



Textos para Discussão

CIDADES INCLUSIVAS E SUSTENTÁVEIS?



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Renata Macedo Pereira

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

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

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R482c Ribeiro, Luiz César de Queiroz
Cidades inclusivas e sustentáveis? / Luiz César de Queiroz. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017.
17 p. – (Textos para Discussão; n. 32)
Bibliografia: p. 17.
1. Reforma Urbana. 2. Cidades inclusivas. 3. Cidades sustentáveis. 4. Bem-Estar social. I. Ribeiro, Luiz César de Queiroz. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.
CDU: 911.375.1-022.316

Textos para Discussão
Nº 32

CIDADES INCLUSIVAS E SUSTENTÁVEIS?

Luiz César de Queiroz Ribeiro

Rio de Janeiro, Outubro 2017

AUTOR

Luiz César de Queiroz Ribeiro

Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas – RJ (1972), e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1991). Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ; coordena o INCT/Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança, pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 15 metrôpoles brasileiras.

SUMÁRIO

Introdução	7
A Agenda da Reforma Urbana: a Cidade do Bem-Estar	9
Ajuste Espacial: destruição criativa da solidariedade territorial	10
Conclusão: a Cidade do Bem-Estar X a Cidade do Mercado	13
Referências Bibliográficas	17

CIDADES INCLUSIVAS E SUSTENTÁVEIS?

A cidade é “a tentativa mais consistente do homem e a mais bem-sucedida como um todo para refazer o mundo em que vive o mais próximo de seu desejo íntimo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é o mundo no qual ele está doravante condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer clareza da natureza de sua tarefa, fazendo a cidade o homem refez a si mesmo” (PARK, 1967:03)

1. INTRODUÇÃO

Segundo as projeções da ONU, até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique fazendo da urbanização uma das mais transformadoras tendências do século XXI. Ingressamos na sociedade urbana intuitivamente percebida nos anos 1920 pelo sociólogo Robert Park e teorizada na década de 1960 pelo filósofo Henri Lefebvre, no que denominou como a Revolução Urbana (LEFEBVRE, 2004). O que isso significa? De maneira sintética, o fato de que a reprodução da vida (biológica e social, individual, coletiva) dependerá crescentemente de um novo tipo de meio social: o ambiente construído. Este entendido como um “vasto sistema de recursos socialmente produzidos, compreendendo o valor de uso embutido na paisagem física, que pode ser usado para a produção, troca e consumo (HARVEY, 1999: 233). Esta nova realidade resultará da urbanização completa das sociedades, transformando e agenciando toda a paisagem natural como sustentação da reprodução das relações capitalistas, tendo as megalópoles como seu epicentro em razão do processo de implosão-explosão das antigas cidades.

Não por outra razão, que a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada no ano de 2016 em Quito no Equador, propôs uma Nova Agenda Urbana para os próximos vinte anos. Uma agenda voltada para orientar o planejamento das cidades e a governança urbana em torno do lema “cidades inclusivas e sustentáveis”, defendendo iniciativas que tornem as cidades capazes de cumprirem o seu papel nessa mudança societária em curso. Os objetivos propostos pela Nova Agenda Urbana são os seguintes:

Cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos.

Cidade da igualdade de oportunidades, objetivando produzir cidades e assentamentos humanos em que todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional.

Assegurar a função social da cidade e a função social e ecológica da terra, visando progressivamente alcançar uma concretização integral do direito à moradia adequada, como um componente do direito a um nível de vida adequado, sem discriminação. Visando também o acesso universal à água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, assim como o acesso igualitário para todos a bens públicos e serviços de qualidade em domínios como

segurança alimentar, nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência.

Assegurar a cidade inclusiva, promovendo o engajamento da sociedade civil. Cidades que engendrem sentimentos de pertencimento e apropriação entre todos os seus habitantes, que priorizem espaços públicos adequados às famílias, seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade. Cidades que fortaleçam as interações sociais e intergeracionais, expressões culturais, participação política de forma adequada, que propiciem coesão social, inclusão e segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes são satisfeitas Reconhecendo-se as necessidades específicas daqueles em situações vulneráveis.

