habitat International Coalition (HIC) tornou pública as suas preocupações e propostas e articulou diversas vozes desde os eventos iniciais, em Medelín, em 2014, unidas em torno de três grandes eixos:

- a necessidade de manter um foco holístico e integral do território, não apenas limitado às áreas urbanas, avaliando a implantação dos compromissos assumidos pelos diversos atores como parte da Agenda Habitat (1996);
- a ordem de incorporar um foco transversal e imperativo de direitos humanos de acordo com os padrões internacionais e avanços em diferentes cidades e países durante os últimos vinte anos; e
- a forte demanda por uma ampla e substantiva participação dos atores não estatais nos debates e espaços de tomada de decisão, dando especial importância às vozes das comunidades e pessoas que são tradicionalmente excluídas.

Tais demandas encontraram eco e se tornaram mais específicas no marco do trabalho impulsionado pela Plataforma Global pelo Direito à Cidade, uma rede internacional formada por mais de 250 organizações da sociedade civil, movimentos sociais, instituições acadêmicas e governos locais, incluindo o Fórum Nacional de Reforma Urbana do Brasil (FNRU); a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais/Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Flacso/Clacso); a Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU); a Habitat para a Humanidade; a Comissão Huairou; a Aliança Internacional dos Habitantes; a Rede Internacional de Economia Social e Solidária (RIPESS); a Rede Mulher e Habitat; Shack/Slum

Dwellers International (SDI); Street Net International; e Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando (Wiego, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing) e Habitat International Coalition, entre muitas outras.

Essa plataforma foi formalmente criada em novembro de 2014, mas já possuía antecedentes de mobilização e avanços para o direito à cidade que datam pelo menos do I Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre em janeiro de 2001. Desde então, ela tem participado ativamente do processo rumo à Habitat III, tanto dentro como fora dos espaços oficiais. Entre suas atividades mais relevantes vale a pena mencionar o envolvimento nos eventos regionais e temáticos preparatórios, assim como a inclusão de conteúdos em numerosas declarações e documentos. Ainda, vários de seus representantes integraram os grupos de especialistas nos diversos grupos de “unidades políticas” (*policy units*), encarregadas da elaboração dos conteúdos-base para a agenda urbana.

Paralelamente, e de forma autônoma e coordenada, foram promovidos encontros regionais na América Latina, Europa e Ásia, visando à ampliação da mobilização e do debate e à elaboração de propostas conjuntas para avançar na agenda pelo direito à cidade no âmbito local e nacional. Foram realizados diversos intercâmbios de experiências e *workshops* de formação, assim como pesquisas, compilações e análises de caso relevantes e recomendações de políticas públicas e instrumentos de planejamento e gestão urbana democrática, inclusiva e sustentável.

No momento atual, pode-se afirmar que o rascunho da Nova Agenda Urbana incorpora uma menção geral ao direito à cidade e vários de seus componentes fundamentais, como: *i*) uma visão integral territorial; *ii*) o respeito pelos direitos humanos e pela equidade de gênero; *iii*) a função social da terra e a captação de mais-valias geradas pelo desenvolvimento urbano (embora sem especificar qual deveria ser o seu destino); *iv*) a garantia de participação cidadã e social substantiva no desenho, implantação, monitoramento e avaliação das políticas e dos orçamentos públicos; *v*) a necessidade de maior coordenação interinstitucional dentro e entre as diversas instâncias de governo; *vi*) o reconhecimento das contribuições do setor informal para a economia urbana; e *vii*) o compromisso com uma gestão responsável e sustentável dos recursos naturais, energéticos, patrimoniais e culturais. Também é enfatizado o papel dos atores subnacionais e dos governos locais na tarefa de avançar na direção de cidades mais inclusivas, participativas, resilientes e sustentáveis.

No entanto, são manifestadas também importantes limitações e algumas contradições que esperamos que possam ser debatidas e superadas nos espaços de diálogo e negociação previstos antes da aprovação do texto final, durante a Conferência de Quito. Entre elas, ressaltamos as seguintes.

- Uma comparação equivocada entre os conceitos de “cidades para todas e todos” e “direito à cidade”, que mostra o desconhecimento dos debates e

avanços teóricos, jurídicos, programáticos e de prática social organizada em vários lugares do mundo.

- Uma visão que garante estar focada em pessoas, mas que repete critérios de competitividade e de criação de um ambiente propício para negócios em diversas partes do texto.
- Não mencionar suficientemente a necessidade de acabar com as remoções forçadas e promover e garantir a segurança de posse de local de moradia e da terra, com especial proteção àquelas/àqueles em situação de marginalização e vulnerabilidade.
- A falta de reconhecimento da produção social do *habitat* como uma opção não apenas viável, mas de fato majoritária em grande parte das cidades do Sul global, que é capaz de mobilizar uma ampla gama de atores e recursos financeiros e não financeiros, que contribui significativamente para a economia nacional, regional e local e que exige um sistema coerente de apoio por meio de instrumentos normativos, financeiros e de assistência técnica específicos.
- Uma referência muito limitada à economia social e solidária, sem mencionar o papel que essa tem e pode ter hoje para a coesão social, o combate à desigualdade e a redução da pegada ecológica.
- Uma visão limitada e contraditória do espaço público, que exclui boa parte dos equipamentos e infraestruturas comunitárias e projetos auto-geridos, desconhece suas dimensões políticas e pedagógicas e coloca na mesma balança a promoção da diversidade (embora apenas) cultural com a geração de renda e o aumento do valor da propriedade.

Se observamos de maneira crítica essa retrospectiva, surgem importantes perguntas a serem respondidas: o que essa Agenda Urbana nos traz de novo em relação à Agenda Habitat? Que visão transformadora de futuro ela pode oferecer? Como podemos garantir que esses compromissos sejam cumpridos?

Centenas de cidades e coletivos estão testando uma gama multicolor de possíveis utopias para a construção de territórios mais justos e solidários, se ocupando dos bens comuns e do respeito às necessidades e aos direitos das gerações futuras. Milhões de pessoas e governos locais exigem, hoje, no mundo inteiro, o aprofundamento dos valores da democracia participativa, direta e comunitária como caminho para a construção de igualdade, bem-estar e paz de que tanto precisamos.

Será que a Nova Agenda Urbana conseguirá ter um papel importante na criação dessa realidade?

REFERÊNCIAS

CARTA da Cidade do México pelo Direito à Cidade 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/V6XX2G>>.

COMUNIDADE IBERO-AMERICANA DE NAÇÕES. **Declaração de Santiago**. In: CÚPULA IBERO-AMERICANA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO: A COESÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA PROMOVER SOCIEDADES MAIS INCLUSIVAS NA IBERO-AMÉRICA, 17. Santiago: Comunidade Ibero-Americana de Nações, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/tftvcx>>.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **Sustainable Development Goals**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 25 Sept. 2015. Available in: <<https://goo.gl/XgeSDt>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASAMBLEA Mundial de Pobladores – 2000. Disponible: <<http://goo.gl/HwcQHS>>.

UN – UNITED NATIONS. Conference on Housing and Sustainable Urban Development, 3. Available in: <<https://www.habitat3.org>>.

UN HABITAT. **State of the World's Cities 2010/2011**: Bridging the Urban Divide – 2012. Available in: <<http://goo.gl/zAjglF>>.

HABITAT International Coalition. Available in: <<http://www.hic-net.org>>.

PLATAFORMA Global pelo Direito à Cidade. Disponível em: <<http://www.right2city.org>>.

CIDADES BRASILEIRAS PARTICIPATIVAS E DEMOCRÁTICAS? REFLEXÕES ÀS VÉSPERAS DA CONFERÊNCIA HABITAT III¹

Francisco Comaru²

1 INTRODUÇÃO

O Brasil dos dilemas e impasses socioterritoriais e das políticas para os assentamentos humanos ainda carece ser devidamente conhecido e decifrado, em que pesem tantas reflexões e pesquisas importantes realizadas. Em algumas décadas do século XX, o país deixou de figurar como um lócus de quase estritas atividades agrícola (pós-colonial) para posar como mais um emergente no grupo dos novos países urbano-industrializados, integrante do BRICS e do G20, com todas as contradições que o ingresso a um tipo de capitalismo tardio e periférico tem reservado a nações que se localizam no sul do planeta.

Como mais de 200 milhões de habitantes e superados 85% da população residindo nas cidades, os territórios expõem – e ocultam – iniquidades imensas, dignas dos tempos da escravidão. Tão grave quanto o fenômeno histórico da pobreza e da miséria, a injustiça social e as desigualdades territoriais delineiam-se como temas prioritários no campo das ciências sociais aplicadas, do planejamento urbano, da habitação, da mobilidade e do saneamento ambiental. As desigualdades em termos de gênero, etnia e raça, idade, condição de saúde mental e condição socioeconômica reinam e desafiam as políticas públicas mais progressistas e consideradas bem-sucedidas, implementadas nas últimas décadas.

Misturam-se razões conjunturais e estruturais, locais, regionais e globais associadas às causas das problemáticas em questão. Neste sentido, é *mister* reconhecer a medida de retrocessos e desafios em escala global. Segundo a agência britânica Oxfam (Barbosa, 2015), a partir de dados do banco Credit Suisse, o mundo tem

1. Texto realizado a partir das experiências do autor em processos participativos no Brasil, como pesquisador e assessor de movimentos sociais e como integrante da equipe de bolsistas do Ipea para a produção do *Relatório Nacional Preparatório* para a Habitat III (2014-2015), e também a partir da sistematização de alguns dados para a Oxfam Brasil (2015). O autor agradece a Roberta Amanajas, pelas ideias trocadas no início da produção deste capítulo, aos pesquisadores do Ipea Renato Balbim, Cleandro Krause e Vicente Correia Lima Neto, assim como aos colegas da Universidade Federal do ABC (UFABC) Silvia Passarelli, Silvana Zioni, Ricardo Moretti e Jeroen Klink e aos alunos de graduação e pós-graduação que participaram da organização do Seminário Regional Desafios para a Habitat III.

2. Professor adjunto da UFABC, foi bolsista do Ipea e integrante da equipe que realizou as pesquisas e a relatoria para a produção do *Relatório Nacional Brasileiro* para a Habitat III.

se tornado cada vez mais desigual com o transcurso dos últimos anos. Cerca de 1% da população mundial detém mais de 50% de toda a riqueza do planeta. E o restante dos 50% da riqueza mundial são também desigualmente distribuídos.

No caso do Brasil, após vinte anos de ditadura militar e praticamente trinta anos de reconstrução democrática, nota-se que longa ainda se faz a estrada até a democracia plena. Ao contrário, encontramos-nos em crítico período de provação, diante de disputas políticas e econômicas, com participação ativa ou disfarçada dos mais diferentes atores e instituições: mídias hegemônicas e alternativas, Poder Judiciário, Ministério Público, organizações não governamentais (ONGs), partidos políticos, sindicatos, universidades, movimentos sociais dos mais diversos tipos e naturezas, entre outros.

O país dos mecanismos e das instâncias de participação social e popular direta, do orçamento participativo, das conferências (das cidades, do meio ambiente, da saúde e da educação), dos conselhos municipais, estaduais e federais, das audiências públicas e plebiscitos defronta-se com limites severos que se impõem à real democratização da sociedade.

No artigo *Nunca fomos não participativos*, Maricato (2007) já chamava atenção para o avanço recente no Brasil de tantos mecanismos inovadores de participação e democracia direta, após a democratização e a Constituição Federal (CF) de 1988. São milhares de conselhos municipais que passam por áreas como assistência social, educação, saúde, meio ambiente, cidades, habitação, desenvolvimento econômico, cultura, entre tantas outras, que mobilizam milhões de pessoas a partir de suas casas, suas escolas, seus centros comunitários e outros equipamentos sociais, a fim de discutir problemas e potenciais soluções.

Não se pode negar que ocorreram avanços institucionais e políticos importantes em termos de mobilização e efervescência sociopolítica. O número de movimentos sociais, ONGs e instituições abertas às finalidades de caráter público, coletivo, social ou comunitário se multiplicou visivelmente nas últimas três décadas.

Novas gerações de estudantes e profissionais têm sido formadas, no sentido de atuar sob uma nova ordem institucional, que potencialmente – ou pretensamente – busca superar o passado marcado pelo autoritarismo político-institucional e cultural de nosso país.

Entretanto, diversos autores e estudiosos de políticas públicas e políticas territoriais têm reiterado que, não obstante esses passos importantes, muito pouco foi transformado do ponto de vista estrutural e estruturante. As estruturas que determinam a distribuição da renda, da riqueza e do poder político e econômico pouco se alteraram.

Avançamos do ponto de vista da expectativa de vida, da mortalidade infantil e da renda bruta. No entanto, entre 2002 e 2012, os homicídios cresceram assustadoramente para os negros e os indígenas, embora tenham diminuído para os brancos e os amarelos (Waisselz, 2014); a poluição atmosférica persiste. Em que pese algumas melhorias tecnológicas dos veículos, os acidentes automobilísticos, que fazem pedestres, ciclistas e motociclistas as maiores vítimas, constituem verdadeiro problema de saúde pública, com números dignos de guerras entre nações (Saldiva e Vormittag, [s.d.]).

Apesar de alguns avanços institucionais e legais, como os arts. 182 e 183 da CF/1988, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, sobrevive um Brasil profundo que persiste em não se modificar em pleno século XXI.

Assim, algumas questões podem ser levantadas para o debate nesses tempos que virão. Em que medida os avanços institucionais recentes (últimos trinta anos) ainda podem permitir alterar o quadro das imensas injustiças e desigualdades socioterritoriais? Em que medida se chegou a um limite para o arranjo político institucional vigente? Em que medida profundas reformas incidem nas causas estruturais de injustiças e desigualdades? Em que medida os mecanismos e as instâncias democráticas existentes serão suficientes para enfrentar o desafio de uma democratização mais profunda? Ou, ainda, em que medida as variáveis-chave mais relevantes se encontram para além dos arranjos locais, regionais e nacional, situando-se no campo da luta global pela democracia, pela disputa das narrativas, dos fundos públicos e privados, do controle e da democratização dos meios de comunicação?

Certamente que este capítulo não ambiciona dar conta de responder estas e outras questões abrangentes e de fundo, mas pretende, ao menos, sistematizar algumas ideias e debates recentes no campo da democracia nas cidades, a partir de revisão bibliográfica, observações empíricas e uma discussão sobre os processos participativos recentes no Brasil, preliminarmente à Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

2 CRISE URBANA E CRISE DA PARTICIPAÇÃO

Uma interpretação central referente às inúmeras causas do processo de exclusão, segregação e precariedade nas cidades brasileiras refere-se ao fato histórico e estrutural de que no nosso país o salário pago aos trabalhadores não permitiu, e ainda não permite, o acesso à moradia digna via mercado formal de habitação. Pode-se ainda afirmar que *o custo da moradia não estava incluído no salário* (Maricato, 2015). Nas palavras do professor Francisco de Oliveira, o Brasil urbanizou-se e produziram-se moradias por meio de “autoconstrução como modo de baixar o custo de reprodução da força de trabalho” (Oliveira, 2006, p. 74).

