

Caminhos para a redução de Desigualdades: o que nos dizem as experiências internacionais em outras cidades

Fernando Burgos¹

Tatiana Sandim²

Resumo

Nos últimos anos, a produção bibliográfica sobre Desigualdade teve um grande incremento (Milanovic 2011, 2013; Deaton, 2013; Stiglitz, 2013, 2015; Therbon, 2013; Piketty, 2014; Atkinson, 2015; Dorling, 2015; dentre outros). Em várias dessas obras, há propostas para enfrentar esse problema, mas sempre demandando o envolvimento direto dos governos nacionais. Nosso objetivo é mostrar que, além dessas propostas, há também possíveis caminhos que estão sendo implementados por governos locais em todo o mundo. Por meio de análise documental realizada nos portais oficiais das grandes cidades europeias (Barcelona e Londres) e norte-americanas (Los Angeles, Montreal, Nova York, San Francisco e Seattle) e em jornais internacionais, com notícias dos últimos cinco anos, apresentamos algumas experiências implementadas por governos locais, cujo objetivo é reduzir algumas dimensões das desigualdades presentes no cotidiano das cidades. Os resultados mostram que há iniciativas voltadas para temas e grupos específicos, mas também várias que buscam reposicionar as pessoas como as beneficiárias principais das políticas locais, deixando as grandes corporações em segundo plano. Assim, é possível concluir que as cidades podem (re)assumir papéis de agentes interventores na realidade, abandonando uma posição passiva e dependente de soluções criadas por outros níveis governamentais e/ou grandes empresas e, assim, contribuir na redução das desigualdades.

1 Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e Coordenador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-EAESP)

2 Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-EAESP)

1. Introdução

Os recentes dados sobre as múltiplas desigualdades no mundo seguem sendo assustadores. Isso ocorre tanto em escala global como local. Neste sentido, esta edição da Revista Parlamento e Sociedade não só é fundamental para pensarmos o problema, mas também algumas alternativas possíveis para o enfrentamento da questão.

Em termos de produção bibliográfica sobre Desigualdade tivemos um grande incremento nos últimos anos. Em ordem alfabética, Atkinson (2015), Deaton (2013), Dorling (2015), Milanovic (2011; 2013), Piketty (2014), Stiglitz (2013; 2015) e Therborn (2013) são alguns dos trabalhos relevantes que geraram grande repercussão, apontando sempre para o aumento da desigualdade mundial nos últimos anos. Em todos estes trabalhos, embora com diferentes ênfases, alternativas de políticas de redução das desigualdades foram propostas.

Alguns desses autores fazem parte de iniciativas acadêmicas mais amplas e chama a atenção o número de programas especiais ou centros de estudos voltados para a questão das desigualdades nas mais prestigiosas universidades do mundo. Na Universidade de Harvard, há o *Multidisciplinary Program on Inequality and Social Policy*, envolvendo mais de 70 acadêmicos; na Universidade de Stanford há o *Stanford Center on Poverty and Inequality*, tentando pautar o debate na costa oeste americana e em todo o país; na Universidade de Oxford, o debate está presente em várias partes como no tradicionalíssimo Nuffield College ou no recente *Institute for New Economic Thinking*; dentre outros.

No âmbito da sociedade civil e dos organismos multilaterais surgiram estudos interessantíssimos que apontam de maneira muito clara como a situação vem sendo agravada nos últimos anos. Os relatórios da OXFAM costumam gerar grande repercussão, mas o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), o *Banco Mundial* e o *Fundo Monetário Internacional* (FMI) também estão explicitando suas preocupações. No contexto latino-americano também têm sido relevantes as contribuições da *Comissão Econômica para América Latina e o Caribe* (Cepal). Neste contexto, a desigualdade tem ocupado a posição de centralidade que, no período anterior, era ocupado pelo debate sobre a redução da pobreza em suas múltiplas concepções teóricas. No Brasil, além da OXFAM Brasil, os dados produzidos pela *Rede Nossa São Paulo* evidenciam que as desigualdades não podem ser consideradas apenas no âmbito internacional, interestadual ou intermunicipal, mas é preciso olhar também para o aspecto intramunicipal. E,

mais recentemente, o *Faz Diferença?* também passou a agregar uma nova geração de ativistas e pesquisadores(as) com grande interesse no tema.