Por outras palavras, a Nova Agenda Urbana proposta pela ONU, defende uma cidade promotora do bem-estar social, da democracia e da reprodução de uma vida digna para todos. É evidente que estes objetivos se alcançados terão significativos e positivos impactos sobre o meio ambiente urbano construído, portanto preparando-nos para a transformação societária em curso. Por outro lado, a conquista da cidade inclusiva e sustentável implica também na criação de condições coletivas de vida favoráveis às práticas da saúde pública. O conceito de saúde urbana, desenvolvido por Fernando Proietti e Waleska Caifara, evidencia a percepção da relevância da cidade na medida em que “a ocorrência dos eventos relacionados à saúde estaria associada a atributos dos indivíduos aninhados no ‘lugar urbano’, assim como às propriedades do agregado desses indivíduos (composição). A saúde urbana incorpora também uma outra dimensão: o papel do ambiente físico e social do ‘lugar’ (o contexto) em moldar a saúde das pessoas” (PROIETTI & CAIAFFA, 2005:941).

Mas será possível colocar em prática esta agenda, traduzida em ações concretas de planejamento e governança que assegurem os seus princípios e objetivos? Tomamos como título deste artigo a formulação do tema proposto na forma de uma interrogação, como sugerido pelos organizadores do Seminário Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizado pela Fiocruz em setembro de 2017. Ele contém uma dúvida que nos parece pertinente. Por que? Em razão da contradição entre os fundamentos teóricos e políticos implícitos na Nova Agenda Urbana e as crescentes tendências das atuais políticas urbanas conceberem a cidade como “máquinas de crescimento” a serviço do capitalismo rentista e financeirizado. Ou seja, os objetivos da Nova Agenda Urbana implicam em políticas urbanas concebidas e desenhadas a partir do conceito da cidade como um conjunto de bens comuns ou como um valor de uso coletivo necessário à reprodução da vida. Tais políticas necessariamente devem instituir formas de regulação social na produção e uso do meio ambiente construído, ao mesmo tempo em que institui sistemas públicos de provisão de bens e serviços coletivos. Em contraposição a isso, se difundem pelo mundo (e pelo Brasil) nas últimas décadas, outros modelos de política urbana que buscam tratar a cidade como uma plataforma para a geração de rendas associada ao capital financeirizado¹, que domina o atual ciclo de expansão do capitalismo. Algo que demanda

¹ “Trabalhamos com três “megatendências” em que estamos investindo. A primeira é a globalização. A segunda é passar de processos manuais para digitais e a terceira é o movimento do campo para os grandes centros urbanos. Hoje, 50% da população global mora em cidades e acreditamos que, nos próximos 25 anos, esse número chegará a ser de 70% a 75%. Essas tendências estarão centralmente em um milhão dos principais centros urbanos do mundo e de lá sairá 85% do crescimento e da riqueza. Então, nosso foco no futuro será muito mais nas 150 principais cidades ao redor do mundo, incluindo as grandes cidades do Brasil.” Trecho da entrevista concedida à Folha de São Paulo em 9 de março de 2013, por Francesco Vanni, chefe global do CTS (Citi Transaction Service), do Citibank, que comanda a área responsável pelas transações internacionais e pelos investimentos globais de médias e grandes empresas, operando diariamente 3 trilhões de dólares e tendo US\$ 12,8 trilhões em ativos sob custódia (AUTRAN, 2013).

intervenções públicas neoliberalizantes sobre a cidade e que atendam aos interesses expressos pelas forças de mercado.

É a partir desta contradição que gostaríamos de propor a reflexão sobre a dúvida contida no título, tomando o Brasil como referência. Em nossa concepção, o golpe parlamentar ocorrido em 2016 criou as condições políticas para a legitimação do projeto econômico e político de caráter ultraliberal, que já vinha se manifestando na sociedade brasileira desde os anos 1990, mas que nos últimos treze anos disputou a hegemonia com o projeto desenvolvimentista posto em prática pelos governos do Partido dos Trabalhadores. A coexistência destes dois projetos no interior do bloco de poder se traduziu em políticas públicas ambíguas e mesmo contraditórias, fato observável tanto na escala nacional quanto na escala local. No que concerne às políticas urbanas locais, inúmeros governos municipais empreenderam simultaneamente projetos reformistas fundados nos princípios da função social da cidade e da propriedade consagrados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001, ao lado de projetos orientados pela promoção da cidade como “máquina de crescimento” a serviço do capitalismo neoliberal.