O trabalhador, além de produzir para o capital durante a semana, viu-se obrigado a adquirir um lote longínquo e construir sua casa sem financiamento, assistência técnica, nem projeto, em lugares remotos carentes de urbanidade. Paralelamente, ou posteriormente, teve que se organizar para lutar pela “chegada da cidade” – ou seja, pela água, pela luz, pela creche, pelo posto de saúde, pelas escolas, pelo transporte público, e assim por diante, num processo de múltipla exploração e grave injustiça social. Há quem diga que décadas e décadas concomitantes desse processo permitiram a construção de um tipo de *cidadania insurgente* (Holston, 2013, p. 62).

O grande número de remoções e reintegrações de posse – com muitos registros de violência e violações de direitos humanos – que tem ocorrido nos últimos anos mostra, de alguma forma, a insuficiência, a inadequação ou a falência das políticas de habitação e desenvolvimento urbano do país.³

Importante reconhecer que os segmentos populares, organizados em associações de moradores, sindicatos, movimentos sociais, movimentos de moradia, ONGs, coletivos, fóruns e redes, têm tido atuação histórica, seja na perspectiva da participação institucional para monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas em espaços e processos, como conselhos e conferências, seja na perspectiva das lutas urbanas *por fora* da institucionalidade, por meio de atos públicos, de formação política, de ocupação de terras e edifícios ociosos, que não cumprem sua função social, e dos mais diversos tipos de manifestações e articulações que têm surgido recentemente – inclusive por meio de ativismo político amparado por redes sociais e novas plataformas participativas, aplicativos e outras tecnologias de comunicação e informação.

Chama-nos atenção, pela abrangência, escala e visibilidade, as jornadas de junho de 2013, como ficaram conhecidas, que se iniciaram por conta de protestos contra o aumento da tarifa de transporte público em São Paulo,⁴ ampliando-se com a adesão de coletivos e movimentos que protestavam contra os impactos dos megaeventos,⁵ e, na sequência, com a adesão em cascata de diversos tipos de coletivos, movimentos e indivíduos, organizados ou não, que tomaram as ruas das principais cidades do Brasil – provenientes de amplo espectro de perspectivas políticas e ideológicas.

Por outro lado, para além de fenômenos de mobilização de massa de grande envergadura como este, notam-se as lutas cotidianas pela exigência e conquista dos direitos humanos sociais essenciais, como moradia, trabalho, transporte, saneamento e saúde, e meio ambiente saudável.

3. Ver, por exemplo, o sítio do Observatório de Remoções. Disponível em: <<http://goo.gl/qwnCtS>>.

4. Nota-se um protagonismo importante do Movimento Passe Livre (MPL) na liderança das mobilizações neste caso de São Paulo.

5. Principalmente por meios dos Comitês Populares da Copa, que estavam organizados nos mais diferentes estados do Brasil.

Por trás da construção desse universo de cidades periféricas ao longo de décadas, notam-se lutas individuais e coletivas a partir de resistências e persistências, no contexto da exclusão do direito à cidade, no sentido lefevriano. Segundo James Holston (2013), a partir de seus estudos na periferia de São Paulo, essas lutas e esses processos perseverantes de construção de cidades periféricas, à margem do Estado e do capital, têm permitido a conquista de uma espécie de cidadania insurgente (Holston, 2013, p. 62).

As classes trabalhadoras, em sua maioria, impossibilitadas de residir em áreas bem servidas de infraestrutura, de forma insurgente, nas franjas das cidades, realizaram processos históricos e silenciosos de resistência, construíram bairros: “periferias autoconstruídas, construíram casas, construíram uma nova esfera de participação de direitos e de cidadania” (Holston, 2013, p. 62). A insurgência destaca-se como processo e ação

na contramão, uma contrapolítica, que desestabiliza o presente e o torna frágil, desfamiliarizando a coerência com que geralmente se apresenta. Insurgência não é uma posição de cima para baixo de um futuro já orquestrado. Ela borbulha do passado, onde as circunstâncias presentes parecem propícias para uma irrupção” (Holston, 2013, p. 62).

O estudo realizado por Earle (2012, p. 97-126), dos movimentos de luta por moradia de áreas centrais de São Paulo e sua atuação por meio da ocupação de prédios ociosos, trouxe à tona a discussão de um tipo de *cidadania transgressiva*; cuja essência se traduz pelo pressuposto de uma forma de rebeldia que questiona as injustiças sociais históricas, ao mesmo tempo que busca exigir direitos garantidos pelas leis magnas do país, por intermédio de ações que, de alguma forma, suplantam a *ordem* e vão além de uma simples desobediência civil. Transgride-se a *ordem* capitalista e a boa conduta do respeito à propriedade privada, para se cobrar e exigir por um direito básico, o direito à moradia.

As pessoas, os sujeitos ou os atores, na medida em que se encontram num processo de luta pela moradia, transformam seu cotidiano num aprendizado permanente, *numa escola da luta* (Barbosa, 2014). A rebeldia dos sem-teto na afirmação dos seus direitos é muito mais que uma simples afirmação de justaposição de leis e processos abstratamente bem construídos. De acordo com Barbosa, a participação ativa nestes *fronts* de luta refere-se direta ou indiretamente a um processo pedagógico de aprendizados, onde

as pessoas coletivamente apreendem, onde a história de cada sujeito, o aprendizado individual, acúmulos subjetivos, são também importantes para as construções coletivas de novos sujeitos, que emergirão nos processos de confronto direto por direitos (Barbosa, 2014).

A passagem do drama da privação e da exclusão para a esfera da luta coletiva e solidária se dá por meio de processos complexos e não lineares, de identificação

mútua de coletivos, mediados pela necessidade de sobrevivência em uma sociedade onde escassez e desperdício extremados convivem lado a lado. Desenvolvem-se no seio dos movimentos sociais, que se mobilizam em lutas concretas; formas de emergência de uma consciência de classes.

Esses processos organizativos e de mobilização, em que pesem diversas contradições, funcionam como antecipação concreta do que se quer construir à frente, como na categoria de Paulo Freire (1992) do “inérito-viável (...) categoria essa que encerra nela, toda uma crença no sonho possível e na utopia que virá”.

Esses permanentes processos de afirmação coletiva possibilitam a esses sujeitos coletivos atuar em agendas mais abrangentes, como a reforma urbana e o direito à cidade, por exemplo, para além da necessidade individual – e legítima – de cada família. Como já sustentado por Maricato diversas vezes, a única forma possível de levar à frente esta pauta pelo direito à cidade, enfrentando o “nó da terra”, são os processos permanentes de resistência. É por meio dos conflitos que os sujeitos se encontram no centro da história como protagonistas de suas agendas e suas pautas, e esta compreensão auxilia as pessoas a se compreenderem como sujeitos e entenderem que sua luta por direitos pode ir muito além da luta pela casa.

Longe de desprezar a importância da iniciativa e da ação individual nos processos de resistência, permeia no interior de diversos movimentos de moradia a percepção de que todos estão e vivem na mesma condição social, um sentimento de pertencimento de classe, e de que juntos serão mais fortes. “Este processo pedagógico, desencadeado no interior do conflito, possui um enorme valor simbólico, elevando o grau de consciência cidadã dos sujeitos” (Barbosa, 2014).

A rebeldia dos sem-teto dá-se num contexto de processo pedagógico de aprendizados, onde coletivamente se aprende, em que emergiram novos sujeitos, nos processos de confronto direto por direitos, diante da percepção clara das injustiças sociais que se impuseram historicamente de cima para baixo.

Assim, inúmeras novas formas de resistências e lutas têm surgido em diferentes lugares do país, onde se resiste pela terra para moradia, contra especuladores imobiliários locais, governos ou investidores internacionais, ou ainda, o que tem sido muito comum, a associação de todos estes.

Para mencionar alguns exemplos recentes do Brasil urbano, podemos citar: a ocupação Izidora, na periferia de Belo Horizonte, que resiste com apoio de estudantes e professores, por meio de projetos de extensão de universidades públicas e privadas, em meio a tantas lutas. Movimentos de moradia do centro de São Paulo se solidarizam, apesar da fragmentação histórica dos grupos, e contam com o apoio de ONGs e acadêmicos progressistas. A fundação do Fórum Centro Vivo, em um período de explícitas violações dos direitos humanos da população residente e

usuária da região central de São Paulo, constitui-se em um exemplo importante. A atuação da Defensoria Pública em parceria com entidades de direitos humanos e movimentos em momentos cruciais, como nas reintegrações de posse, pode também ser mencionada neste mesmo sentido. Na cidade de Recife, Pernambuco, o movimento Ocupe Estelita angaria solidariedade, por intermédio de vigorosa profusão nas redes sociais no enfrentamento dos interesses do mercado imobiliário, que pretende transformar radicalmente o centro da cidade, de acordo com os interesses do capital imobiliário e de investidores, sequiosos de lucratividades elevadas.

O Projeto de Extensão Observatório de Remoções e a Escola Popular de Planejamento da Cidade, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), em Foz do Iguaçu, Paraná, promovem eventos culturais, mobilizam estudantes e confeccionam cartões postais com a face dos trabalhadores, expondo essas figuras comuns para os turistas que visitam a cidade, como forma de denúncia e visibilização das violações.

No Rio de Janeiro e em São Paulo, novos atores e arquitetos colaboram por meio da produção de planos populares para assentamentos vulneráveis à remoção, como nos casos da Vila Autódromo e da Favela da Paz, instrumentos de negociação nas lutas pela permanência nas áreas de moradia, no contexto dos megaeventos esportivos que tomaram lugar no país nos últimos anos.

Nota-se, assim, que a precariedade e a espoliação convivem com um pipocar de iniciativas que se renovam, protagonizadas por novos atores e coletivos que, tantas vezes, em colaboração com os velhos atores e movimentos, buscam subsídios e inspiração, para enfrentar, com boa dose de coragem e criatividade, velhos e novos desafios que se impõem, de modo que os sujeitos, de forma coletiva e solidária, superem etapas mais complexas do processo de lutas que ainda estão por vir.

3 PREPARAÇÃO PARA A HABITAT III: APELO À PARTICIPAÇÃO, SOB CONTEXTO DE CETICISMO E ESPERANÇAS

O processo de preparação do Brasil para a Habitat III, mais especificamente para mobilização de atores sociais e políticos, mobilização geral e colheita de subsídios para elaboração do *Relatório Nacional*, desenvolveu-se a partir de um conjunto de iniciativas conduzidas pelo grupo que coordenou a relatoria, composto por integrantes do Conselho Nacional das Cidades (CNC), pesquisadores do Ipea, bolsistas e colaboradores que aderiram ao processo em suas etapas essenciais.

O processo de construção do relatório iniciou-se no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, o qual elegeu um grupo de trabalho (GT) e convidou o Ipea para ser o relator do relatório. Este foi construído com atividades presenciais e virtuais, que envolveram cerca de 2,5 mil pessoas em atividades virtuais de participação interativa.

Foram realizados dois seminários com formatos relativamente tradicionais. O primeiro foi em São Bernardo do Campo, na Universidade Federal do ABC,⁶ ocasião em que se propôs convidar atores da região metropolitana (RM) de São Paulo, integrantes e representantes de governos municipais de São Paulo, do Consórcio Intermunicipal do ABC, de movimentos urbanos de lutas por moradia, transporte e mobilidade, de organizações e coletivos, assim como acadêmicos.

O seminário de um dia foi organizado de modo que no período da manhã ocorressem apresentações orais e debates sobre a natureza dos problemas urbanos atuais, os principais desafios para suas superações. No período da tarde, foram organizados grupos de debates por temáticas específicas, como geração de trabalho e renda, conflitos fundiários e remoções, atuação de grupos e coletivos de arte e cultura urbana, entre outros.

O segundo seminário foi realizado em Brasília e teve um caráter de encontro nacional, a partir da organização de uma série de mesas que contaram com conferencistas, palestrantes, mediadores e debatedores. O evento foi realizado no anexo da Presidência da República (PR) e teve um caráter oficial, com a presença de representantes do governo federal de diversas áreas e setores que dialogam com a problemática urbana do país, como assistência social, meio ambiente, transportes e mobilidade, saneamento ambiental, direito urbanístico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional, entre outras.

Paralelamente a esses processos presenciais de encontro e confronto de ideias, conceitos e discussão de casos empíricos, foi planejada e implementada uma sistemática de difusão de dados e informações, assim como de consulta aberta à população do país, por meio de uma plataforma virtual *on-line*, que permitiu a coleta de opinião de milhares de pessoas sobre aspectos centrais da habitação e do desenvolvimento urbano do Brasil, no geral, e de regiões particulares, em específico.

Esse processo rico e inovador de preparação para a Habitat III aponta para reflexões e aprofundamentos necessários: as plataformas *on-line* cumprem um importante papel para debate e mobilização (virtual) em torno das questões urbanas; entretanto, cabe ainda nos questionarmos qual seu alcance e seus limites reais, considerando as diversidades das cidades e da sua população.

Certamente, a plataforma permitiu a participação – ou algum tipo de interação a distância – com indivíduos que não teriam condições de participar presencialmente em um dos encontros do Conselho das Cidades, ou mesmo nos seminários. Este potencial de uso de plataformas deste tipo precisa urgentemente ser melhor explorado e, sobretudo, conhecido em suas possibilidades e limitações, para que

6. O Seminário Desafios para a Habitat III foi organizado por meio de parceria entre a UFABC e o Ipea.

não recaia em promoção de processos envoltos em certa ingenuidade ou panaceias para resolução de problemas complexos, pela sua dimensão, natureza e escala.

Pode-se indagar, ainda, por exemplo, para além dos números de acessos e participações, sobre a qualidade da participação permitida por meio dos sistemas de tecnologias de informação e comunicação a distância. Aqui, parece que muito há de se investigar no tocante a este novo campo da *participação a distância*, ou ainda *participação virtual*.

Por outro lado, o modelo tradicional de debates coletivos, no formato de seminários e oficinas, em um país com dimensões continentais, traz inúmeras vantagens; porém, também exige a reflexão sobre as possibilidades e os limites e, até mesmo, sobre sua capilaridade real. Pode-se dizer que a mobilização de cerca de 2 mil pessoas contribuiu certamente para que a equipe técnica tivesse condições de sistematizar dados e balancear informações, confrontando o conhecimento técnico e acadêmico com o conhecimento e a percepção popular de problemas, potencialidades e respostas públicas que buscam as soluções. Os dados qualitativos servem muito para iluminar os dados e as análises baseadas em fontes secundárias e dados quantitativos.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

As reflexões recentes sobre a aparente ou real crise da democracia brasileira, ou, ainda, a crise do sistema de representação, têm muito a ver com este balanço geral ainda por se realizar. A crise da democracia certamente tem alguma coisa a ver com a crise das cidades, a urbana, a social e a ambiental.

Quando milhões de pessoas partem para as ruas, as praças e os espaços públicos para manifestar insatisfação e cobrar por direitos sociais é sinal que algo de inadequado, no mínimo, ocorre com as políticas públicas para o bem-estar social. O Estado oligárquico, os oligopólios que controlam os meios de comunicações de massa e os representantes dos interesses econômicos e rentistas, tão presentes nas cidades do país, têm mais peso do que se pode imaginar.

A participação – e, sobretudo, a democracia – que se almeja construir, do nosso ponto de vista, não deve derivar dos processos que contribuem para construção de uma cultura do consenso que repudia conflitos antigos ou novos. Como nos lembra Jaques Ranciere (2014), “o governo pacífico da oligarquia desvia as paixões democráticas para os prazeres privados e os torna insensíveis ao bem comum”, a partir de uma (pseudo)democracia, que, paradoxalmente, legitima para uma minoria o poder de governar e manter-se na condução do poder político e econômico.