Se temos dados, programas universitários e propostas elaboradas por especialistas reconhecidos internacionalmente e um grande debate centrado no tema, a grande pergunta é: por que não estamos conseguindo diminuir a desigualdade efetivamente? A resposta varia de acordo com cada área de conhecimento, passando pelos debates sobre condições históricas e estruturais, a dimensão do poder, o legado das políticas, e várias outras possibilidades. A nossa resposta, em termos da administração pública, é que a desigualdade pode ser considerada como um *wicked problem*, ou em suas traduções mais comuns, “problema maldito” ou “problema complexo”. Este termo foi utilizado por Ritter & Webber (1973) ao afirmar que muitos pensavam que o planejamento seria capaz de transformar os problemas sociais em problemas solucionáveis. Porém, com o tempo ficou evidente que alguns dos problemas se mostravam refratários às soluções existentes. Assim, os *wicked problems* seriam os problemas que não são tão facilmente “domesticados” e para os quais a solução não é simples e nem está inserida em um contexto claro e delimitado e, por vezes, nem completamente conhecido pela administração pública. Não são soluções do tipo “certo-errado”, mas sim “bom-mau” ou “melhor-pior”, dependendo do problema e de seu contexto. Para estes autores, “the one-best answer is possible with tame problems, but no with wicked ones” (Ritter & Webber, 1973, 169). Resolver problemas dessa natureza é, então, lidar com a complexidade e com a necessidade de implementar ações que desafiam os limites das intervenções públicas tradicionais e das próprias estruturas burocráticas, em algumas situações. A complexidade social também é apontada por Conklin (2005), ao afirmar que quanto mais partes estiverem envolvidas em uma determinada questão, mais complexa ela será.

No campo da desigualdade, além da necessidade de haver muitas partes envolvidas, já sabemos que uma resposta única e “certeira” está longe de ser uma possibilidade real. Logo, a estratégia de criar “a solução” capaz de garantir a sua redução nas várias dimensões em que ela se apresenta não é uma alternativa viável. Atkinson (2015), por exemplo, sugere uma série de caminhos possíveis e nos propõe pensar em: reforma tributária; reforma agrária; reforma urbana; regulação do sistema financeiro; aumento da competição no mercado financeiro; fim do *welfare corporativo*; melhoria do acesso e da qualidade da educação; saúde pública universal e de qualidade; ações afirmativas; sistema de proteção social efetivo; fortalecimento de sindicatos; “herança mínima”; renda

básica de cidadania; aumento do real salário mínimo; dentre outros. É interessante notar que a maioria das propostas demanda o envolvimento direto dos governos nacionais. Nesse contexto, o que caberia aos níveis subnacionais?

Nossa contribuição é mostrar, além das possibilidades centrais e nacionais, caminhos possíveis já trilhados por governos locais em várias partes do mundo. Apresentaremos algumas experiências nacionais e internacionais implementadas por governos locais com o objetivo de reduzir algumas dimensões das desigualdades presentes no cotidiano dos cidadãos e cidadãs. O artigo está estruturado em quatro partes, incluindo esta Introdução. Na segunda parte, fazemos um debate teórico do desenvolvimento local e a questão das desigualdades. Na terceira, apresentamos algumas experiências internacionais locais que estão tentando reduzir as desigualdades. E, na quarta parte, trazemos as considerações finais.

2. Os diferentes objetivos das iniciativas de desenvolvimento local

A busca pelas alternativas próprias de desenvolvimento por parte das localidades não é recente, como o recente *boom* de publicações acadêmicas sobre desigualdade. Para Tenório (2007) e Bava (2003) a maioria das iniciativas de desenvolvimento local não surge para complementar projetos de desenvolvimento nacional, surge pela ausência destes. As não-respostas fornecidas pelas políticas nacionais em questões como o acirramento do desemprego e a crise social no plano local são as principais circunstâncias que forçam o surgimento dessas experiências.