Dado esse cenário, a seguir propomos a reflexão sobre os impactos das reformas ultraliberais no plano das cidades, no sentido de desconstrução dos compromissos federativos que sustentavam o Sistema Nacional de Proteção Social (SNPN) construído pela Constituição Federal de 1988 e pelas reformas institucionais que tornaram o município brasileiro uma escala essencial na provisão do bem-estar social. Em nossa hipótese vem ocorrendo um processo de aceleração e radicalização do “ajuste espacial” já em curso na sociedade brasileira desde os anos 1980, cuja expressão é o reescalonamento do pacto federativo existente e a destruição do compromisso intergovernamental com as políticas de bem-estar social. Movimento que tem incentivado e pressionado os municípios a adotarem políticas neoliberalizantes como estratégias de atração das forças do capitalismo financeiro global, que buscam nas cidades novas fronteiras de acumulação. Isto é, políticas dirigidas aos (e pelos) interesses e forças do capitalismo urbano, o que se contrapõe claramente aos princípios e objetivos universalistas da Nova Agenda Urbana proposta pelas Nações Unidas.

2. A AGENDA DA REFORMA URBANA: A CIDADE DO BEM-ESTAR

No decorrer dos anos 1980 emergiu no Brasil a Agenda da Reforma Urbana, retomando muitos dos ideais reformistas que tinham sido lançados durante a década de 1960. Elaborado a partir de um amplo espectro de forças, articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas, o projeto de Reforma Urbana fundou-se no diagnóstico dos problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos das rendas geradas pela intervenção pública. Esta concepção contrapunha-se ao diagnóstico demográfico hegemônico durante o período dos governos militares, no qual os problemas urbanos – a carência de serviços urbanos, o crescimento das favelas e dos loteamentos periféricos, a elevação do preço da terra e assim por diante – seriam o resultado de um excessivo crescimento da população da cidade. O principal objetivo da Reforma Urbana seria a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações:

- a) Instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;

- b) Fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, dentre outros) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana.

Vários eventos contribuíram, posteriormente, para que o ideário da Reforma Urbana se difundisse na sociedade: a elaboração da proposta de emenda popular à Constituição Federal encabeçada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, parcialmente incorporada no capítulo sobre a política urbana; as reformas das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios; bem como a eleição em 1990 de várias alianças municipais de forças populares comprometidas com o ideário reformista. Na tramitação do Estatuto da Cidade ocorreu a assimilação do diagnóstico e da concepção presentes no projeto de reforma urbana. Nas décadas de 1990 e de 2000 surgiu também um arcabouço constitucional, legal e ideológico, favorável a experimentos de políticas urbanas orientados pela agenda da Reforma Urbana e a consolidação do município como escala de provisão do Sistema Nacional de Proteção Social (SNPN).

Todos estes fatos nos levam a constatar que as diretrizes, os objetivos e os instrumentos de regulação do uso do solo contidos no Estatuto da Cidade expressam um sólido consenso social e político elaborado na sociedade brasileira neste longo processo histórico, iniciado na década de 1960 em torno da questão urbana e da sua relevância e centralidade na construção de um projeto de sociedade igualitária e justa. É verdade que grande parte do seu conteúdo encontra-se atualmente presente no ordenamento jurídico da sociedade brasileira. O impacto institucional e político da aprovação do Estatuto das Cidades deve ser avaliado, porém, levando em consideração que a sua aprovação regulamenta o princípio da função social da propriedade, que passa a ser o norte da intervenção pública na cidade. Algo a ser traduzido obrigatoriamente nos planos diretores. Por outro lado, ele legitima como orientação nacional a concepção e os princípios reformadores, dotando de maior força política propostas de governos locais orientados por objetivos de quebra dos mecanismos de manutenção e ampliação das desigualdades sociais associados com a gestão privada e pública do uso e da ocupação do solo urbano.

3. AJUSTE ESPACIAL: DESTRUIÇÃO CRIATIVA DA SOLIDARIEDADE TERRITORIAL

Desde a década de 1990 o Brasil vem passando por sucessivas ondas de ajuste estrutural e espacial que ganharam força após a crise da dívida da década de 1980 e a progressiva influência exercida pelas instituições multilaterais sobre a definição dos rumos da política econômica e fiscal desde então. Segundo Arantes (2006), com efeito, os acordos de renegociação da dívida externa impostos pelo Fundo Monetário Internacional tiveram uma repercussão significativa nas políticas urbanas, onde prevaleceu uma doutrina que defendia a busca por alternativas de mercado para o financiamento da infraestrutura e serviços urbanos.