O momento de realização da Habitat III é sobremaneira peculiar, no que tange aos desafios que os defensores de mais democracia nas políticas de habitação e desenvolvimento urbano, em última instância, defensores apaixonados de

democracia territorial, têm pela frente. Isso porque há inúmeros flancos abertos para o engajamento sociopolítico de novos e velhos atores nas cidades, ao mesmo tempo que, como explanado no *Relatório Nacional* e nesta obra, há inúmeros velhos e novos problemas e lições de casa ainda não devidamente equacionadas.

Muitos problemas dizem respeito aos países mais pobres do planeta; outros, aos chamados países de renda média; e outros, ainda, são afetos aos países de renda alta, do Norte. A participação social e popular nas políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano, e sobretudo a democratização das cidades, pode ser considerada como um princípio basilar, que concerne a todas as cidades de todos os países que almejam a manutenção ou a construção de algum tipo de civilidade e a superação das iniquidades, das injustiças territoriais e da barbárie.

O desafio torna-se ainda mais hercúleo, na medida em que consideramos que, diferentemente do que se imagina ou se propaga em alguns meios, a democracia não é desejada por todos; ao contrário, ela é odiada por muitos, como sustenta Ranciere (2014). Sobretudo por atores, indivíduos e grupos que, de forma privilegiada, se perpetuam, acostumados a exercer o *magistério do pensamento*.

Daí a importância da reflexão sobre a potência dos movimentos populares e sociais, quando radicalizam em suas ações, questionando o *status quo*, seja por meio da insurgência, seja por meio da transgressão, em processos também pedagógicos, repletos de aprendizados e confrontos, apoiados de alguma forma pelos que aprenderam a partilhar com qualquer um o poder igual da inteligência, a fim de suscitar o engajamento diante da complexidade, a coragem para construção de territórios mais férteis para a democracia, e, portanto, uma perspectiva mais realista – e menos enganosa, ingênua ou superficial – de construção de cidades mais felizes.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, B. R. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo**: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

BARBOSA, F. Um mundo tão desigual é viável? *Ser Médico*, n. 73, p. 4-5, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/4E1KOQ>>.

EARLE, L. From insurgent to transgressive citizenship: housing, social movements and the politics of rights in São Paulo. *Journal of Latin American Studies*, v. 44, n.1, p. 97-126, 2012.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MARICATO, E. T. M. **Nunca fomos tão participativos**. nov. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/iyJzz2>>.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

OLIVEIRA, F. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos**, n. 74, p. 67-85, mar. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/1LYauv>>.

RANCIERE, J. **O ódio à democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SALDIVA, P.; VORMITTAG, E. A saúde precária de uma velha senhora. **Scientific American**. [s.d]. Disponível em: <<http://goo.gl/E5Gzy5>>.

WASELFIZ, J. J. **Mapa da juventude**: homicídios e juventude no Brasil. Brasília: SNJ, 2014.

O DIREITO À CIDADE COMO QUESTÃO CENTRAL PARA A NOVA AGENDA URBANA MUNDIAL

Nelson Saule Júnior¹

1 DA RELEVÂNCIA DO DIREITO À CIDADE PARA A NOVA AGENDA URBANA

Desde a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de Vancouver – Habitat I, em 1976, tem aumentado a preocupação internacional com as consequências do processo de urbanização com o crescente número da população vivendo nas áreas urbanas. Até o ano 2050, a população urbana mundial está prevista para quase o dobro, e com um cenário bem grave com o aumento da população vivendo em assentamentos informais. Em outubro de 2016, com a realização da terceira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat III na cidade de Quito, no Equador, está aberta uma grande oportunidade para os organismos internacionais, governos nacionais, subnacionais e locais e diversos segmentos da sociedade construírem uma nova agenda para um mundo cada vez mais urbano que contenha novos rumos e perspectivas para a construção de cidades justas, inclusivas e democráticas.

Como grande oportunidade, destacamos o direito à cidade como o paradigma para a Nova Agenda Urbana que será adotada na Conferência do Habitat III na perspectiva dos direitos humanos. Os elementos estratégicos referentes a esse direito que precisam ser desenvolvidos na Nova Agenda Urbana são a compreensão, os seus componentes, a abrangência territorial, as responsabilidades e obrigações para a implementação desse direito.

Para o desenvolvimento desses elementos estratégicos, devemos considerar as contribuições teóricas de Henri Lefebvre na efervescência dos movimentos sociais na França dos anos 1960 do século passado, as visões coletivas que foram construídas em processos internacionais e regionais traduzidos nos seguintes documentos em especial.

1. Advogado, professor do Programa de Pós-Graduação de Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; coordenador geral e da área direito à cidade do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; coordenador executivo da Plataforma Global do Direito à Cidade; coordenador de relações internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); e conselheiro do Conselho das Cidades.

- 1) Tratado sobre Cidades, Povoados e Vilas Justas Democráticas e Sustentáveis – Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 1992.
- 2) Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades, Saint Denis, 2000.
- 3) Carta Mundial do Direito à Cidade – Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 2005.
- 4) Carta Agenda Global os Direitos Humanos nas Cidades, Agenda Cidades Unidas e Governos Locais (CGLU) – 2009.
- 5) Carta da Cidade sobre o Direito à Cidade, Cidade do México, 2009.
- 6) Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade – Fórum Urbano Mundial, 2010.
- 7) Políticas Públicas, os princípios de Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos, 2015.

Além dessas referências, dois países adotaram em seus marcos legais uma noção jurídica sobre o direito à cidade: o Brasil, por meio de sua legislação federal, o Estatuto das Cidades, e o Equador, por meio de sua Constituição Nacional.

Uma contribuição relevante é o documento oficial preparatório da Conferência do Habitat III, denominado Unidade Política 1, Direito à Cidade e Cidades para Todos, o qual tive a oportunidade de contribuir como membro do grupo de especialistas constituído pelas Nações Unidas. Esse documento traz elementos para a formulação dos pilares estratégicos, da concepção e da definição do direito à cidade, e das ações necessárias para a sua implementação.

Com base nesses antecedentes, existem condições para a Nova Agenda Urbana conter, por meio da adoção do direito à cidade, uma dimensão integral territorial sobre os direitos humanos e as perspectivas em sua aplicação para as cidades e os assentamentos humanos, e abraçar uma mudança no predominante padrão urbano de forma a minimizar as injustiças socioespaciais, aumentar a equidade, a inclusão socioespacial, a participação política, além de promover uma vida decente para todos os habitantes.

A Nova Agenda Urbana, em elaboração, deve reconhecer que para os compromissos que serão assumidos serem implementados, é essencial a ligação entre a inclusão social, a democracia participativa, e os direitos humanos com o território das cidades (urbano e rural), tornando as cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.

Emerge, nesse sentido, a relevância do Direito à Cidade – como um direito coletivo/difuso dos presentes e futuros habitantes das cidades – ser adotado

na Nova Agenda Urbana como uma questão central para uma efetiva integração das políticas públicas para promover a inclusão social e a governança e gestão democrática e participativa nas cidades.

2 DOS TEMAS CENTRAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE PARA A NOVA AGENDA URBANA

O Direito à Cidade tem sido objeto de debates internacionais desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro. Na oportunidade, já havia um entendimento da necessidade de integrar uma agenda sobre o meio ambiente com uma agenda urbana. Nessa Conferência, foi elaborado, pela tenda da sociedade civil, o Tratado sobre Cidades, Povoados e Vilas Justas Democráticas e Sustentáveis. As organizações responsáveis por esse tratado são a Habitat International Coalition (HIC), o Fórum Brasileiro de Reforma Urbana e a Frente de Organizações Comuns (FECOC).

O tratado aborda como princípios fundamentais o direito à cidadania, entendido como a participação dos habitantes das cidades e dos povoados na condução de seus destinos; a gestão democrática da cidadania; e as funções sociais da cidade e da propriedade, entendidas como o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

Na década de 2000 a 2010, podemos destacar como espaços relevantes o Fórum Social Mundial – que gerou a Carta Mundial pelo Direito à Cidade –, os Fóruns de Autoridades Locais – que resultaram na Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades, de Saint Denis – e os Fóruns Urbanos Mundiais organizados pela Agência Habitat das Nações Unidas.

O Direito à Cidade na Carta Mundial é compreendido como o direito ao usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. Além disso, como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial, dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. É um direito interligado e interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. De acordo com a carta, todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural.

A carta denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local

de governo de caráter municipal ou metropolitano, seja urbano, semirrural ou rural. A cidade é compreendida como um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado, que pertence a todos os seus habitantes.

No processo da Conferência do Habitat III, a discussão tem ocorrido nos grupos de trabalhos das unidades políticas (*policy units*), em especial na Unidade Política sobre o Direito à Cidade e Cidades para Todos, e nas conferências temáticas e regionais. Destacamos como um coletivo importante na defesa da adoção do direito à Cidade na Nova Agenda Urbana a Plataforma Global do Direito à Cidade, que tem entre seus membros as seguintes organizações: Action Aid, Fundação Avina, Habitat International Coalition, Habitat por Humanidade, Aliança Internacional dos Habitantes, Aliança das Cidades, Cidades Unidas e Governos Locais (CGLU) – Comissão de Direitos Humanos, Huairou Commission –, Woman in Informa Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), SDI, Fundo Global para os Municípios, Instituto Pólis, Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, Women in Cities International, Techo, International Network for the Promotion of Social Economy Solidarity (RIPESS).

Com base nas discussões feitas nesses espaços, podemos destacar os seguintes pontos de vista sobre o direito à cidade: a sua compreensão como um direito humano, a abrangência territorial do exercício desse direito, o seu objeto jurídico de proteção, as obrigações e responsabilidades para a promoção desse direito, e a sua existência no campo das normas internacionais de direitos humanos.

2.1 Sobre a compreensão do direito à cidade como um direito humano

Existem dois pontos de vista sobre o direito à cidade como um direito humano. O primeiro o trata como um direito coletivo/difuso dos habitantes da cidade de usar, ocupar e produzir a cidade que integra os direitos de terceira e quarta geração, como o direito ao meio ambiente, direito ao patrimônio cultural, direito do consumidor e direito aos bens comuns como à água.

O segundo o trata como um direito individual com base na concepção dos direitos humanos nas cidades que busca qualificar e especificar direitos dos habitantes das cidades que já constam dos sistemas internos de proteção de direitos dos países e devem ser garantidos pelos governos locais tais como: direito à liberdade cultural e religiosa, direito à participação política, direito de associação, de reunião e de manifestação, direito à informação, direito aos serviços públicos, direito à educação, ao trabalho, à cultura, à moradia, à saúde, à circulação, ao lazer. A Carta Europeia sobre os Direitos Urbanos (2008 – UE), ao estabelecer as obrigações sobre esses direitos, aponta também para o reconhecimento dos governos locais como nível de governo que deve ter maior capacidade institucional política e econômica.

Nesse entendimento, o direito à cidade se caracteriza mais como um princípio ou uma diretriz para a promoção das políticas urbanas.

Nas discussões e nos documentos existentes, é consenso que o governo local deve ser o nível de governo mais relevante para proteger e promover o direito à cidade, seja como um princípio ou uma diretriz das políticas urbanas, seja como um direito coletivo e difuso. Existe consenso que é necessário reconhecer, na Nova Agenda Urbana, que os governos locais precisam ter maior capacidade institucional, política e econômica para a promoção desse direito.

2.2 Sobre a abrangência territorial do exercício do direito à cidade

A discussão se concentra se o direito à cidade é um direito limitado somente aos habitantes das áreas urbanas ou abrange também os habitantes das áreas rurais, se ele visa assegurar somente às pessoas e comunidades que vivem nas áreas urbanas uma qualidade de vida adequada.

Sobre esse tema existe um consenso nas discussões e nos documentos referenciais que o direito à cidade visa assegurar uma qualidade de vida adequada tanto às pessoas e comunidades que vivem nas áreas urbanas como também nas áreas rurais e periurbana.

No documento Policy Unit 1 do Habitat III sobre o direito à cidade, essa questão é tratada da seguinte forma: o direito à cidade como um direito difuso pode ser exercido em toda metrópole, cidade, vila ou povoado que esteja institucionalmente organizado como unidade local administrativa distrital, municipal ou de caráter metropolitano. Ele inclui o espaço urbano, bem como os arredores rurais ou semirurais que fazem parte do seu território, em razão de o objeto de proteção desse direito ser a proteção e a promoção da cidade como um bem comum, e de seus elementos formadores já constarem nos acordos internacionais sobre o meio ambiente e normas internacionais de proteção dos bens culturais.

2.3 Sobre o objeto jurídico de proteção do direito à cidade

Tendo em vista que todo direito humano reconhecido nos sistemas de proteção de direitos humanos internacional, regional e nacional resulta numa proteção legal e jurídica de um bem com valor econômico cultural ou social, ou de uma necessidade humana como alimentação moradia, saúde, educação, trabalho ou um uso e costume – como a família, a convivência social, por exemplo –, a questão é sobre que bem, ou interesse e necessidade, o direito à cidade tem como finalidade proteger e promover no âmbito legal e jurídico.

Nas discussões atuais, existem dois pontos de vista. O primeiro é do direito à cidade não ter um objeto próprio de proteção jurídica por se caracterizar mais como um princípio ou uma diretriz que gera um comando para a proteção e promoção

de diversos direitos humanos de caráter individual dos habitantes das cidades no campo dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais e culturais.

O segundo ponto de vista do qual nos filiamos é do direito à cidade ter um objeto próprio de proteção jurídica que é a cidade como um bem comum que tem uma proteção jurídica ampla tanto como um bem ambiental artificial (meio ambiente construído) e um bem cultural material e imaterial (abrangendo a forma de uso, ocupação e construção histórica da cidade e as formas de convivência social e cultural dos habitantes). O direito à cidade nesse caso se configura como um direito difuso que pode ser protegido e exigido na esfera administrativa e judicial.

O conceito de bem comum parte da premissa de que a sobrevivência e convivência de valores, tradições, hábitos, costumes, e todas as suas projeções materiais e imateriais na realidade histórico-social da civilização se afiguram como bens absolutos, dos quais declinam direitos fundamentais que, para serem tutelados, precisam de políticas públicas e ferramentas protetivas adequadas. Esse tema é central na compreensão do direito à cidade e na fundamentação que já é um direito existente, considerando a noção de bem comum que é o resultado de um fenômeno de necessária coesão econômica, social e territorial, envolvendo bens (naturais e construídos) da civilização, e, por isto, fundamentais a ela, os quais, por decisão política parlamentar e democrática, positivam-se em ordenamentos jurídicos vinculantes à tutela de tais bens enquanto condizentes à natureza humana em sua forma social e inclusive moral.

Importante ressaltar que, para a proteção jurídica da cidade como um bem comum, é preciso extrair das normas internacionais de proteção dos direitos humanos bem como das que tratam da proteção dos bens ambientais (os bens ambientais imateriais também denominado meio ambiente construído) e dos bens culturais (no caso das cidades, podem ser tanto os bens materiais como imateriais) a qualificação da cidade como um bem comum – que se configura como componente da cidade que se quer proteger e promover através do direito à cidade.