Vázquez Barquero (1993) lembra que, no período dominado pelos métodos *fordistas* de produção, às economias locais espanholas e europeias restava o papel de aspirar a receber grandes plantas industriais, capazes de dinamizar as atividades na localidade. No entanto, com os ajustes de reestruturação produtiva, essa possibilidade tornou-se menor. As economias locais precisaram, assim, abandonar atitudes passivas de apenas aguardar solução externa para seus problemas e passaram a ter que buscar saídas próprias. As estratégias, os objetivos e as ações eram diferentes em cada cidade em função das características específicas do processo de ajuste de reestruturação produtiva, mas os objetivos finais eram semelhantes: desenvolvimento e reestruturação do sistema produtivo, aumento do emprego no âmbito local e melhora de vida da população.

Albuquerque (1997) considera que nas Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL) as buscas por soluções partem do âmbito territorial, através do melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes e da vinculação em redes dos diferentes atores socioeconômicos locais. Os principais componentes das IDLs são: melhorias dos níveis de qualificação, qualidade e flexibilidade dos recursos humanos que permitam enfrentar as mudanças estruturais; construção de redes e institucionalidade para fortalecer os mercados; fomento às Micro e Pequenas Empresas (MPEs) e criação de novas empresas; construção de entornos inovadores em nível territorial; reconhecimento da importância de fatores intangíveis como elementos de êxito das iniciativas; ampliação da capacidade de gestão empresarial para inovar, resolver problemas, negociar e estabelecer acordos de cooperação (Albuquerque, 1997).

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) mostram que a mera reprodução de experiências passadas em diferentes contextos gerou pequeno impacto em várias localidades. Os autores chamam essas experiências de *traditional top-down policies* e as caracterizam pela busca de atingir o desenvolvimento econômico basicamente por meio de políticas baseadas na oferta, focando na provisão de infraestrutura e na atração de indústrias e de investimentos diretos estrangeiros. A lógica dessa escolha é que o acesso a essas empresas geraria um tecido industrial dinâmico para as empresas locais existentes e geraria transferências tecnológicas para muitas áreas atrasadas.

Adotar estratégias de desenvolvimento regional e local ao invés de programas de desenvolvimento tradicionais agrega vantagens econômicas e sociais. Dentre as sociais, os autores destacam: o empoderamento dos grupos locais e a geração de diálogo neste âmbito, estimulando maior autonomia às pessoas e uma postura mais proativa em relação ao desenvolvimento sustentável e aos próprios futuros econômicos, sociais e políticos; mais transparência, *accountability* e fomento ao desenvolvimento da sociedade civil local. Nas vantagens econômicas destacam que ao integrar a atividade econômica no território, utilizando as condições específicas e vantagens comparativas da localidade, o crescimento torna-se mais sustentável e os empregos mais capazes de lidar com as mudanças no ambiente econômico global; a melhoria generalizada da qualidade dos trabalhos, como resultado do envolvimento de *stakeholders* locais e do enraizamento da atividade econômica no território. (Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney, 2006)

Brugué & Gomá (1998) afirmam que uma iniciativa local que pretenda estimular os recursos estratégicos do território deve estar articulada aos seguintes

pontos: definição estratégica de uma trajetória de desenvolvimento capaz de aproveitar as oportunidades da globalização econômica; potencialização e aproveitamento das redes de cooperação formadas pelos mais diversos atores econômicos locais; priorização de recursos intangíveis, como a formação, as comunicações e a inovação tecnológica; conhecimento dos mercados e desenvolvimento de linhas de acesso aos mesmos a partir de vantagens competitivas próprias; e geração de um clima local favorável aos negócios, potencializando os atrativos do território e articulando adequadamente as políticas econômicas e sociais.