A doutrina da “recuperação plena de custos” (*full cost recovery*) passou a nortear as políticas urbanas dentro de um modelo “auto-sustentável”, baseado em receitas tarifárias não-subsidiadas. [...] Essas iniciativas constituíram uma primeira etapa da “transição” das cidades para um modelo de políticas públicas “de mercado”, seguida por outra, caracterizada pela transposição da lógica das empresas para a gestão das cidades. Nessa segunda etapa, as cidades passaram a ser geridas não apenas *like business*, mas *for business*. Isso significa que, além de colaborar com o equilíbrio financeiro do ajuste fiscal, as cidades deveriam tornar-se “máquinas de produzir riquezas” (ARANTES, 2006: 66).

As agências passaram a exigir a adoção de modelos “empreendedores” de governança como contrapartida à liberação dos empréstimos, defendendo a necessidade de reformar o setor público em nome de uma maior “eficiência” calcada em metas fiscais rigorosas. Com isso a atuação do setor público deveria concentrar seus esforços na atração de recursos do setor privado, em um contexto no qual as políticas redistributivas deveriam ser desmontadas para dar lugar a programas compensatórios de alcance social restrito. Quatro modalidades de acesso ao crédito passam a ser privilegiadas: a criação de agências independentes e responsáveis pela gestão e captação de recursos para projetos específicos; a implementação de parcerias público-privadas e concessão de serviços públicos ao setor privado; emissão de títulos para levantar recursos no mercado de capitais; emissão de títulos específicos voltados para o financiamento de intervenções concentradas em um perímetro urbano específico. Isso resultou em uma concepção de ação pública cada vez mais orientada pelas taxas de retorno geradas pelos investimentos realizados, reduzida à necessidade de produzir espaços articulados às lógicas de valorização do capital (ARANTES, 2006). Os efeitos dessas inovações expressaram-se de forma mais evidente nas grandes metrópoles – a exemplo dos experimentos das primeiras operações urbanas realizadas em São Paulo já na década de 1990 (FIX, 2000; FIX, 2009) ou do recente Projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro (PEREIRA, 2015) – mas sua abrangência nacional não deve ser desconsiderada. De forma geral, cabe situar esse processo de reorientação das modalidades de governança como parte de um ajuste espacial mais amplo, cujas expressões são a destruição criativa do sistema de solidariedade territorial instituído pelo pacto federativo pós-redemocratização e o reescalamento do Estado Brasileiro.

Cabe ressaltar que a construção desse pacto foi marcada por ambiguidades expressas por uma tensão entre o aumento das responsabilidades delegadas à esfera municipal e a restrição de sua autonomia fiscal por parte do governo federal. A Assembleia Constituinte de 1988 criou as bases da autonomia municipal com o reconhecimento do município enquanto ente federativo da organização política do Estado brasileiro. A nova constituição estabeleceu uma série de direitos fundamentais a serem garantidos pelo poder público e quebrou com a centralização financeira e administrativa exercida pela esfera federal durante o Regime Militar, tornando os governos estaduais e municipais soberanos para instituir suas próprias políticas ou aderir aos programas propostos por algum nível de governo mais abrangente. Mas essa autonomia levou a uma espécie de “barganha federativa”, em que a adesão das esferas locais às novas atribuições instituídas ficou atrelada a um cálculo no qual eram considerados os custos e benefícios (políticos e fiscais) da decisão de assumir uma dada política ou não (ARRETCHE, 1999). Isso impede que se fale em uma autonomia plena, pois o desenho institucional do pacto federativo brasileiro seguiu favorecendo a concentração do poder de decisão na esfera federal, frente a uma descentralização do poder de execução nas esferas estaduais e municipais. Além disso, não há nada que

obrigasse determinado município a implementar uma política pública qualquer, salvo aquelas resguardadas sob determinação constitucional.

Arretche (1999) argumenta que a adesão dos governos locais aos programas de transferência de atribuições passou depender de estratégias bem-sucedidas de indução por parte do governo federal, capazes de superar limitações estruturais (financeiras e administrativas) presentes e compensar os custos envolvidos na implantação. A efetivação desse modelo expressou também variações significativas entre os diferentes contextos municipais e estaduais existentes no país – onde o histórico passado de políticas sociais implementadas possui um peso significativo – e uma relativa fragmentação nas possibilidades de descentralizar de forma autônoma as responsabilidades (ARETCHE, 1999).