Na definição desse direito, no documento preparatório das Nações Unidas para o Habitat III denominado “Policy Unit 1 do direito à cidade e cidades para todos”, foram estabelecidos os seguintes componentes da cidade como bem comum: a cidade com cidadania inclusiva, que cumpre as suas funções sociais, com espaços públicos de qualidade, com diversidade cultural, com um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbano.

A definição estabelecida no Policy Unit 1 Direito à Cidade e Cidades para Todos, elaborado por um grupo de especialistas para a Conferência do Habitat III, contribui com uma definição do direito à cidade como um direito difuso com base nas normas internacionais de proteção dos direitos humanos no campo dos direitos civis, políticos, econômicos e culturais e das normas de proteção dos direitos

humanos difusos do meio ambiente e dos direitos culturais. A definição adotada pelo documento preparatório das Nações Unidas para o Habitat III denominado “Policy Unit 1 sobre o direito à cidade e cidades para todos” é a seguinte.

O direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidade justa, inclusiva e sustentável, definido como um bem essencial comum para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades sobre os governos e as pessoas a reclamar, defender e promover este direito. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes:

- *a cidade livre de discriminação* com base no sexo, na idade, no estado de saúde, na renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, ou orientação política, religiosa ou sexual;
- *a cidade com cidadania inclusiva*, na qual todos os habitantes, permanentes ou transitórios, são considerados como cidadãos e possuem direitos iguais; por exemplo, as mulheres, as pessoas que vivem na pobreza ou situações de risco ambiental, trabalhadores da economia informal, grupos étnicos e religiosos, pessoas LGBT, pessoas portadoras de deficiências, crianças, jovens, idosos, migrantes, refugiados, moradores de rua, vítimas da violência e os povos indígenas;
- *a cidade com maior participação política* na definição, implementação, monitoramento e orçamentação das políticas urbanas e de ordenamento do território, a fim de reforçar a transparência, a eficácia e a inclusão da diversidade de habitantes e suas organizações;
- *a cidade que cumpre com as suas funções sociais*, ou seja, garante o acesso equitativo de todos à habitação, bens, serviços e oportunidades urbanas, especialmente para as mulheres e outros grupos marginalizados; uma cidade que prioriza o interesse público coletivamente definidos, garantindo um uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos e rurais;
- *uma cidade com espaços públicos de qualidade* que melhora a interação social e participação política, promove as expressões socioculturais, abraça a diversidade e promove a coesão social; uma cidade onde os espaços públicos contribuem para a construção de cidades mais seguras e para satisfazer as necessidades dos habitantes;
- *a cidade com igualdade de gênero* que adota todas as medidas necessárias para combater a discriminação em todas as suas formas contra as mulheres, homens, e as pessoas LGBT em termos políticos, sociais, econômicos e culturais; uma cidade que tome todas as medidas apropriadas para assegurar o pleno desenvolvimento das mulheres, para garantir-lhes a

igualdade no exercício e o cumprimento dos direitos humanos fundamentais e uma vida livre de violência;

- *a cidade com diversidade cultural*, que respeita, protege e promove os diversos meios de vida, costumes, memória, identidades, expressões e formas socioculturais dos seus habitantes;
- *a cidade com economias inclusivas*, que garante o acesso para garantir meios de subsistência e trabalho decente para todos os habitantes, que dá espaço a outras economias, como a economia solidária, consumo colaborativo, economia circular, e reconhece o papel das mulheres na economia do cuidado;
- *a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum* que respeite os vínculos rural-urbano, e protege a biodiversidade, *habitat* naturais e ecossistemas circundantes, e suporta cidades-regiões, a cooperação cidade-cidade, e conectividade.

Com base na definição antes citada, o direito à cidade é um direito difuso que vê a cidade como um espaço coletivo que pertence a todos os habitantes, contendo duas dimensões essenciais.

- 1) A proteção legal: em muitas jurisdições, os sete componentes citados anteriormente já têm proteção legal. Esses componentes de forma isolada ou conjunta geram direitos difusos, por exemplo, a proteção do meio ambiente (das florestas, parques, rios) gerou o direito difuso ao meio ambiente; a proteção do patrimônio cultural material e imaterial (por exemplo, de edifícios, monumentos, artefatos, cerimônias) já gerou os direitos culturais como um direito difuso. O componente da cidade como um bem comum resulta na compreensão que o espaço público pode ser protegido para fins sociais ou culturais, por exemplo, a proteção jurídica dos bairros históricos e populares como um bem comum significa proteger a memória e a identidade de quem os produziu – como os migrantes italianos nos bairros do Brás e da Bela Vista em São Paulo.
- 2) A titularidade dos direitos difusos: os detentores de direitos são grupos de pessoas com interesses comuns, também chamados de interesses coletivos. Tais interesses vão além do indivíduo para abraçar a proteção e preservação do meio ambiente e as configurações físicas e culturais urbanas de forma sustentável e equilibrada. A propriedade pode ser exercida por grupos representativos de cidadãos que trabalham através de processos participativos estabelecidos, por exemplo: associações de moradores, organizações não governamentais (ONGs).

Em muitas jurisdições, estas diferentes dimensões já são protegidas por leis nacionais, regionais ou locais.

2.4 Sobre as obrigações e responsabilidades geradas pelo direito à cidade

Esse tema é um ponto crítico nas discussões do direito à cidade. Questiona-se se o reconhecimento desse direito nos sistemas legais nacionais irá aumentar ou não as obrigações e responsabilidades dos Estados Nacionais, considerando as atribuições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Também se discute a dificuldade de serem especificadas as obrigações legais e jurídicas que são geradas com base no direito à cidade.

No caso de ser adotado, na Nova Agenda Urbana, o entendimento de que o direito à cidade não tem um objeto próprio de proteção jurídica, se caracterizando mais como um princípio ou uma diretriz de um marco legal urbano não são geradas novas obrigações legais e jurídicas para os Estados Nacionais, pois o objeto de proteção legal e jurídica são os direitos individuais ou coletivos já existentes no campo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

No caso da adoção do entendimento do direito à cidade ser um direito do campo coletivo e difuso e ter como objeto de proteção jurídica a cidade como um bem comum, a finalidade é voltada mais para gerar capacidades políticas, institucionais e administrativas do que novas obrigações para o poder público e um fortalecimento da proteção e promoção dos interesses sociais e culturais dos habitantes.

Esse entendimento possibilita ainda criar novos espaços públicos institucionais, instrumentos legais e administrativos ou reformar os já existentes, e uma mudança cultural na interpretação e aplicação de instrumentos já existentes, seja na esfera administrativa, seja na judicial para a promoção das políticas públicas urbanas – por exemplo, o direito à cidade poder ser exigido para aumentar os espaços públicos numa cidade como exigência na construção de empreendimentos imobiliários e de parcelamento do solo urbano. De ser assegurada a representação isonômica das mulheres e de pessoas LGTB nos espaços públicos de gestão democrática e participativa das cidades.

Um ponto consensual sobre as obrigações e responsabilidades do direito à cidade é a responsabilidade compartilhada. Como se trata de um direito da categoria dos direitos difusos, a responsabilidade na proteção e na promoção do direito à cidade é compartilhada entre o poder público e os habitantes da cidade e as organizações da sociedade civil.

A Carta Agenda sobre os Direitos Humanos nas Cidades (2010-CGLU) em seu item II, estabelece que os habitantes da cidade participem nos assuntos locais, de acordo com suas capacidades e meios.

Eles tomam parte nas decisões que os afetam e expressam seus pontos de vista no que diz respeito a outros indivíduos e grupos coletivos com um espírito de tolerância e pluralismo. Os habitantes da cidade assumem a política municipal em termos de interesse geral para o benefício de toda a comunidade.

No Policy Unit 1, na definição do direito à cidade, está contida a compreensão de esse direito implicar responsabilidades dos governos e dos habitantes de reclamar, defender e promover este direito.

A Carta Mundial do Direito à Cidade contribui com a especificação das obrigações e responsabilidades relacionadas a esse direito nos termos dos artigos XVIII e XIX. Nos termos do Artigo XIX:

- 1) As cidades devem adotar todas as medidas necessárias, de forma adequada e imediata, para assegurar o direito à cidade para todas as pessoas, conforme o disposto nesta carta. As cidades devem garantir a participação dos(as) cidadãos(ãs) e das organizações da sociedade civil nos processos de revisão normativa. As cidades estão obrigadas a utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para cumprir as obrigações jurídicas estabelecidas nesta carta.
- 2) As cidades devem proporcionar a capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do direito à cidade e com as obrigações correspondentes, em especial aos funcionários públicos empregados por órgãos públicos cujas as políticas influam de alguma maneira na plena realização do direito à cidade.
- 3) As cidades devem promover o aprendizado do direito à cidade nos centros educativos, nas universidades e nos meios de comunicação.
- 4) Os(as) cidadãos(ãs) supervisionarão e avaliarão com regularidade e globalmente o grau de respeito às obrigações e aos direitos presentes nesta carta.
- 5) As cidades devem estabelecer, conjuntamente com seus habitantes, mecanismos de avaliação e monitoramento mediante um sistema eficaz de indicadores do direito à cidade, com diferenciação de gêneros para assegurar o direito à cidade com base nos princípios e nas normas contidas nessa carta.

O Artigo XIX versa sobre as formas de lesão ao direito à cidade da seguinte forma:

- 1) Constituem lesão ao direito à cidade as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais, e práticas sociais que resultem no impedimento, na recusa, na dificuldade ou impossibilidade de:
 - realização dos direitos estabelecidos nesta carta;
 - participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupo sociais na gestão da cidade;
 - cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade;
 - manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção social de habitação, assim como as formas de manifestação e ação de grupos sociais e cidadãos(ãs), em especial os vulneráveis e desfavorecidos, com base em seus usos e costumes.
- 2) As ações e omissões podem expressar-se no campo administrativo, por elaboração e execução de projetos, programas e planos; na esfera legislativa, através da edição de leis, controle de recursos públicos e ações de governo; na esfera judicial, nos julgamentos e nas decisões judiciais sobre conflitos coletivos e difusos referente a temas de interesse urbano.

2.5 Do direito à cidade como um direito existente

A compreensão se o direito à cidade é ou não um direito humano existente com base nos acordos e nas normas internacionais de proteção dos direitos humanos é um ponto crítico nas discussões sobre o reconhecimento do direito à cidade na Nova Agenda Urbana.

Existe um entendimento de que, em razão de as normas internacionais não conterem de forma expressa o reconhecimento e a definição do significado do direito à cidade, esse direito não poderia ser adotado na Nova Agenda Urbana, mesmo não se tratando de uma convenção internacional geradora de obrigações para os Estados Nacionais. Essa posição traz o entendimento de que o direito à cidade no máximo é mencionado como um princípio ou uma diretriz para a implementação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

O segundo entendimento do qual nos filiamos é o de que o direito à cidade com base no esposto anteriormente já é um direito existente nas normas internacionais de direitos humanos porque o objeto de proteção jurídica desse direito é a cidade como um bem comum que, devido a essa qualificação de cidade como um bem jurídico, já tem proteção nos acordos e nas convenções internacionais de proteção dos bens comuns, em especial como bens ambientais e como bens culturais.

Nos marcos legais nacionais, destacam-se o Estatuto da Cidade (2001) e a Constituição do Equador (2008), que contém uma definição legal do direito à cidade. Na legislação brasileira, o Estatuto da Cidade (2001), no Artigo 2º, I e II, define o direito à cidade como uma diretriz geral para a finalidade de orientar a política urbana para dar fim ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O direito a cidades sustentáveis é entendido como o direito à terra urbana, habitação, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer para as gerações atuais e futuras; e como uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de desenvolvimento urbano, projetos, planos e programas.

Essa definição traz a compreensão de um direito difuso, que inclui o direito das gerações presentes e futuras, adotando por analogia a definição de desenvolvimento sustentável, que inclui o direito a um ambiente que deve ser preservado para as gerações presentes e futuras.

A Constituição do Equador, nos Artigos 30 e 31, define o direito à cidade como se segue:

Art. 30: As pessoas têm o direito a um habitat seguro e saudável e à moradia adequada e decente, independentemente do seu estatuto social e econômico.

Art. 31: As pessoas têm o direito de desfrutar plenamente da cidade e de seus espaços públicos, com base em princípios de sustentabilidade, justiça social, respeito pelas diferentes culturas urbanas e um equilíbrio entre os setores urbano e rural. O exercício do direito à cidade é baseado na gestão democrática da cidade, no que diz respeito à função social e ambiental da propriedade e da cidade e com o pleno exercício da cidadania.

O direito à cidade significa capacitar os habitantes das cidades de modo a fortalecer a sua capacidade de ter acesso a recursos urbanos, serviços, produtos e oportunidades de vida da cidade, implica permitir a participação efetiva dos cidadãos nas políticas locais.

Em ambos os casos, apela a um reforço do papel das mulheres, bem como de grupos marginalizados, tais como os pobres, os trabalhadores informais urbanos, grupos étnicos e religiosos, as pessoas LGBT, pessoas portadoras de deficiências, crianças, jovens, idosos, migrantes, pessoas e moradores de rua deslocados.

No âmbito regional, podemos destacar a Carta Europeia dos Direitos Urbanos, que contempla os elementos do direito à cidade como um direito coletivo no item 4 da seguinte forma:

Todas as pessoas têm direito de viver, num ambiente saudável, agradável e seguro. A forma física das cidades, em particular a natureza do invólucro, na sua configuração de vizinhança, desempenha um papel-chave no desenvolvimento de um ambiente urbano de alta qualidade. Isto é conseguido, pelo menos em parte, através da protecção de áreas residenciais que o ar, a água, o solo e a poluição do subsolo; a criação de zonas de protecção ambiental e de tampão, parques, jardins e hortas; desvio de tráfego pesado causando perturbação; o fornecimento de uma variedade de instalações desportivas e culturais. Aos cidadãos deve ser dada plena oportunidade de expressar suas ideias e influência na tomada de decisões no que respeita à forma de seus arredores e quaisquer mudanças que possam ocorrer a ele.

A definição do direito à cidade como um direito humano existente tem como fundamento, em especial, as convenções internacionais sobre os direitos culturais. Podemos destacar como fundamento o Artigo 4, ponto 4, da Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005, que inclui os bens a serem protegidos, em que a cidade pode ser protegida como um bem comum. Os Artigos 1 e 11 da Convenção para a Protecção dos Patrimônios Mundial Cultural e Natural também são importantes fundamentos pois permitem que os Estados-Partes da convenção apresentem ao comité do património mundial um inventário dos bens que fazem parte do património cultural e natural, situados no seu território e adequados para inclusão na lista de património mundial. Exemplos de cidade incluídas nesta lista são: idade de Potosí Bolívia (2014), Cidade Antiga de Jerusalém e seus Muros (1982), Cidade Antiga de Damasco – Syrian República Árabe (2013), Liverpool – Maritime Mercantile Cidade Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (2012), Cidade histórica de Zabid (2000) e Cidade velha de Sana Yemen (2015).

Também são fundamentos o Artigo 2º até o Artigo 11 da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, que também possibilitam a protecção jurídica das cidades, considerando as áreas urbanas e rurais. Exemplos que já estão na Lista Representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade são: Espaço Cultural da Yaaral e degal Mali (2008); Espaço Cultural de Palenque de San Basilio – Colômbia (2008); Fiesta dos pátios em Cordova – Espanha (2012) Majlis, Emirados culturais e espaço social Árabes Unidos, Arábia Saudita, Omã, Qatar (2015).