Para Vázquez-Barbero (1993), uma questão crucial do desenvolvimento local é definir com clareza quais são os objetivos prioritários, para, então, escolher os instrumentos mais adequados para alcançá-los. O autor destaca ações cujos objetivos são a criação e o desenvolvimento de empresas e a introdução de inovações nos sistemas produtivos locais. Ele afirma que os problemas sociais são importantes e devem ser considerados no desenvolvimento de estratégias de criação de sistemas locais e regionais mais competitivos e eficientes. Entretanto é necessário diferenciar os problemas sociais e econômicos. Para o autor, lidar com cada um destes tipos de problemas requer instrumentos diferentes.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) afirmam que cada localidade é particular, com suas histórias, instituições e outras características que moldam seus ativos econômicos e trajetórias, perspectivas sociais, preocupações ambientais, políticas, culturais, etc. Essas particularidades são importantes, material e simbolicamente, para definir o desenvolvimento local e regional. Mas ressaltam que diferentes localidades e regiões podem compartilhar históricos de desenvolvimento e desafios similares, além de ocuparem posições em um mundo cada vez mais integrado e interdependente. Suas estratégias e desejos não começam com uma “folha de papel em branco”. O reconhecimento das diferenças e da diversidade não precisa, portanto, traduzir-se em “definições egoístas, parciais e introspectivas” de desenvolvimento local e regional. Diante disso, os autores colocam uma importante pergunta, a ser feita a todos aqueles que estudam e trabalham com desenvolvimento: “*For whom?*”. Esse “Para quem?” envolve dimensões geográficas, grupais e individuais. Ou seja, insere no cenário a possibilidade de se propor estratégias de desenvolvimento local para grupos específicos, como mulheres, negros e grupos minoritários, por exemplo.

Seguindo essa clássica pergunta de “Para quem?”, Burgos (2013) apresenta uma forma de categorizar as possíveis respostas desta pergunta. A proposição de um “desenvolvimento local desconcentrador” e suas cinco diferentes gradações mostra que não é suficiente o incremento de renda em determinada

localidade, se essa renda for direcionada aos setores mais ricos. O ideal é que esse aumento ocorra principalmente nos segmentos mais pobres da população. As experiências de âmbito municipal apresentadas mostram que ações como apoiar os extrativistas e pequenos produtores rurais, estimular a criação de bancos comunitários, criar iniciativas de formalização de micro e pequenos empresários, utilizar as compras públicas diretas para o fortalecimento de pequenos e médios negócios, fornecer de transporte público gratuito (ou subsidiado) para agricultores familiares escoarem a produção, e incentivar políticas de verticalização da produção podem gerar resultados consistentes para o desenvolvimento das localidades, tendo como principal preocupação a redução das desigualdades no Brasil.

3. As experiências internacionais locais de enfrentamento às desigualdades

A pergunta principal de Atkinson (2015) - “o que pode ser feito?” -, embora focada nos governos nacionais e centrais, tem servido como uma importante provocação para nós. Será que governos locais, em diferentes cidades do mundo, também podem contribuir para a redução das desigualdades? Nesta seção, apresentaremos algumas das iniciativas que estão ocorrendo nos últimos cinco anos, com temas e grupos de beneficiários específicos.

3.1. *Primeiro, as pessoas; depois, os negócios*

Celebrada por muitas pessoas como uma nova forma de relacionar-se, tanto do ponto de vista comercial como pessoal, a ideia de economia compartilhada vem crescendo muito rapidamente. Essa difusão muito veloz tem afetado também as administrações locais, uma vez que geram problemas novos e que precisam ser equacionados pelos gestores públicos. Talvez o caso mais emblemático seja o *Airbnb*, plataforma on-line de opções de hospedagem. Fundado em 2008 por três jovens de San Francisco (EUA) que decidiram alugar um dos quartos que estava disponível na casa deles, hoje o *Airbnb* dispõe de mais de 5 milhões de alojamentos em todo o mundo, gerando mudanças profundas no setor de turismo, especialmente na questão da hospedagem. As mudanças também são sentidas diretamente pela população que é afetada de forma mais ou menos direta, e chegam a ser obrigadas a mudar seus hábitos cotidianos e até mesmo seu local de moradia.