As reformas neoliberais implementadas na década de 1990 criaram mecanismos institucionais e jurídicos que reforçaram essa “descentralização dependente”. Elas ajudaram a otimizar os recursos disponíveis por meio de novas formas de financiamento e de coordenação federativa, que ampliaram os incentivos para que os governos locais assumissem ou ampliassem a oferta de programas regulados conforme diretrizes definidas no âmbito federal (VASQUEZ, 2014). Com isso o sistema de seguridade social foi sendo reformulado de forma a delegar aos estados e municípios grande parte das funções de gestão ligadas às políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social (ARRETCHE, 1999). Mas essa ampliação de responsabilidades esteve sobreposta aos programas de ajuste fiscal que vinham sendo implementados como parte do Plano Real e da renegociação da dívida com o Fundo Monetário Internacional. Com isso cresciam as restrições fiscais impostas à participação da União – que seguiu desempenhando um papel central no financiamento dos programas desenvolvidos na esfera local mesmo com a descentralização ocorrida durante desde o final da década de 1980 – ao passo que se intensificava a prioridade dada aos municípios e a retórica em torno da necessidade de aumentar a “eficiência” das estruturas de gestão na esfera local.

As reformas implementadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso favoreceram um maior controle sobre a gestão fiscal dos municípios, através da criação de regulações que limitaram a autonomia alocativa dos recursos orçamentários. No plano da gestão fiscal foram estabelecidos parâmetros para a vinculação de receitas, tetos máximos para certas despesas (a exemplo dos gastos com a folha do funcionalismo), restrições a operações de crédito e limites do endividamento, além da constituição de fundos para o financiamento de políticas específicas. Também foram criados mecanismos para condicionar o repasse de recursos à implementação de determinados programas de interesse governo federal na esfera local, contando com a exigência de contrapartidas pagas com recursos municipais (VASQUEZ, 2014).

Com isso foi reforçado tanto o papel executor dos municípios quanto a sua dependência estrutural ao governo federal. A autonomia municipal prevista na Constituição de 1988 foi restringida pelo aumento das exigências previstas pela execução das funções ligadas à seguridade social, manifestas na gestão das políticas redistributivas na esfera local. Formou-se assim um sistema de solidariedade territorial articulando os diferentes níveis de governo. Ressaltando que esse aumento das responsabilidades se deu sem o aumento proporcional do aporte de recursos necessários para a sua implementação.

Essa aparente contradição entre o aumento das responsabilidades delegadas aos municípios e a restrição de recursos repassados no âmbito federal reflete as doutrinas impostas pelas agências multilaterais, pressionando as autoridades locais a buscarem suas fontes de financiamento junto

ao setor privado. Nas áreas que contam com percentual mínimo de investimento fixado pela legislação – como o caso da saúde e educação – isso não foi tão evidente. Mas essa lógica atingiu de forma significativa os investimentos em infraestrutura urbana, fato que reformula o argumento Arantes (2006) sobre a tendência à adoção de estratégias de desenvolvimento urbano orientadas pelos objetivos da competitividade interurbana, na expectativa da atração de empresas para suprir as demandas por investimento e gerar recursos para o município. Isso exigiu também a necessidade de redesenhar a regulação urbanística de forma a facilitar a canalização de investimentos privados para as cidades, com a profusão de novos instrumentos para essa finalidade (PEREIRA, 2015).

No quadro de ambiguidade presente na constituição desse sistema de solidariedade territorial (de um lado decisão centralizada/execução descentralizada; de outro aumento de responsabilidades/contingenciamento de recursos) o avanço do projeto ultraliberal em curso desde 2016 tenderia a acirrar as contradições existentes, mas com uma tendência a resolvê-las desestruturando as políticas redistributivas a favor de políticas pró-crescimento. Uma consequência direta disso seria a adoção do “empreendedorismo urbano” (HARVEY, 2005) como padrão de governança urbana, principalmente devido ao aumento da pressão sobre os controles fiscais e financeiros.