O direito à cidade é, portanto, um direito humano difuso existente das gerações presentes e futuros habitantes das cidades de ocupar, usar e produzir, cidades justas e inclusivas, sustentáveis como um bem comum com base numa interpretação extensiva e análoga das convenções anteriormente mencionadas.

3 AS QUESTÕES-CHAVE DO DIREITO À CIDADE NA NOVA AGENDA URBANA

Considerando que a abordagem do direito à cidade na Nova Agenda Urbana de contribuir para a integração dos temas estratégicos e das ações necessárias nos próximos anos para o desenvolvimento de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis e para uma harmonização sobre os seus fundamentos, princípios, definição, componentes, abrangência, obrigações e responsabilidades e formas de implementação, as mensagens-chave devem ser as seguintes.

- 1) Reconhecer o direito à cidade como um direito coletivo/difuso dos presentes e futuros habitantes das cidades, adotando-o na Nova Agenda Urbana como uma questão central para uma efetiva integração das políticas públicas para promover a inclusão social e a governança e gestão democrática e participativa nas cidades.
- 2) Reconhecer o direito à cidade como um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e a urbanização.
- 3) Reconhecer, na Nova Agenda Urbana, que o direito à cidade deve ser entendido como um direito humano coletivo e difuso existente através de uma interpretação extensiva e analógica da proteção da cidade como bem ambiental imaterial (meio ambiente construído) e bem cultural material e imaterial de acordo com as convenções internacionais anteriormente mencionadas.
- 4) Estabelecer, na Nova Agenda Urbana, que a abordagem sobre os princípios, o conceito, a abrangência e as responsabilidades do direito à cidade é fundamental para nortear a revisão dos marcos legais urbanos nacionais para fins de incorporação desse direito como elemento norteador das políticas urbanas.
- 5) Adotar, na Nova Agenda Urbana, os pilares, a compreensão e as formas de implementação sobre o direito à cidade estabelecidos no Policy Unit 1 – direito à cidade e cidades para todos.
- 6) Adotar, na Nova Agenda Urbana, o conceito estabelecido no Policy Unit 1: que trata sobre o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como um bem essencial comum para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades dos governos e das pessoas a reclamar, defender e promover este direito. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: a cidade livre de qualquer forma de discriminação; com cidadania inclusiva; com maior participação política; que cumpre as suas funções sociais; com espaços públicos de qualidade; com igualdade de gênero, com diversidade cultural,

com economias inclusivas; com um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbano.

- 7) Adotar, na Nova Agenda Urbana, que o direito à cidade pode ser exercido em toda metrópole, cidade, vila ou cidade que está institucionalmente organizada como unidade local administrativa distrital, municipal ou caráter metropolitano. Ele inclui o espaço urbano, bem como os arredores rurais ou semirrurais que fazem parte do seu território.
- 8) Adotar, na Nova Agenda Urbana, que a titularidade sobre o direito à cidade como um direito coletivo e difuso pode ser exercida por grupos representativos de moradores, associações de moradores, ONGs, Defensoria Pública e Ministério Público, por exemplo.
- 9) Adotar, na Nova Agenda Urbana, como instrumento de monitoramento, a constituição de um Observatório Internacional para o Direito à Cidade como uma ferramenta global para reunir informações (isto é, as melhores práticas, estruturas legais, estudos de caso) e promover o direito à cidade, bem como um fórum internacional sobre o direito à cidade com o objetivo de reunir todas as partes interessadas relevantes comprometidas para empurrar o direito de agenda da cidade (incluindo organizações globais, todos os níveis de governo, sociedade civil e o setor privado socialmente responsável).

Sobre as obrigações geradas aos governos e habitantes podem ser incluídas: *i*) participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupos sociais na gestão da cidade; *ii*) cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade; *iii*) manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, preservação e ampliação dos espaços públicos, preservação de bairros e espaços urbanos onde vivem comunidades de baixa renda e grupos sociais vulneráveis com base em seus usos e costumes.

As Nações Unidas constituirão uma força-tarefa a partir de 2017 para campanhas de sensibilização e mobilização nas regiões e nos países para a implementação da Nova Agenda Urbana, bem como para a elaboração de relatórios periódicos sobre o Estado da Nova Agenda Urbana no âmbito, regionais e nacionais (a cada três anos).

O direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e a urbanização, para a efetiva aplicação dos princípios da justiça social e da equidade, do efetivo cumprimento dos direitos humanos, com o meio ambiente preservado para as atuais e futuras gerações, e com a consolidação da governança e gestão democrática e participativa das cidades.

Ele converge com o cumprimento de todos os direitos humanos internacionalmente acordados, com a Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com os compromissos da Agenda Habitat, além de trazer uma nova dimensão para a Nova Agenda Urbana baseada na compreensão da cidade como um lugar que se esforça para garantir uma vida digna e plena para todos os habitantes.

A abordagem do direito à cidade na Nova Agenda Urbana contribui para uma harmonização sobre os seus fundamentos, seus princípios, sua definição, seus componentes, sua abrangência, suas obrigações e suas responsabilidades e suas formas de implementação, bem como para fornecer os principais elementos para uma possível futura convenção e para os marcos legais urbanos dos Estados Nacionais sobre esse direito.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORJA, J. Democracy in Search of the Future City. *In*: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. **Cities for all**: proposals and experiences towards the right to the city. p. 29-30, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/4HMHYG>>.

BROWN, A.; KRISTIANSEN, A. **Urban policies and the right to the city**: rights, responsibilities and citizenship. p. 42-52, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/ZeSv0P>>.

BROWN, A. Right to the city: the road to Rio. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 3, p. 957-971, 2013.

COGGIN, T.; PIETERSE, M. Rights and the city: an exploration of the interaction between socio-economic rights and the city. **Urban Forum**, v. 23, n. 3, p. 257-278, 2012.

GARCIA CHUECA, E. M. Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanization. *In*: OOMEN, B.; DAVIS, M.; GRIGOLO, M. **Global Urban Justice**. The Rise of Human Rights Cities, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

GARCIA CHUECA, E. M.; ALLEGRETTI, G. The right to the city in Europe. *In*: SAULE JÚNIOR, N.; ZÁRATE, L. EMANUELLI, M. S. (Coord.). **Moving towards the implementation of the right to the city in regional and international perspective**. Instituto Pólis; Habitat International Coalition; Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2014.

GLOBAL PLATFORM FOR THE RIGHT TO THE CITY. **Organization and mobilization of the global platform for the right to the city**: action plan and thematic axes. Disponível em: <<http://goo.gl/S1B9xr>>.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. **Convergencia de habitantes por el derecho al hábitat**. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/dVs029>>.

_____. **Mexico City charter for the right to the city**. 2010. Disponível em: <<http://www.hic-al.org/comite.cfm>>.

HARVEY, D. Right to the city. **New Left Review**, Londres, n. 53. Sept.-Oct. 2008.

ORTÍZ FLORES, E. NEHLS MARTÍNEZ, N.; ZÁRATE, M. L. (Eds.). **The right to the city around the world**. Disponível em: <<http://goo.gl/YYphbh>>.

SAULE JÚNIOR, N. **A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis**. Direito urbanístico: vias jurídicas da política urbana. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2007.

ANEXO

1 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)

Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (1966)

Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968)

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979)

Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes (1977)

Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)

Declaração de Viena e Programa de Ação (1993), sobre a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos

2 CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DA CIDADE COM BEM COMUM

Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005)

Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial

Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial

3 INSTRUMENTOS REGIONAIS

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)

Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950)

Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1981)

Carta Europeia dos Direitos Urbanos (2008)

4 LEGISLAÇÃO NACIONAL

Estatuto da Cidade – Brasil (2001). Disponível em: <<http://goo.gl/e0mbUF>>.

Constituição do Equador (2008). Disponível em: <<http://goo.gl/HhaBQX>>.

5 DOCUMENTOS

Agenda Habitat (1996)

Carta Mundial do Direito à Cidade (2005). Disponível em: <<http://goo.gl/E4KyYW>>.

Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Fórum Urbano Mundial, 2010)

Plataforma Global para o Direito ao Plano Temático Cidade Eixos de Ação (2014)

Gwangju princípios orientadores para uma Cidade de Direito Humano (2014)

Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem na Cidade (Saint Denis, 2000). Disponível em: <<http://goo.gl/4l8vIM>>.

Carta Cidade do México para o Direito à Cidade (2010)

Carta-Agenda Global para os Direitos Humanos na Cidade (CGLU, 2011). Disponível em: <<http://goo.gl/HP7E7F>>.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)

Tratado sobre Cidades, Povoados e Vilas Justas Democráticas e Sustentáveis (1992)

Carta Europeia para Mulheres na Cidade; e Barcelona (2004)

Carta da Mulher do Direito à Cidade (Barcelona, 2004)

MEIOS DE VIDA E INCLUSÃO SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RESULTADO DA LUTA SOCIAL – A EXPERIÊNCIA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Fernando Kleiman¹

1 INTRODUÇÃO

Compreender por que é tão difícil fazer as políticas públicas chegarem aos que mais precisam é o tema central do presente capítulo. Historicamente excluídos de oportunidades por razões sociais e econômicas que não serão desenvolvidas aqui, as populações mais pobres e vulneráveis que mais necessitam das ações do Estado costumam ser também as que concentram ou detêm as menores condições de acesso a elas.

Seja pela questão de localização, quando os locais periféricos possuem condições mais precárias para instalação de equipamentos públicos e equipes de atendimento, seja pelas questões de condições materiais e informacionais mínimas necessárias para acesso a serviços (transporte, conhecimento sobre direitos, informação sobre oferta etc.), são esses cidadãos que menos conseguem realizar aquilo que o poder público deveria lhes prover.

Utilizando como base a experiência do plano Brasil Sem Miséria (BSM), o presente capítulo será desenvolvido em três seções complementares, além desta introdução, que auxiliam na compreensão das barreiras de acesso às políticas públicas e sugerem formas de superá-las. A seção 2 apresenta a trajetória institucional do agrupamento específico de políticas públicas do plano BSM. A seção 3 descreve mais detalhadamente as ações executadas no BSM, incluindo seus resultados e impactos. A seção 4 expõe as conclusões e os aprendizados da execução deste plano. Esse capítulo retrata a apresentação feita durante os debates preparatórios da terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), acrescida de reflexões que apoiam o conteúdo daquela discussão.

1. Atualmente trabalha na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), na implantação de um laboratório de inovação em gestão pública (G.Nova). Especialista em políticas públicas e gestão governamental do governo federal.

2 A CONSTRUÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

É longa a trajetória de lutas que convergiram e foram responsáveis pela criação no Brasil do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Instituído em 2004, pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MDS foi fruto da fusão entre três importantes áreas existentes no governo federal: o Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa) e a coordenação executiva do Programa Bolsa Família (PBF), que até aquele momento estava abrigado na Presidência da República (PR) do governo federal. O MDS foi o principal ministério de coordenação de políticas na área social durante os governos Lula e Dilma (2003-2016) e esteve à frente da coordenação do plano Brasil Sem Miséria, como descreveremos ao longo do texto.

2.1 A assistência social

A assistência social brasileira diz respeito ao campo profissional constituído por um amplo conjunto de militantes sociais que há décadas vinham lutando para garantir direitos à população mais vulnerável em termos econômicos e sociais. Tão difícil quanto o reconhecimento desses direitos em si foi a luta pela institucionalização de políticas públicas que dessem consequência a esses direitos através de ações do Estado brasileiro em seus diversos níveis. Incluem-se nesse campo o trabalho de criação de abrigo para idosos e populações vivendo na rua, o acolhimento de crianças e adolescentes em conflito com a lei, o trabalho com pessoas que sofreram violências de diversas ordens, mas que não tinham condições de serem cuidadas em espaços próprios e necessitam da atenção do Estado, entre outras ações.

Em termos históricos, no Brasil, esse trabalho de acolhimento de população em situação de vulnerabilidade volta aos tempos da colônia, quando igrejas e famílias de elite o realizavam de maneira privada. Com o passar dos anos, alguns desses *serviços* começaram a ser prestados pelo poder público de maneira não ordenada e heterógena. Dado que se tratava de uma ação *voluntária* – portanto, não obrigatória –, os métodos, o alcance e a seleção eram definidos a critério de seu executor, fosse ele público ou privado. Muito era feito sob o signo da caridade, não representando uma ação de transformação efetiva das condições sociais daquela população.

Data da década de 1970 a primeira tentativa de criar um órgão nacional que coordenasse as ações de assistência social em todo o país – o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Mas seu maior avanço foi na década de 1980, com a abertura política e a consolidação de muitos direitos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Foi nela que a assistência social ganhou força e se tornou parte das obrigações estatais para com os cidadãos. Abrigada sob o título da seguridade social, em seu art. 203 ficou estabelecido que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988).

Com isso foi conquistada uma importante base legal para o campo da assistência social enquanto política pública e se abriu um novo capítulo para sua efetivação nos anos que se seguiram. Com um desafio colocado para garantir a universalização de oferta desses serviços, também estava no horizonte a regulação dessa oferta com controle de mínimos de qualidade. Com origem privada, muito da rede que se formava para a prestação do atendimento não estava sob controle do Estado, mas precisava ser sintonizada com princípios mínimos de atendimento. Um exemplo claro se dá na questão de abrigos para idosos, que até os dias atuais são denunciados por maus tratos por entidades prestadoras do serviço. O mesmo vale para portadores de necessidades especiais, população de rua ou crianças e adolescentes. Sem um padrão mínimo de atendimento, os abusos sempre foram de difícil controle.

Até meados da década de 1990, a assistência social foi deslocada para diferentes espaços no âmbito federal. Do Ministério do Interior, passando pelo Ministério da Ação Social (MAS) e Ministério do Bem-Estar Social (MBES), somente em 1995 foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS) no MPAS.

A concretização da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), de 1993, o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e dos Planos Nacionais de Assistência Social (PNAS) foram avanços importantes na consolidação dessa política. Do mesmo modo, a rede descentralizada junto aos entes federados, com fundos, conselhos e planos espalhados pelo território nacional.

Mas, apesar de impreciso, é possível falar que até final do século XX, uma década depois de aprovada a CF/88, era grande a porcentagem de municípios que ainda não possuíam oferta de serviços de assistência, ou a cobertura de programas da seguridade voltados para essa população. Mesmo computando-se a rede privada parceira, uma grande quantidade de municípios não possuía qualquer tipo de atendimento.

No governo Lula essa lacuna foi priorizada com diversas estratégias de fomento a implementação de equipamentos e equipes de atendimento por parte de estados, municípios e a cooperação com entidades parceiras. Em 2003, foi criado o Ministério da Assistência Social, integrado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004.

No entanto, no lançamento do plano Brasil Sem Miséria, em 2010, alguns entes federados permaneciam sem oferta de serviços da assistência social. O BSM não foi responsável direto por resolver esse problema histórico, mas serviu claramente como oportunidade de estruturação de ofertas em regiões mais carentes. Mais à frente serão descritas diversas novas estratégias criadas tanto para a ampliação de oferta, como para criação de novas modalidades de atendimento e reordenamento de serviços. E tais estratégias e ofertas só se tornaram viáveis pela existência desse histórico de luta, forças acumuladas e ofertas garantidas, por esse campo de políticas públicas da assistência social.