Uma reportagem do Jornal *El Diario*³, mostra que essa ideia inicial de alugar – por temporadas curtas ou médias – espaços ociosos em sua própria casa, é cada vez menos frequente. Os dados mostram que apenas 40% da oferta na Espanha é composta por proprietários com um único alojamento. A maioria dos anúncios parte de empresas especializadas no aluguel de casas e apartamentos que administram inúmeros imóveis. Entre maio e junho de 2018, uma empresa denominada *Villafinca* tinha, por exemplo, 854 anúncios. Isso demonstra que a ideia de “compartilhamento de casas” transformou-se em um negócio muito rentável e poderoso, explorado por algumas corporações.

Em Barcelona, o *Airbnb* tornou-se um problema para o município e seus cidadãos. Os bairros mais procurados pelos turistas estão se transformando radicalmente. Moradores que viviam em imóveis alugados há anos ou décadas foram praticamente “expulsos” ao virem desaparecer as possibilidades de se manterem morando no mesmo lugar. Isso porque um imóvel que custava 800 ou 900 euros por mês há alguns anos, agora pode ser alugado por 100 euros ou mais por dia na plataforma online. Assim, os proprietários optam por não renovar os contratos de aluguel dos inquilinos, preferindo aderir ao *Airbnb*. Isso gerou dois efeitos imediatos. O primeiro é que uma parte dos moradores foi forçosamente “deslocada” para outras áreas da cidade, mais distantes da região central. Isso fez com que essas regiões também sofressem um aumento de demanda e, por consequência, um aumento de preços, fazendo com que, por sua vez, os habitantes desses bairros mais populares fossem deslocados para áreas ainda mais periféricas, gerando uma “onda” de deslocamentos para regiões mais afastadas, causando também o rompimento dos vínculos sociais e de pertencimento de todos estes grupos. O segundo é que a rotatividade de pessoas nos prédios – quase todos turistas – levou a uma piora da qualidade de vida dos vizinhos que conseguiram permanecer. O aumento do número de turistas em bairros que até pouco tempo eram predominantemente domiciliares alterou ainda a configuração do comércio local, atraindo lojas voltadas para o atendimento deste público, como restaurantes e bares e afastando aquelas dedicadas à manutenção da vida cotidiana, como supermercados e padarias, por exemplo.

Além destes efeitos na qualidade de vida dos moradores, a cidade de Barcelona também teve que conviver com dificuldades para o setor hoteleiro. Como estes aluguéis via *Airbnb* não recolhiam impostos, a competição entre hotéis e apartamentos ficou ainda mais complicada, aumentando a

3 https://www.eldiario.es/economia/Airbnb-Espana-anfitriones-gestionan-alojamientos_0_806669478.html

possibilidade de geração de desemprego dentro do setor formalizado. A prefeitura de Barcelona, então, conseguiu aplicar uma multa de 600.000 euros na plataforma por oferecer serviços de hospedagem sem pagamento dos impostos e taxas devidos. E em 2018, tanto a empresa como o governo local iniciaram um processo de negociação fazendo com que todos os apartamentos passem a ter uma licença concedida pela prefeitura. Aqueles sem licença passam a operar na ilegalidade e devem ser eliminados da plataforma. Além de organizar a oferta já existente, a emissão de uma licença pública municipal também permite conter o avanço indiscriminado de novos imóveis.

Em artigo de julho de 2018 no *The Guardian*, Sadiq Khan e Ada Colau, prefeito de Londres e prefeita de Barcelona, respectivamente, resumem bem a situação e afirmam *“Em muitos casos, os especuladores tomam decisões a milhares de quilômetros de distância. No entanto, para nós, o impacto na vida e alma de nossas cidades é muito próximo de casa. Nossos centros urbanos correm o risco de serem esvaziados, uma vez que as comunidades vibrantes são deslocadas, as lojas locais fecham e o custo da moradia aumenta exorbitantemente. Nossos grupos comunitários e governos locais, como parte da vida cívica mais próxima da população local e mais sensíveis a seus problemas cotidianos, têm sido frequentemente os primeiros a alertar sobre os riscos que essas práticas trazem com relação à própria sobrevivência de nossas cidades.”*⁴

A disputa contra o *Airbnb*, contudo, não é exclusiva das grandes cidades europeias. Em Los Angeles, há um projeto para evitar que os aluguéis de temporada aumentem ainda mais. Uma das medidas previstas é limitar a 120 dias por ano o período máximo em que um imóvel pode estar disponível para aluguel. A licença municipal, assim como em Barcelona, também será obrigatória e as plataformas serão obrigadas a enviar as informações sobre todas as transações realizadas. O envio mensal das informações sobre os hóspedes e os anfitriões também passou a ser uma exigência em Nova York. O argumento da prefeitura é que essas informações são fundamentais para garantir a segurança dos vizinhos e da cidade em geral. Já o *Airbnb* e o *Homeaway*⁵, também afetado pela medida, reclamam da violação dos direitos constitucionais de privacidade dos usuários.