O Governo Federal deverá aumentar a pressão sobre os níveis inferiores de governo, usando as dificuldades decorrentes dos deficits orçamentários como instrumento de imposição da disciplina fiscal e pressão pela busca de recursos no setor privado. Esse movimento já surge com clareza através da aprovação da PEC 55 e da forma como o núcleo econômico do governo de Michel Temer – Fazenda, Planejamento, Banco Central – vem tratando os acordos firmados para fazer frente às crises fiscais que atingem os governos estaduais. Nesse contexto os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (ambos governados pelo PMDB) podem ser considerados como laboratórios de reconstrução do pacto federativo e dos compromissos da solidariedade territorial. Haverá também pressões advindas das autoridades multilaterais com o incentivo ao uso de estratégias de desenvolvimento urbano como alavanca para o crescimento econômico.

4. CONCLUSÃO: A CIDADE DO BEM-ESTAR X A CIDADE DO MERCADO

O golpe parlamentar ocorrido em 2016 e as reformas ultraliberais que passaram a ser implementadas em seguida, desencadearam um processo de destruição criativa do arcabouço constitucional, legal e ideológico dos experimentos das políticas orientadas pela concepção da cidade do bem-estar, ao mesmo tempo em que retoma e acelera as tendências do “ajuste espacial” mencionadas acima. A crise fiscal dos municípios decorrente da recessão econômica e das diversas restrições orçamentárias adotadas pelo Governo Federal vem incentivando a adoção pelas administrações municipais de políticas pró-crescimento em detrimento de suas funções no Sistema Nacional de Proteção Social (SNPN). Com efeito, segundo a Confederação Nacional dos Municípios, a arrecadação municipal aumentou 6,3% nominais em 2015, enquanto a despesa de expandiu em 9,4%. Já o Fundo de Participação dos Municípios, uma das principais fontes de receita para 60% dos municípios e ferramenta decisiva do compromisso federativo, vem encolhendo em termos reais.

Em outros termos, há uma perda da capacidade de arrecadação tributária dos municípios, ao mesmo tempo em que as receitas transferidas diminuíram e cresceu o comprometimento

dos orçamentos locais com despesas de pessoal. Os maiores gastos são com educação e saúde. Cerca de 24% da arrecadação destina-se ao pagamento de 1,2 milhão de professores. O piso do magistério aumentou 11,4% em janeiro, impacto de oito bilhões de reais. O aperto fiscal soma-se ao subfinanciamento sistemático de alguns programas federais. O custo médio da merenda é de R\$2,50 por aluno, e o do transporte escolar, R\$114,00, mas o governo repassa R\$,030 por aluno para o primeiro gasto e R\$12,00 para o segundo. Os cortes reduziram a eficácia do combate, em 2015, às três epidemias de doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti*, segundo relatos de prefeitos em Brasília.

Neste quadro, há fortes incentivos para que os dirigentes busquem orientar seus governos para estratégias fundadas no “empreendedorismo urbano”, ou seja, para políticas pró-crescimento em detrimento dos compromissos com as políticas distributivas de bem-estar social. Trata-se de uma estratégia que busca criar condições concretas para favorecer a inserção do urbano nos circuitos de acumulação sob dominância financeira, sobretudo através de políticas que incentivam a realização de megaprojetos de reestruturação urbana. Trata-se de fato da inserção das cidades brasileiras na dinâmica do capitalismo urbano global, que já vinha se manifestando nos países centrais desde a década de 1970 (HARVEY, 2005). As dificuldades enfrentadas na década de 1970 – que se manifestaram sob a forma de altos níveis de desemprego, desindustrialização, crises fiscais agudas – e a ascensão de ideologias conservadoras com apelo forte à privatização e à racionalidade do mercado, teriam composto um pano de fundo que levou as administrações locais a assumir um papel mais proativo na busca por alternativas de investimento diretamente com os grandes grupos econômicos (HARVEY, 2005).

O urbano assumiu um papel central nessa virada e muitas cidades passaram a investir em projetos de “revitalização” de áreas de urbanização consolidada, com o objetivo de abrir novas frentes de acumulação para o capital imobiliário e para a expansão de setores emergentes ligados ao terciário avançado. Smith (2006) coloca que esse modelo de intervenção se tornou ao longo da década de 1990 o principal motor da expansão econômica da cidade nos países centrais do capitalismo – tendo encontrado terreno muito fértil para sua expansão nos países europeus – e estratégia fundamental em um contexto de competição global entre as diferentes aglomerações urbanas. Seus efeitos também formam sentido em países emergentes como o Brasil após a década de 1990, favorecidos pela atuação das agências multilaterais que incorporaram esse tipo de intervenção em seus manuais de *Best Practices*.