Por exemplo, segundo a tabela A15 do Relatório do Habitat III (Ipea, 2016), 96% dos municípios brasileiros dizem contar com algum serviço para idosos. Mesmo que uma parte significativa ainda seja privada ou fruto de caridade, há uma base que vem se instalando nas cidades e sobre a qual permanece o desafio de organizá-la como política. Em que medida o planejamento territorial urbano e o acesso a equipamentos e infraestruturas pode contribuir para organizar a rede de proteção social aos idosos? Como a organização do espaço pode contribuir para a qualidade de vida dos idosos nas cidades, garantindo não apenas acesso aos serviços sociais, mas acesso ao espaço urbano de convívio social, como segurança e qualidade? Essas são questões que conectam a trajetória de formação do BSM com aquilo que foi objeto de discussão na preparação do Brasil para a Habitat III, podendo servir de exemplos para o constante aprimoramento das políticas públicas.

2.2 O combate à fome e à miséria

A luta contra a miséria e a fome é outro capítulo importante da história brasileira. Formado por militantes sociais indignados com as condições de vida de grandes contingentes da população brasileira, esse movimento se inicia ainda na década de 1940 com Josué de Castro² e a publicação de sua geografia da fome no país (Castro, 1992). Outros expoentes pensadores e ativistas foram fundamentais nessa trajetória que conseguiu conquistar a atenção para o problema em âmbito nacional e internacional, e o colocou na agenda pública.

2. Josué de Castro (1908-1973), médico, geógrafo, cientista social, político e ativista brasileiro no combate à fome em todo o mundo, foi presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO – Food and Agriculture Organization) e autor de diversas obras de referências para a compreensão dos mecanismos que levam a situação estrutural de fome no mundo e para seu combate. Disponível em: <<http://www.josuedecastro.com.br/port/fome.html>>.

No entanto, se é importante o problema ser reconhecido, uma etapa mais difícil é conseguir construir soluções concretas para resolvê-lo. E a fome diz respeito a um problema de grande complexidade, pois se encontra entre as capacidades privadas dos cidadãos (acessar alimentos) e as condições do mercado e Estado de ter oferta garantida e acessível. Num país marcado por profundas desigualdades em todos os seus aspectos (regionais, raciais, de gênero etc.), a fome ainda se potencializou como mecanismo de controle político e social. Contradição agudizada com o protagonismo brasileiro na agricultura mundial - o Brasil é um dos países com maior área de terra agriculturável do mundo.

Na década de 1990, Herbert do Souza, conhecido como Betinho, lançou a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.³ Essa ação, que ganhou repercussão mundial, recolocou a temática da fome na agenda nacional e deu início a um processo de mobilização política que transcendeu governos e partidos. Foi a partir dela que veio a pressão necessária para que em 1993 fosse criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), extinto em 1995 e recriado em 2003, espaço coordenador do conjunto de ações do governo federal relativas ao tema – bem como espaço importante de participação da sociedade civil na formulação e controle dessas iniciativas.

Isso porque, em termos executivos, são diversas as ações realizadas pelo poder público no campo do combate à fome. De maneira não extensiva podemos citar: ações nutricionais do Ministério da Saúde (MS), ações caritativas no campo da assistência social, iniciativas de regulação de oferta e controle de preços no campo agrícola (particularmente da agricultura familiar), programas de formação na educação, entre outros.

A partir da disputa eleitoral de 2002, a campanha da cidadania é retomada e o presidente Lula assume o combate à fome como seu grande compromisso de governo. Como início de mandato, criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional, como órgão executivo responsável por garantir sua principal promessa de campanha: “Se, ao final de meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (Lula, 2003).⁴

Junto ao Mesa foi lançada a estratégia Fome Zero, que se tornou mundialmente conhecida, e que foi a semente do Programa Bolsa Família, o qual será descrito a seguir. É importante ressaltar que esse ministério extraordinário também foi fundido no MDS em 2004, juntamente com a tarefa de combater a fome em todo o país.

Se formos nos referenciar nas discussões presentes no Relatório Habitat III (Ipea, 2016), uma das principais questões colocadas na Nova Agenda Urbana é a

3. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br/>>.

4. Compromisso com a mudança <<http://goo.gl/9qHXp3>>.

de acesso a produtos frescos. Isso implica uma mudança da base alimentar industrializada para outra com produção local e mais natural. Para tanto, é necessário que os alimentos sejam produzidos na proximidade dos centros urbanos, aspecto interessante abordado pelo BSM a partir da experiência do Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), descrito no presente capítulo. A base desse debate é a superação do que Josué de Castro chamou de *fome oculta*, que ultrapassa o acesso aos alimentos e entra na qualidade, o acesso a todas as vitaminas, minerais etc. Ou seja, mesmo que uma pessoa coma, é possível que isto seja insuficiente para torná-la saudável. Como consequência, tendências de obesidade aumentam significativamente no meio urbano.

2.3 O Programa Bolsa Família (PBF)

O PBF é um programa de transferência condicionada de renda que foi criado em 2003 para combater a pobreza e a desigualdade no Brasil. Para ter acesso aos benefícios, as famílias de baixa renda beneficiárias (renda abaixo R\$ 154,00 *per capita* por mês) precisam garantir que seus filhos estejam frequentando a escola e que algumas medidas de saúde sejam cumpridas com regularidade. Precisam também estar dentro do número de vagas disponíveis para o programa no seu município, calculada por meio de estimativas populacionais com base em dados do censo. É o maior programa de transferência de renda da América Latina, com cerca de 50 milhões de pessoas diretamente beneficiadas.

Além de ter fundido alguns programas dispersos que já existiam no governo federal (Vale Gás, Vale Leite, entre outros), mas que não possuíam escala proporcional à população necessitada, o PBF apresentou diversas inovações conceituais e operacionais que mudaram as condições da ação do Estado nessa área.

A começar pela marca, que se tornou mundialmente conhecida e ajudou o conjunto da população, principalmente os mais necessitados, a terem conhecimento sobre seus direitos. Sem dúvida, uma das maiores barreiras para acesso ao Estado é o conhecimento, e as campanhas desse programa foram exemplares em termos de retorno.

A centralização de operação de pagamentos dos benefícios diretamente na conta das famílias foi outra inovação que ampliou a capacidade de gestão do governo federal na execução do programa. Tendo como parceiro central um banco público, a Caixa Econômica Federal (CEF), as operações de todos os beneficiários foram feitas por meio de folhas de pagamento mensais geradas no MDS e executadas com o pagamento em conta para cada receptor. Esse pagamento, feito por cartão magnético, permitiu maior mobilidade dos receptores e controle por parte do governo. Dessa forma, a estrutura arquitetada para gestão desse amplo conjunto de operações bancárias viabilizou o maior programa de transferência de

renda feito no país, que chegou a beneficiar diretamente mais de 54 milhões de habitantes – um quarto da população total.

Soma-se a isso a utilização de uma base de dados comum para todas as operações e beneficiários. O Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) tornou-se um grande repositório de dados administrativos do conjunto de pessoas com renda abaixo de meio salário mínimo no país. Isso significa que metade da população brasileira foi registrada e acompanhada, com base nesse banco de dados.

A ideia de unificar bases de dados de programas sociais surgiu antes do governo Lula, mas a partir do PBF ela precisou ser ampliada e aprimorada, a ponto de guardar pouca relação com sua arquitetura original – saímos do cadastro de menos de 4 milhões para mais de 20 milhões de famílias. A amplitude dos dados registrados aumentou a capacidade de controle e fiscalização do programa, que atingiu excelência internacional nesse campo. Mas, para além da parte formal, também ampliou as possibilidades de avaliação e planejamento dessa e de muitas outras políticas sociais. Tal instrumento foi chave no sucesso do plano Brasil Sem Miséria, gerando um referencial de mapeamento e priorização para mais de trinta diferentes programas e ações.

Um exemplo mais relacionado ao objeto direto da Habitat III pode ser compreendido nas políticas de habitação. A relação estabelecida entre o BSM e o programa Minha Casa Minha Vida⁵ foi muito interessante. Uma das ações que serão descritas mais à frente, a busca ativa, demonstrou a necessidade de que políticas sociais sejam transversais, para lidar com problemas de alta complexidade. Sobretudo em áreas de precariedade de acesso às condições de urbanidade, onde populações inteiras vivem de maneira irregular, foi estratégico ter um cadastro (e uma equipe de cadastradores) capaz de identificar essas pessoas. Ou seja, a partir da informação, a articulação do PBF com outros programas garantiu que muitas pessoas pudessem sair de verdadeiros guetos da pobreza (Ipea, 2016, p. 75).

A disponibilidade de dados sobre a população mais pobre também ampliou as possibilidades de debates sobre outros direitos e serviços. O acesso a transporte público, cultura, educação (e a gratuidade de acesso a alguns desses serviços) passou a ser pautado a partir dos dados disponíveis nas perspectivas de sua garantia para os inscritos no CadÚnico. Isso gerou uma série de projetos de lei federais, bem como iniciativas sobre o tema em âmbito subnacionais, todos utilizando o CadÚnico como fonte de dados e critério de seleção (Balbim *et al.*, 2013).

5. Programa de habitação brasileiro voltado para diversas faixas de renda, mas com faixas específicas para habitação popular. Leva como critério para definição de faixa: considerando a localização do imóvel (na cidade e no campo), renda familiar e valor da unidade habitacional. Disponível em: <<http://goo.gl/dMeJmW>>.

O PBF também contou com o acompanhamento e a gestão descentralizada em todo o território nacional, dado pela rede de assistência social. Nas 27 Unidades da Federação (UFs) e na quase totalidade dos municípios, as equipes de assistentes participaram na gestão descentralizada do programa. Com comitês locais, sistemas de registro e encontro com as famílias, todo o cadastramento dos beneficiários, preenchimento dos formulários do CadÚnico e apoio às famílias para o cumprimento das condicionalidades ficou a cargo dessa ampla rede de profissionais. Mas a mobilização de rede não se esgotou na assistência. As equipes de saúde e educação também foram ativadas para garantir o bom funcionamento do PBF. Calcula-se que mais de 32 mil servidores públicos em todos os entes federados participam de maneira ativa nessa operação.

Tal processo de ampliação e integração de redes esteve profundamente conectado com o processo de crescente profissionalização da gestão pública. Tanto na questão da qualificação (cuja ação de formação foi ampla e permanente) como no desenvolvimento de rotinas e tecnologias de troca de informações entre redes de políticas públicas, o BSM teve grandes benefícios da melhoria nas condições de prestação de serviço do próprio serviço público (Ipea, 2016, p. 55).

Por fim, as condicionalidades. Quando surgiu a proposta de que o benefício fosse condicionado ao cumprimento de condicionalidades, a dúvida sobre sua validade foi generalizada. Foram feitos questionamentos tanto na questão de princípio, dado que um direito não deveria ser condicionado, como de viabilidade da sua aplicação; muitos acreditavam que os sistemas públicos de saúde e educação não teriam como absorver a demanda de acompanhamento do programa.

As condicionalidades se mostraram essenciais na ampliação da garantia dos demais direitos. Mais do que pressionar as famílias para o seu cumprimento, as condicionalidades assumiram a função de mapear carências de oferta do Estado brasileiro nos campos de assistência social, saúde e educação – com os registros do CadÚnico, foram muito além disso. Dessa maneira, é possível afirmar que o Bolsa Família reorientou serviços e prioridades com foco nas localidades dos mais pobres, geralmente mais carentes da presença do Estado.

O PBF acabou se apresentando como uma síntese complementar das lutas do combate à pobreza e da garantia de direitos da assistência social. E, na criação do MDS, esse programa foi central para somar-se às duas trajetórias de luta, no ministério que se tornou coordenador das ações de combate à pobreza de todo o governo federal.

2.4 O MDS

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, logo ao ser criado, em 2004, assumiu protagonismo no governo na coordenação da área social. Ao unir demandas da assistência social com o combate à fome, uniu também um conjunto

de contradições brasileiras que precisavam ser enfrentadas nesses campos: o mundo urbano, abordado pelos casos específicos de pobreza nas cidades, com o rural e suas carências, dadas pelo histórico de isolamento e falta de atenção pública; a periferia, colocada como central pela concentração da exclusão, em contraponto aos centros nos quais a pobreza luta pela sua inserção. No país inteiro, encarando a realidade das desigualdades regionais e locais, entre estados e capacidades municipais, dados seus portes e localização. Das populações já inseridas que buscam manter suas condições, por vezes, não tão privilegiadas, com grupos excluídos que lutam por diferentes tipos de inserção. Isso sem falar de povos e comunidades tradicionais, grupos de gênero, raça, cor e situações etárias. Todas essas dimensões se colocaram como desafios desde de o início da criação do órgão.

Em 2010, da condição de síntese e organizador, o MDS foi alçado à condição de coordenador do plano BSM. Um plano de curta duração, com metas claras e diversos agentes, cuja complexidade e histórico será explicado a seguir.

3 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: ARQUITETURA E DESAFIOS

O plano BSM foi lançado à luz do lema do recém-eleito governo da presidenta Dilma Rousseff – *País rico é país sem pobreza*. O BSM era um conjunto articulado de ações e programas voltados a enfrentar um grande desafio: superar a extrema pobreza em quatro anos.

Diferentemente do que costuma acontecer com a maioria das ações no Estado, ao ser criado com uma dimensão temporal definida, esse plano tinha prazo de validade, um horizonte no qual era preciso que seu conjunto fosse bem-sucedido para ter sucesso. Cumprimentos de objetivos individuais para cada ação ou programa seriam insuficientes para que houvesse a superação da extrema pobreza pela população miserável.

Para que isso ocorresse, em primeiro lugar, foi essencial a pactuação de um conceito único de pobreza, a chamada pobreza multidimensional. Foram consideradas pobres ou extremamente pobres não apenas as famílias que não possuíam dinheiro (renda ou patrimônio), mas também pessoas cujas condições de vida fossem consideradas precárias. Nessa agregação entraram variáveis como acesso a bens de consumo e a direitos e serviços públicos em geral.

Partindo de um diagnóstico pré-definido – não foram demandados novos estudos, dado o pressuposto de que as áreas conhecem suas dificuldades, e apenas não apresentam condições de superá-las –, foram cruzadas múltiplas variáveis presentes nos bancos de dados governamentais, incluindo estatísticas oficiais – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e registros administrativos – CadÚnico e demais bancos de dados de políticas sociais disponíveis. Foi consolidado um agregado de

informações gerais com possibilidade de abertura para diagnósticos nacionais, regionais, locais e individuais em relação a essas variáveis cruzadas. E com isso se chegou a uma “cara” da pobreza no país, possibilitando ajustar demandas prioritárias para cada tipo de população específica mapeada. Indicadores, como uso de equipamentos públicos, que mostraram que a maioria dos usuários era beneficiária de programas sociais, foram amplamente utilizados ao se constatar que essa variável era uma *proxy*⁶ de grande valia para reorientação de políticas.