Outro símbolo da chamada “economia compartilhada” também vem sendo muito debatido em grandes cidades mundiais: os aplicativos de transporte de passageiros. Em países como a França, as tentativas iniciais eram no

4 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/03/city-properties-homes-people-first-london-barcelona>

5 Empresa com a mesma finalidade do AirBnB, criada em 2014 no Texas.

sentido de provar que essas organizações eram empresas de transporte, e como tal, deveriam seguir as regras específicas do setor. Em Seattle⁶, em 2015, foi aprovada uma lei que permitia aos motoristas do *Uber* realizarem negociações coletivas. Atualmente, a cidade debate uma nova proposta de lei para que as empresas praticamente dobrem o valor da taxa básica paga a seus motoristas. As autoridades municipais acreditam que isso seria o correto a fazer porque permitiria garantir que os motoristas recebessem o salário mínimo de 15 dólares por hora, praticado em Seattle. Em dezembro de 2018, a *New York City's Taxi and Limousine Commission (TLC)* decidiu regular os aplicativos *Lyft* e *Uber*. Por meio de um diagnóstico que evidenciava que os motoristas estavam muito estressados mentalmente e sofrendo grande pressão financeira em função do pagamento ser pequeno, decidiram criar uma série de regulações. A decisão ainda não se deu no sentido de considerar os motoristas como empregados das empresas, inclusive com garantias de seguridade social, mas os planos indicam que, a partir de 2019, haverá uma norma estabelecendo a garantia de um pagamento mínimo aos motoristas por parte das empresas.

Ainda nessa suposta disputa entre “negócios e pessoas”, chama a atenção o caso da *Amazon*, oposto do demais casos apresentados até agora. A empresa, que começou como uma livraria on-line, hoje uma das maiores redes de varejo do mundo, tem como proprietário Jezz Bezos, uma das pessoas mais ricas do planeta nos últimos anos. Com sede principal em Seattle, anunciou em 2017 que construiria um segundo *headquarter*, no qual investiria cerca de 5 bilhões de dólares para a construção e geraria mais de 50 mil empregos de alta qualidade. Para escolher a cidade onde faria esse grande investimento, a *Amazon* decidiu fazer uma espécie de “competição” entre as cidades, buscando identificar aquela que oferecia as melhores condições e vantagens para receber sua nova sede – recebeu 238 propostas municipais. Em janeiro de 2018 foram anunciadas as 20 finalistas e, segundo reportagem da *The Economist*⁷, Chicago ofereceu quase 2 bilhões de dólares em incentivos que iam desde benefícios fiscais até subsídios para formação de trabalhadores. A maioria das propostas era sigilosa, mas o *New York Times*⁸ divulgou que Maryland montou uma oferta de incentivo fiscal e infraestrutura no valor de 8,5 bilhões de dólares, e que Newark obteve aprovação legislativa para oferecer 7 bilhões de dólares em créditos fiscais e incentivos.

6 Seattle ficou muito conhecida por, em

7 <https://www.economist.com/business/2018/11/08/amazons-second-headquarters-may-be-no-such-thing>

8 <https://www.nytimes.com/2018/08/05/technology/amazon-headquarters-hq2.html>

As ofertas feitas pelos governos locais para a *Amazon* são surpreendentes. O “leilão invertido” no qual as cidades se submeteram, mostra que recursos públicos oriundos dos impostos e taxas dos cidadãos seriam utilizados para beneficiar ainda mais uma das maiores empresas do mundo. A estratégia de atração da *Amazon* poderia ser considerada como promotora de desenvolvimento local “duplamente concentrador” (Burgos, 2013), ou seja, há geração de renda, mas de forma concentrada em quem já ocupa uma posição favorável em relação aos demais, ampliando a diferença entre os mais ricos e mais pobres. Também remete às *traditional top-down policies* de Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) e às estratégias de desenvolvimento exógeno abordadas por Vázquez Barquero (1993)