A adesão pelos municípios brasileiros à adoção de políticas pró-crescimento fundadas no “empreendedorismo urbano”, encontrará também incentivos nas recomendações do Banco Mundial quanto a estratégias de resolução das crises fiscais das cidades, como pode se depreender das referências abaixo transcritas:

“[...] mercados fundiários e imobiliários fluídos e outras instituições de apoio – como a proteção aos direitos de propriedade, ao cumprimento de contratos e ao financiamento da moradia – terão provavelmente um maior florescimento com o tempo, à medida que as necessidades do mercado vêm se transformando. Cidades bem sucedidas abrandaram as leis de zoneamento de modo a permitir que os usuários abastados pudessem comprar as terras mais valiosas – e adotaram regulamentações do preço de terra que permitissem a adaptação a seus usos, mutáveis ao longo do tempo” (Banco Mundial, 2009: 206).

Mais adiante o mesmo documento afirma:

“[...] desde a desregulamentação do sistema financeiro na segunda metade da década de 1980, o financiamento imobiliário de mercado expandiu-se rapidamente. Nos países desenvolvidos, os mercados de hipotecas residenciais equivalem hoje a mais de 40% do Produto Interno Bruto (PIB), mas é muito menos nos países em desenvolvimento e, em média, equivale a 10% do PIB. O papel do setor público deveria consistir em estimular a participação privada bem regulamentada [...]. Um bom começo seria estabelecer os fundamentos legais para os contratos hipotecários, executáveis e prudentes. Quando o sistema de um país é mais desenvolvido e maduro, o setor público pode estimular um mercado hipotecário secundário, criar inovações financeiras e expandir a securitização das hipotecas. As pessoas querem morar em casa própria, algo que consiste, de longe, no maior ativo de uma família, é importante para a criação de riqueza e para a segurança e políticas sociais. As pessoas que têm moradia própria costumam ser mais atuantes em suas comunidades e, desse modo, tendem a fazer mais pressão pela diminuição da criminalidade, pela governança mais forte e por melhores condições de meio ambiente local.” (Banco Mundial, 2009: 206)

Tais recomendações do Banco Mundial se inserem em amplo e longo processo de difusão global de novos marcos institucionais que, por um lado, vêm operando o reescalonamento as funções de coordenação dos Estados Nacionais na direção de tornar as cidades o *locus* dos capitais globais. Ao mesmo tempo, tais mudanças buscam transformar o arcabouço regulatório das cidades – herdado do período fordista – com o intuito de criar um ambiente favorável aos negócios urbanos, tornando os governos das cidades empreendedores do capitalismo financeiro global.

O Brasil vem sendo incorporado neste movimento. Uma das claras evidências nesta direção foram as reformas regulatórias que iniciadas nas décadas de 1990 e reforçadas ao longo da década de 2000, visando a instituição de um circuito financeiro-imobiliário fundado na lógica do mercado de capitais, superando as limitações do financiamento público e do típico capital de empréstimo². São novos títulos financeiros de base imobiliária, instituindo um conjunto de formas contratuais que diversificaram os canais de articulação entre a esfera financeira e o setor imobiliário existentes no ordenamento jurídico brasileiro: Fundos de Investimento Imobiliário (FII), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI), Letras de Crédito, Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Letras Imobiliárias Garantidas (LIG). Mas a constituição de um circuito financeiro-imobiliário ainda não se consolidou no Brasil, como ocorreu no Estados Unidos, entre outras razões pelo aumento astronômico da taxa de juros após os primeiros sinais da inflação e da crise econômica em 2013. É de se esperar, contudo, que reformas ultraliberais em curso ao comprimir tão fortemente o orçamento público, criem o espaço necessário para a manutenção da trajetória da queda das taxas de inflação e dos juros, criando condições para dinamizar o circuito financeiro.