Para isso, o Cadastro Único foi estratégico, garantindo que um bom diagnóstico apoiasse o mapeamento e a localização da pobreza. Descobriu-se que o núcleo duro da miséria brasileira era formado por pessoas negras (71%), da região Nordeste (60%) e, em grande medida, concentrado entre crianças de 0 a 14 anos de idade (40%). Tal foto variava para cada região, estado e município, sendo o plano capaz de abrir nos detalhes as características de cada uma delas. O CadÚnico se tornou uma estrutura compartilhada por mais de trinta ações federais e dos demais entes federados (Mostafa, 2016). E com base nele foram produzidos relatórios. O *BSM no seu município* e o *BSM no seu estado* empoderaram as áreas sociais de governos de estados e prefeituras na discussão de suas prioridades. Dado que era uma definição nacional e com recursos garantidos, prefeitos e governadores passaram a dar mais atenção a esse conjunto de programas do que normalmente ocorria antes do BSM. A partir do chamado nacional produzido pelo plano, um movimento nacional foi criado, transformando prioridades no poder público das mais diversas localidades.

Em âmbito federal, tendo esse diagnóstico disponível, foi possível realizar uma criteriosa seleção do conjunto de programas e ações que estariam no plano. Dada a garantia de que os recursos seriam “carimbados” nessa execução – não poderiam ser contingenciados –, acabou sendo criada uma concorrência entre órgãos pela inclusão no plano e sua marcação como prioridade.

Foi de grande importância também a definição do MDS como órgão coordenador do BSM. Sendo uma novidade ter um órgão setorial⁷ coordenando uma ação interministerial da envergadura do plano, foi importante que esse ministério pudesse confrontar posições restritivas advindas dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Por outro lado, ao não ser costume um órgão setorial ter tamanho poder no processo decisório governamental, esse impôs aos demais partícipes do plano condições específicas para honrar seus compromissos. Metas claras foram pactuadas com todos os órgãos que tinham programas e ações inseridas,

6. *Proxy* é um conceito estatístico para indicadores que servem “aproximadamente” como referência de outros. Nesse caso, nem toda pobreza se manifesta pela quantidade beneficiários, mas há um conjunto amplo e significativo de equipamentos públicos que correspondem ao conceito.

7. Órgão setorial é um jargão na administração pública federal, a definição de órgãos como centrais a partir do seu poder de influência e veto no processo decisório. Órgãos setoriais são responsáveis por temas específicos do governo. Ministérios ligados a finanças, orçamento, planejamento ou da Presidência da República costumam ter maior capacidade de interferência nas decisões dos demais.

que seguiam um cronograma relativamente rígido de reuniões de monitoramento da execução. A estrutura de coordenação, com hierarquia entre órgãos, também foi fundamental na arquitetura do BSM, junto com os incentivos dados para garantir a sua realização.

O plano obrigou o Estado brasileiro a repensar suas ações, priorizando os grupos e locais de maior concentração de pobreza. Nessa reorientação, inclusive as ações universais foram incluídas, quando a universalidade foi vista como meta cujo caminho permitia que novas ofertas fossem priorizadas em regiões mais carentes.

O BSM foi construído em três eixos (agregados de programas e ações): *i*) garantia de renda; *ii*) inclusão produtiva; e *iii*) acesso a serviços. Utilizando como base o mapa da pobreza descrito, estes eixos se concretizaram em estratégias voltadas a aumentar oportunidades em diversas dimensões para o aumento de renda (benefícios e oportunidades) e a melhoria das condições de vida (oferta de serviços). Mais de cem ações foram arroladas nesse plano, executando um total de mais de R\$ 100 bilhões em quatro anos.

Isso foi possível graças à utilização de mecanismos ágeis de execução de políticas já existentes, mecanismos esses que foram adaptados para as finalidades do plano: estruturas de repasse de recursos fundo a fundo em políticas nas quais eles já existiam; mobilização dos sistemas de políticas públicas, tirando vantagem da capilaridade já existente em suas redes, como o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), o Sistema Único de Saúde (SUS), e toda a rede educacional em seus vários níveis. Mesmo nesses sistemas de políticas públicas, o BSM teve algum impacto, dada a priorização proposta para atingir o objetivo de superar a extrema pobreza. São várias as ações que foram realizadas, sendo a chamada *Busca Ativa* a mais significativa.

Com a mobilização de todos os servidores públicos desse conjunto de redes de políticas públicas, uma espécie de mutirão nacional foi realizado *para encontrar as pessoas que vivem em extrema pobreza*. Isso porque um dos maiores desafios de trabalhar com essa população é que sua condição de exclusão a coloca muitas vezes no esquecimento do Estado. Uma grande campanha foi realizada baseada na ideia de que “a partir de agora, não é mais a população mais pobre que terá de correr atrás do Estado, mas, ao contrário, é o Estado que está indo atrás da pobreza” – como afirmou a ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello (Barrocal, 2011). E a partir dela foram modificados vários mecanismos de integração de cadastros, rotinas de visita e formas de controle foram desenvolvidas para materializar a busca dos pobres pelo Estado. Mais de 1,3 milhão de cidadãos até ali desconhecidos foram encontrados e orientados para acessar seus direitos. Esse é um entre outros tantos exemplos, pelos quais novas formas de operação, novas ações ou prioridades foram efetivadas a partir do plano.

Assim, com uma finalidade comum bem definida (superar a extrema pobreza) e um claro tempo determinado (quatro anos), o plano BSM demonstrou que com decisão política e capacidade de coordenação é possível o Estado fazer suas políticas públicas chegarem aos que mais precisam. Os resultados foram surpreendentes, como veremos a seguir.

3.1 Inclusão produtiva rural e urbana

Foram diversos os resultados pelo BSM no campo da inclusão produtiva. Mas até mais impressionante que os resultados são as mudanças realizadas na estrutura do Estado para que eles ocorressem. Os exemplos são múltiplos.

O Programa de Aquisição de Alimentos, criado ainda no governo do ex-presidente Lula, foi a janela aberta no mercado estatal para a participação do pequeno produtor rural. Como se sabe, a máquina pública é um dos maiores consumidores institucionais do país, adquirindo diariamente milhões de bens e produtos para seu consumo e da população. De refeições em hospitais, universidades e creches, a merendas escolares, de batalhões do exército ou mesmo o café das repartições públicas, é enorme o consumo diário dessa máquina. No entanto, por razões burocráticas, a aquisição desses bens se consolidou por meio da licitação – um procedimento regulado, transparente (em teoria) e claro, para permitir a livre-concorrência entre empresas que tenham interesse em vender ao público. Para simplificar o procedimento, historicamente se opta por realizá-la em grandes volumes, diminuindo os custos e o tempo para aquisição. Como resultado, o Estado criou um mercado concentrado de fornecedores especializados em fornecer com escala e *expertise* para vencer o rito burocrático.

Na prática, a concentração de mercado resultou também na criação de vários cartéis em todo o país que oligopolizaram muitas dessas ofertas, por vezes combinando preços e resultados, nem sempre garantindo o melhor produto ao menor preço. O enfretamento dessas reservas de mercado para a abertura a novos interessados em fornecer ao Estado já era em si um grande desafio.

Mas a decisão política tomada pelo governo foi não apenas abrir o mercado, mas também criar mecanismos específicos para que pequenos produtores locais – próximos às localidades nas quais os bens seriam consumidos – pudessem fornecer para a máquina estatal. Assim, foi criado o PAA, um mecanismo simplificado de aquisição de alimentos, iniciado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e depois espalhada por todos os entes da Federação.

O PAA mediou o interesse do pequeno produtor, que passou a ter um novo mercado, com o da população local, que passou a consumir um alimento de melhor qualidade. Mais do que isso, permitiu a diversificação das compras, fornecendo para determinadas regiões os bens comuns da sua cultura alimentar –

nas licitações nacionais, biscoitos e refrigerantes eram comuns pela facilidade de acesso e distribuição. E ainda resultou na redução de preços desses alimentos para o Estado devido à concorrência.

Há todo um capítulo de discussão sobre os riscos implicados nas licitações nacionais, muitas vezes atrasadas ou canceladas, pelo Estado. Mas, para além do risco, foram enormes as vantagens para o poder público, o pequeno produtor e a população local com a inovação desse mecanismo. O PAA já era um programa bem-sucedido quando o BSM foi criado, mas ainda existia um conjunto de potenciais parceiros que podiam ser envolvidos e que o foram a partir do plano.

Outra iniciativa para a geração de renda no mundo rural, a partir do plano, foi a formação da rede de Assistência Técnica Rural (Ater), já que uma grande demanda dos produtores rurais era o apoio para melhoria de sua produção e, com a Ater formada, eles passaram a ter acesso a tecnologias específicas para o seu plantio. Até a aplicação de tecnologias específicas para determinados climas, via Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – que trabalhava prioritariamente para a agricultura de grande porte –, e métodos para manutenção de sementes foram levados aos pequenos produtores rurais.

Para além da questão produtiva, uma parcela significativa da população rural pobre brasileira vivia nas trevas. Mais de 15 milhões de brasileiros não tinham acesso à eletricidade. Isso significava não ter luz noturna, mas também não poder preservar devidamente seus alimentos em geladeiras, ou mesmo usufruir de outras atividades dependentes da energia elétrica. Criado também no governo Lula, o Luz para Todos foi o programa de eletrificação que fez a energia chegar para esse conjunto da população. Já em andamento antes do governo Dilma, com o BSM este programa foi intensificado para garantir energia a todos aqueles que não tinham acesso.

O mesmo se passou com o acesso à água. Se luz era um problema, o que falar das secas? Problema crônico e histórico no país, jamais a falta de acesso à água havia sido colocada concretamente na agenda do Estado para ser solucionado. No governo Lula foi criado o programa Água para Todos.⁸ E a meta de entregar 1 milhão de cisternas foi superada a partir do plano BSM. Além de garantir água potável para mais de 1,1 milhão de famílias, o programa permitiu que centenas de milhares de pequenos produtores pudessem ter água para melhorar a sua produção – da horta ao gado. Ou seja, para o mundo rural pobre, o programa mudou qualitativamente o cenário, fazendo com que pela primeira vez na história brasileira o Semiárido enfrentasse a seca sem mortes ou migrações.

8. O Programa Água para Todos se baseou na experiência histórica da Articulação do Semiárido (ASA), movimento social de luta contra a seca que já havia desenvolvido a tecnologia de cisternas. O governo federal, em parceria com esse movimento, conseguiu replicar a experiência, ampliando seu alcance. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>>.

Há ainda um conjunto mais amplo de iniciativas criadas nessa área, como o crédito de Fomento ou o Bolsa Verde, benefícios criados para unir os esforços no combate à pobreza rural com o desenvolvimento sustentável. Tais iniciativas encontram-se mais bem descritas nos relatórios de gestão dos programas, cujas referências encontram-se ao final do presente capítulo (Brasil, 2015).

Nas cidades, os esforços se deram em outros campos. E são também muitos os exemplos de iniciativas voltadas a ampliar os direitos da população em extrema pobreza urbana. Diferentemente do mundo rural, no qual a questão da produção própria é central, nas cidades a qualificação profissional ou oferta de serviços se apresentam como melhores oportunidades.

Nesse contexto, o Programa Nacional de Ensino Técnico (Pronatec) foi uma importante iniciativa para democratizar o acesso à qualificação profissional para populações de baixa renda. Historicamente concentrado numa oferta para trabalhadores de classe média, com ensino médio completo e em transição de emprego, o Pronatec ajudou a enfrentar as barreiras de acesso dos pobres aos cursos profissionalizantes. Da aparência às condições materiais, o programa conseguiu facilitar o acesso dessa população e auxiliá-la para conseguir um melhor posicionamento no mercado de trabalho. Como resultado, mais de 6 milhões de trabalhadores e trabalhadoras se formaram nos mais variados cursos e especialidades. Entre as inovações, para além da própria priorização de vagas, foram alterados os horários, para facilitar a frequência dos alunos; foram disponibilizados lanche e auxílio para o transporte; e ainda foi feito todo um trabalho de sensibilização das equipes de professores para receber esses grupos, que na linguagem e aparência eram diferentes dos frequentadores regulares daqueles cursos. A importância dessa iniciativa, para quem pôde mudar de emprego ou acessar seu posto de trabalho pela primeira vez, era claro em cada formatura realizada por todo o país. O perfil dos frequentadores dos cursos, convergente com a cara da pobreza diagnosticada no início do plano, demonstrou o sucesso do esforço. Mais de 65% foram mulheres, 47% jovens, entre 18 e 29 anos, e 53% negros, em mais de 3.500 municípios.

Ainda na inclusão produtiva urbana, foi realizado um esforço importante no campo burocrático da formalização de empreendimentos. A regulamentação de uma nova figura jurídica para empreendimentos econômicos teve grande impacto na população mais pobre, o microempreendedor individual (MEI). Foi enorme o impacto dessa medida na população que permitiu a regularização de 5 milhões de iniciativas econômicas, antes informais. Dessas, quase 25% foram realizadas por pessoas cadastradas no CadÚnico (portanto, de famílias de um patamar de renda abaixo de meio salário mínimo *per capita*), sendo 10% de cidadãos participantes do PBF (abaixo de um quarto de salário mínimo *per capita* na família). Ou seja, mais uma vez foi comprovada a tese de que pobre trabalha, trabalha muito e só segue pobre porque ganha pouco (Brasil, 2014b).

O MEI passou a ser uma importante base para firmar iniciativas econômicas e permitir a ruptura do ciclo de pobreza, ao transformar essas iniciativas em empreendimentos formais com acesso ao conjunto de políticas de fomento existente para esses trabalhadores – crédito, assistência e garantias sociais.

Uma última frente exemplar nesse campo foi a ampliação do programa de crédito Crescer. Esse programa de condições facilitadas de microcrédito produtivo orientado (MPO) chegou a mais de 10 milhões de operações, sendo um terço realizado por pessoas do PBF. Outra demonstração de que o pobre trabalha e quer trabalhar e o que lhe falta são os meios adequados para tanto.

3.2 Acesso a serviços

O mesmo processo de inovação institucional ocorreu também no campo do acesso aos direitos e serviços. Na educação infantil, foram feitos mecanismos de indução para oferta de creche em municípios onde os pobres menos tinham acesso. O MDS, em parceria com o Ministério da Educação (MEC), desenvolveu um mecanismo de complementação da oferta de creches nesses municípios, quando a ampliação dessa oferta se desse de acordo com o mapa das regiões mais carentes segundo os indicadores desenvolvidos no plano BSM. Com isso, a oferta de creches teve sua lógica invertida, priorizando localidades nas quais as populações de mais baixa renda viviam, ampliando para esse público a disponibilidade de equipamentos com o serviço. Novamente, diversamente da lógica tradicional, na qual o poder público expande sua oferta para locais de mais fácil instalação (geralmente, regiões centrais com maior poder aquisitivo), os pobres puderam presenciar a ampliação de vagas em locais de sua necessidade.⁹

Mecanismo semelhante foi utilizado na ampliação da oferta de educação em tempo integral, modalidade criada durante o governo Dilma, para utilizar equipamentos públicos de educação por períodos sem uso, com atividades complementares às escolares. Além de manter os jovens ocupados, reduzindo o risco de inatividade e liberando os pais para outras atividades fora do lar, foi também responsável por ampliar oportunidades de aprendizado para essas crianças e jovens. A oferta inicial de vagas foi limitada aos estabelecimentos com melhores condições instaladas (asfaltamento, eletricidade, água encanada, esgoto, terreno regular etc.), logo, menos pobres. E a aplicação de um mecanismo de indução reverteu essa tendência já nos anos seguintes de sua ampliação. Das 58 mil escolas que ofereceram o serviço até o final de 2014, mais de 35 mil tinham maioria de alunos registrados no PBF – portanto, pobres.