Outra frente de iniciativas para a inserção das cidades brasileiras no capitalismo urbano global vem sendo constituída pelas transformações do modelo de política e de governança urbana. Exemplo disso vem sendo a generalização do uso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que entram no ordenamento jurídico brasileiro na década de 1990 e são regulamentadas pelo

² Os principais marcos legais desta reestruturação foram: Lei nº.8.668 (1993) que cria os Fundos de Investimento Imobiliário; a Lei nº.9.514 (1997) que cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e disciplina os contratos de alienação fiduciária de bens imóveis; a Lei nº.10.931 (2004) que amplia o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária integrantes do SFI e disciplina o instituto do patrimônio de afetação em incorporações imobiliárias; e a Lei nº.11.033 (2004) – concede incentivos fiscais para os títulos de base imobiliária integrantes do SFI. Sobre esse tema ver PEREIRA (2005).

Estatuto das Cidades. A OUC é um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com participação de investidores privados, visando promover em determinadas áreas transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Como instrumento de incentivo aos capitais, a constituição de uma OUC implica na alteração dos índices urbanísticos na área onde serão realizados os investimentos com finalidade de provocar a expectativa positiva de valorização imobiliária. A operacionalização tem sido efetivada pela adoção de uma modalidade de financiamento das OUC baseado no mercado de capitais. Trata-se de um título financeiro denominado de Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPACS), um instrumento utilizado para possibilitar o aumento dos índices de construção no perímetro demarcado para a operação. Este novo instrumento de intervenção urbana foi inicialmente experimentado nas OUC Faria Lima no Governo de Paulo Maluf e na OUC Água Espraiada no Governo de Marta Suplicy. Posteriormente ele foi aplicado no Projeto Porto Maravilha, considerada a maior OUC já empreendida no mundo e que tem inspirado a sua difusão nos municípios brasileiros.

Outra vertente da transformação regulatória é a criação do instrumento das Parcerias Público-Privado (PPPs). Ele passou ser regulado pela Lei 11.079/04, que cria uma nova modalidade de relação entre o governo e as forças de mercado na prestação de serviços e na realização de investimentos em equipamentos coletivos e na infraestrutura. Com efeito, as PPPs se diferenciam do regime da concessão clássica no qual o pagamento é feito inteiramente pelos usuários (construção de rodovia e remuneração por pedágio, por exemplo), ao envolver o pagamento direto pelo poder público para a empresa contratada, ainda que de forma parcial em alguns casos. No regime de PPP, o Estado segue como proprietário dos bens e benfeitorias construídas e são realizadas a partir de modelos de negócios que implicam na repartição objetiva dos riscos do empreendimento, o que torna a figura interessante para os investidores.

No quadro das reformas ultraliberais e de suas consequências na destruição do sistema de solidariedade nacional em curso, os governos municipais serão incentivados a minimizarem seus compromissos com as políticas bem-estar e buscarem na adoção destes instrumentos estratégicos de inserção das cidades no capitalismo financeiro. Os efeitos disso sobre a saúde pública não devem ser desconsiderados. Além de um enfraquecimento direto do atendimento público de saúde para a população – decorrente dos crescentes ajustes fiscais e orçamentários – há também um impacto indireto sobre o sistema de saúde, relacionado à queda nos níveis de bem-estar e qualidade de vida. Investimentos em habitação, transporte público, infraestrutura ou saneamento também influenciam na “saúde urbana”, conforme conceituado no início deste texto.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, n. 20, p. 60-75, dec. 2006, pp. 60-75. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>>. Acesso em: 22 ago. 2018.
- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14(40), 1999, pp.111-141.
- AUTRAN, Maria Paula. Futuro será disputa entre grandes cidades. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 mar. 2013. Mercado 2, p. 10.
- BANCO MUNDIAL. World Development Report. Reshaping Economic Geography, Washington, DC, 2009.
- FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. Cadernos de Urbanismo, nº3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000.
- FIX, Mariana. Uma ponte para a especulação: ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Cad. CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Apr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago 2017.
- HARVEY, David. **Limits of Capital**. Londres: Verso, 1999.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.
- PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: Chicago University Press, 1967.
- PEREIRA, Álvaro. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. 2015. 308 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.
- PROIETTI, Fernando Augusto; CAIAFFA, Waleska Teixeira. Fórum: o que é saúde urbana?. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 940-941, mai-jun 2005 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000300029&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 ago 2017.
- SMITH, Nei. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOUC-ZACHARIASEN, C. (org.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.
- VASQUEZ, Daniel. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, 57(4), 2014, pp.969-1005.