9. É digno de nota que em muitas regiões foram registradas queixas na justiça, feitas por famílias de classe média, para que seus filhos pudessem acessar as vagas destinadas aos mais pobres. A judicialização de vagas foi um obstáculo importante para a implantação do plano nessa área.

Apesar de ter sido criado fora do BSM, o programa Mais Médicos acabou inserido no plano pela sua capacidade de gerar oferta do atendimento médico nos locais onde este inexistia. O uso de dados e indicadores do CadÚnico, a articulação entre o SUS e os dados de pobreza permitiram o sucesso do programa em chegar às populações mais necessitadas. O mesmo ocorreu na própria oferta de serviços da assistência social, que também passou por muitas inovações, com resultados importantes. Entre elas, a principal talvez seja a criação de 1.256 equipes volantes de assistência, que passaram a fazer atendimentos de famílias fora dos equipamentos fixos da assistência social, como o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Para apoio a esse trabalho, novos equipamentos de assistência também foram criados, como o Cras Barco, que levou o serviço para regiões ribeirinhas sem acesso por terra.

3.3 Garantia de renda

Não apenas na inclusão produtiva e no acesso a serviços foram feitas inovações. Se durante os anos 2004 a 2010, quando o Programa Bolsa Família foi criado, a prioridade estava em cadastrar e inserir famílias no benefício – a ampliação no número de beneficiários chegou às 14 milhões de famílias –, de 2011 a 2014, com o BSM, foram priorizados ajustes no pagamento de benefícios para a efetiva superação da pobreza. Muitas famílias chegavam a receber os recursos, mas sua renda permanecia abaixo daquela definida para extrema pobreza brasileira.

Entre as diversas melhorias do PBF, duas chamam a atenção. A criação do Benefício Variável Gestante e do Benefício Variável Nutriz, que garantiu maior atenção para as gestantes e para as famílias com filhos recém-nascidos. Assim, a prioridade de cuidado para essas novas gerações foi garantida desde a concepção e o nascimento, anos de maior importância para a formação corporal.

Também foi diagnosticado que para muitas famílias o benefício do PBF era insuficiente para que elas superassem a linha de extrema pobreza definida para o programa. Assim, o benefício de superação da extrema pobreza foi criado para garantir que as regras do PBF não limitassem os beneficiários na superação dessa linha. Tais alterações foram fundamentais para que 22 milhões de pessoas deixassem a extrema pobreza no período do plano.

É claro que a mera inserção de beneficiários no mercado de consumo é insuficiente para efetiva melhoria de suas condições de vida. A própria lógica do mercado, concentrador e centralizador de atividades econômicas, não é um mecanismo incluyente, mesmo para aqueles que querem trabalhar. No entanto, o recebimento do benefício, além de melhorar a capacidade de consumo da família, provou ser um importante mecanismo de melhoria das condições econômicas locais. Se é verdade que a pobreza se concentra nas periferias e localidades isoladas,

os recursos injetados na economia local por esses benefícios trouxeram grandes avanços às comunidades.

Tal hipótese foi testada e se mostrou correta. O efeito multiplicador calculado para o benefício chega a 1,78, ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto por um beneficiário, mais R\$ 1,78 circula na economia. Isso implica um mecanismo de distribuição de renda entre indivíduos, mas mostra também uma faceta de distribuição de oportunidades econômicas em termos espaciais. Em algum sentido, o desenvolvimento econômico foi mais bem distribuído a partir do programa.¹⁰

3.4 Gerais

Para além de resultados, o MDS também conseguiu reunir impactos do conjunto de políticas realizadas. Por ter uma secretaria especializada em avaliação de monitoramento de suas políticas, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), foi possível ao órgão acompanhar a execução e as consequências do conjunto do plano.

Alguns desses resultados, obviamente, vêm de ações que antecedem o início do BSM. Mesmo assim, foi importante terem sido registrados para demonstrar as dimensões de cada fator na consecução dos resultados.

Exemplo disso foi a constatação da redução na mortalidade infantil em algumas doenças cujas causas eram diretamente ligadas à pobreza. A queda de 46% nas mortes de crianças de 0 a 6 anos de idade por diarreia e 58% por desnutrição, diretamente ligadas ao próprio PBF, certamente chama a atenção (Brasil, 2014a).

Também foi grande a redução no número de chefes de domicílio que não tinham qualquer instrução. Enquanto a população como um todo observou uma redução de 24% nesse número, entre os 5% mais pobres a queda foi de 36% de pessoas sem instrução nas famílias. Sendo que, destes, 138% mais pessoas passaram a ter ensino fundamental completo. O aumento na frequência escolar das crianças mais pobres resultou numa redução da diferença na relação idade-série educacional com a média da população de mais de 36%.

Entre os mais pobres, o acesso a água passou de 60% para 80%, junto com melhorias no escoamento sanitário. Na energia elétrica, o aumento foi de 84% para 97% entre os mais pobres, com um consequente aumento de 68% no número de famílias com geladeiras e *freezers*.

O Banco Mundial desenvolveu um indicador chamado de *pobreza crônica* para analisar de maneira multidimensional o acesso de populações pobres às condições

10. Em Ipea (2016, p. 81) a discussão sobre economia urbana traz afirmações sobre a importância do território na efetivação de políticas públicas e sua integração.

adequadas de vida em um país. Esse indicador-síntese considera a renda e outras dimensões apresentadas da pobreza de maneira ponderada.

Considerando a *pobreza crônica*, é indiscutível a redução das desigualdades no Brasil durante os quatro anos do BSM, em todas as suas dimensões analisadas (Januzzi, 2015). E se tais desigualdades (regionais, por cor, urbana e rural) foram diminuídas como resultado desse conjunto de políticas apresentadas, fica também claro que tal redução já poderia ter ocorrido em períodos anteriores, caso houvesse decisão política e competência técnica para sua realização. Como consequência, o BSM prova que é possível o Estado agir em lógicas mais inclusivas, desde que haja determinação na máquina estatal para tanto.

4 CONCLUSÕES E APRENDIZADOS

O plano BSM traz um conjunto de aprendizados importantes de serem sistematizados para que possa ser compreendido e aplicado em outros contextos. Ao se apresentar como experiência bem-sucedida de coordenação e execução de um conjunto multisetorial de ações com finalidade comum, é larga a experiência que o plano acumulou.

Um primeiro ponto perceptível como fator de sucesso foi a determinação da horizontalidade na ação pública. Desde sua gestação, mesmo com hierarquias definidas, o BSM primou pela gestão compartilhada com os órgãos parceiros. A partir da adesão voluntária, quando cada parceiro ofertou suas possibilidades de execução, houve um comprometimento lado a lado do conjunto de órgãos envolvidos. Para isso, foi fundamental a existência ou a criação de instrumentos adequados de execução, devidamente diagnosticados em sua capacidade de entrega das metas comprometidas. Dado que o plano definia uma prioridade política emanada da própria Presidência da República, a definição clara da coordenação dessa ação pública garantiu que o MDS tivesse informação e compromisso por parte dos demais participantes, bem como que estes tivessem acesso aos devidos recursos financeiros e políticos para cumprir com seus pactos.

E esses pactos não se deram apenas entre órgãos federais, mas também com o conjunto dos entes federados. De alguma maneira, a partir do sinal dado nacionalmente, um verdadeiro mutirão pela superação da extrema pobreza ocorreu em todo o país.

Do ponto de vista interno, foi essencial a existência de equipes disponíveis para atendimento dos parceiros durante a execução do plano. A criação da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sesep) no MDS e o funcionamento de suas múltiplas Salas de Situação, com metas e dados atualizados das diversas políticas públicas, foi chave nessa execução. E tal capacidade de gestão também gerou um sistema permanente de *feedback* para os órgãos e as estruturas

decisórias do próprio governo, incluindo a Presidência da República. Com informação, foi possível garantir a distribuição do reconhecimento público para cada meta cumprida e, portanto, a repartição do capital político gerado com o conjunto de agentes participantes do esforço comum. Com a clara delegação de competência para a coordenação pelo MDS e o seu empoderamento junto aos órgãos centrais de gestão do Plano (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil), mais de R\$ 110 bilhões de orçamento foram executados nos quatro anos do BSM, com uma taxa de empenho de 95% e pagamento de 88%, em média.

Para fora das instâncias de gestão do plano, a transparência e os meios de acesso às informações também se apresentaram como estratégicas para manter a legitimidade das ações em curso. A disponibilidade de portais, boletins e outros meios de acesso foi permanente.

Se os legados oriundos do BSM serão permanentes, esta é uma pergunta a ser respondida pela história. A descontinuidade de ações realizadas, a desestruturação de políticas públicas em curso, ou mesmo a retirada da prioridade do combate à pobreza da agenda de governo são condições possíveis de ocorrer e que podem prejudicar a manutenção das conquistas.¹¹ Além disso, variáveis estruturantes, como a garantia mínima de recursos, mas que mantêm pessoas isoladas em periferias pode não ser uma ação perene e transformadora, fato a ser comprovado pelos anos que estão por vir.

O BSM foi resultado da síntese de um conjunto de lutas que convergiram para dentro do Estado brasileiro e se materializaram num plano de ação. É possível compreender que saímos do combate à fome e chegamos à meta de superação da pobreza, e essa passagem se coloca como parte da trajetória da luta de populações excluídas por mais direitos. Talvez seja essa trajetória e a manutenção da pressão pela luta os principais mecanismos para evitar retrocessos e garantir ainda mais avanços nesse campo de acesso a direitos sociais. O BSM prova que é possível repensar o Estado com ações mais inclusivas, desde que haja decisão política e prioridade concreta nesse sentido. Assim como o lema do plano, podemos refletir que se *o fim da miséria é só um começo*, ainda há um longo caminho pela frente para a construção de um país justo. E, sem dúvida, além da contribuição na transformação material na realidade de dezenas de milhões de pessoas, a própria realização do Brasil Sem Miséria é uma demonstração de que esse caminho é possível.

11. Um dos efeitos mais perversos de sucesso de uma política pública é a sua perda de importância na agenda nacional. Se, ao ser eleito, o presidente Lula tinha a pobreza como tema na opinião pública, ao terminar seu mandato a presidenta Dilma já não tinha mais a opinião pública preocupada com esse assunto. Logo, é preciso compreender essa relação entre popularidade de uma agenda e sua capacidade de resolução para manter sua prioridade. A desigualdade brasileira, que caiu muito no período analisado, ainda está longe de se aproximar de países centrais – no entanto, o tema saiu da agenda pública e se torna mais difícil realizar políticas que auxiliem nessa direção.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al.* **Transporte integrado social**: uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 4). Disponível em: <<http://goo.gl/OcJIA8>>.

BARROCAL, A. Políticas sociais: um plano para acabar com a miséria. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 8, n. 67, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/UgyeO7>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/q6lqa>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/oyD4Dg>>.

_____. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Sumário executivo. Brasília: Ipea, 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/8da6BB>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Plano Brasil sem Miséria**: caderno de resultados 2011-2014. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/S4trC>>.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/sZiwzC>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

JANUZZI, P. **Pobreza multidimensional**: questões conceituais e metodológicas para o seu entendimento. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/SWN-Xs5>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MOSTAFA, J. **Cadastro único para programas sociais “Conhecer para Incluir”**. Brasília: [s.l.], 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/KbHgcu>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

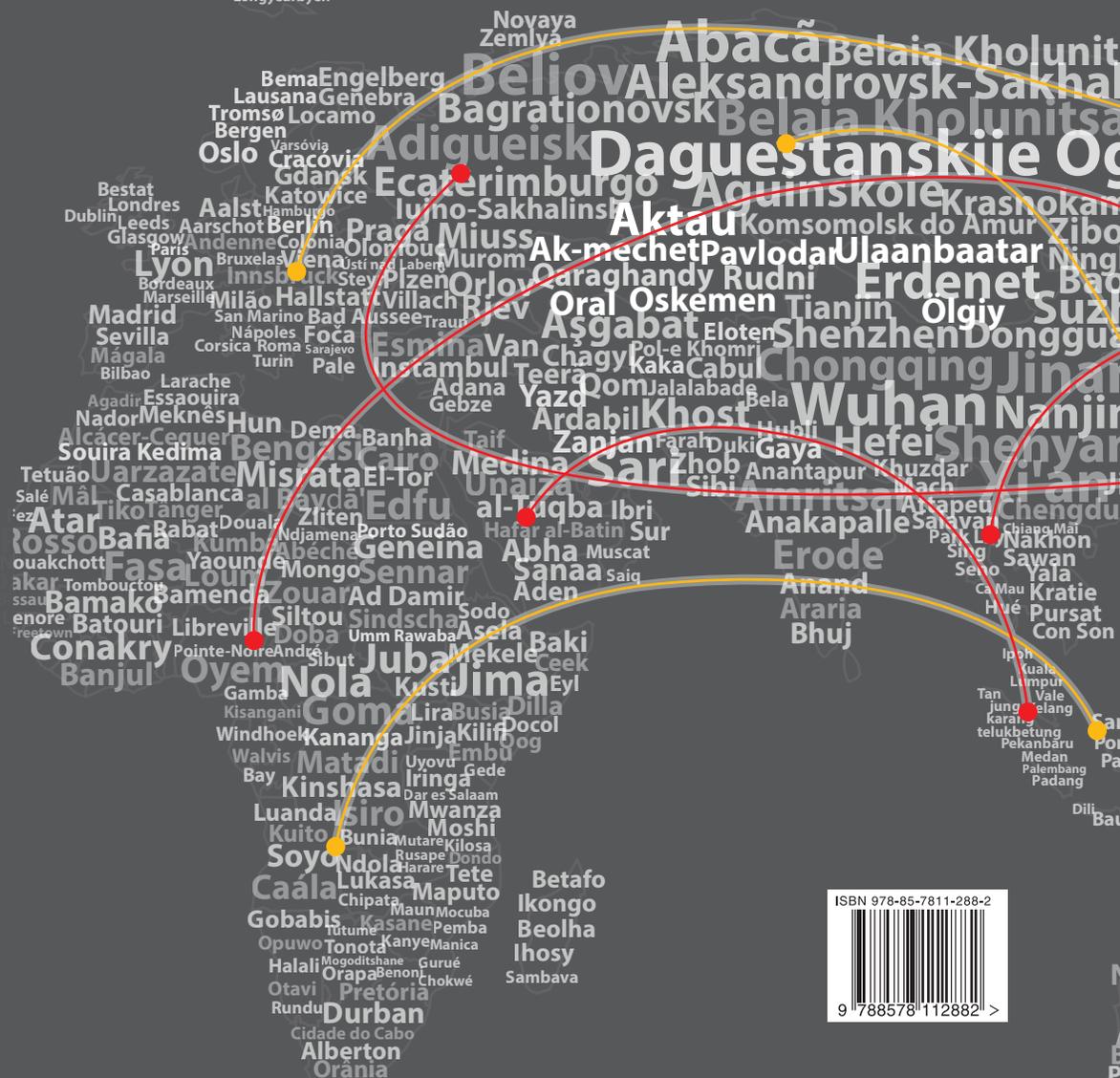
Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Longyearbyen



ISBN 978-85-7811-288-2



9 788578 112882 >

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