3.2. Soberanias e microsoberanias locais

O caso de Barcelona, a partir do início da gestão de Ada Colau, primeira prefeita mulher da cidade, é emblemático. Tendo sua trajetória anterior ligada à questão da moradia, ela ajudou a criar a Plataforma Barcelona en Comú, para a disputa pelo comando da cidade em 2015. Usando a ideia dos *commons*⁹, Colau e sua equipe estão criando uma forma de *win back the city* (Barcelona em Comú, 2016). Isso passa pela questão do turismo mencionada anteriormente, mas também inclui iniciativas como um plano de municipalização da gestão da água ou a criação de uma funerária municipal capaz de reduzir significativamente os custos de uma cerimônia de funeral, por exemplo. Subirats (2016) aponta que debater questões concretas das cidades – como a gestão da água, os sistemas de mobilidade, a gestão dos dados de serviços municipais, as ofertas de moradias, ou as redes de produção e distribuição de alimentos, entre outros – são exercícios reais de microsoberanias.

Debater as microsoberanias não está restrito à atuação central da cidade, embora o estabelecimento de regras, incentivos e punições geralmente passa pela gestão pública central. Mas nos bairros – enquanto localidades micro – também é possível pensar em microsoberanias. O projeto de pesquisa *Barris i Crisis*, do *Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona* (IGOP-UAB) busca diagnosticar os efeitos e as consequências sociais da crise que afetou a Europa e a Catalunha e também as respostas que estão

9 Para uma boa compreensão sobre os vários debates relativos à ideia de Commons, ver Rendueles e Subirats (2016).

sendo dadas a partir dos bairros. O projeto mostrou que nos estudos de caso realizados em bairros periféricos de cidades catalãs, as comunidades desfavorecidas não estavam inativas. Pelo contrário, havia diversas mobilizações sociais e iniciativas solidárias.

É também a partir dos bairros que a prefeitura de Barcelona está buscando alterar a relação da cidade. Bairros que antes eram considerados como degradados, podendo funcionar como barômetros da exclusão social de uma localidade ou “territórios socialmente excludentes”, conforme Blanco e Subirats (2008), agora passam a serem tratados de forma diferente pela gestão municipal. A iniciativa criada em 2016 e que parece bastante promissora são os *Pla de Barris* (planos de bairros), que têm como objetivo diminuir a desigualdade entre os bairros da cidade. A ideia principal é que territórios desiguais precisam ser tratados desigualmente. Isso passa pela dotação orçamentária desigual, em que os bairros mais vulneráveis recebem mais recursos, por exemplo. Em dezembro de 2018, dez regiões da cidade - totalizando 16 bairros - já estavam com seus *Pla de Barris* prontos, construídos de forma participativa e inovadora, buscando recuperar e incrementar as atividades econômicas, melhorar as condições de vida da população e impulsionar as práticas de inovação social e a co-produção de políticas públicas. Em três destes (Trinitat Nova, Bon Pastor-Baró de Viver, e Besòs-Maresme) já havia ações sendo implementadas buscando a redução das desigualdades intramunicipais.

Barcelona também encabeça uma iniciativa municipalista chamada *Fearless Cities*, que tem como foco o empoderamento das gestões municipais e a criação de estratégias mais abertas, inclusivas flexíveis e solidárias de administrar as cidades. A iniciativa também defende outras pautas como a feminização da política, a defesa dos direitos humanos e a radicalização da democracia e tem pretensões de criar uma “rede municipalista global”. Atualmente, conta com a participação de cidades da Ásia, África, América Latina, América do Norte e Europa e realiza diversos encontros itinerantes, na busca de estabelecer e fortalecer “redes globales de solidaridad y esperanza desde abajo”¹⁰.

Outra localidade que também vem implementando políticas que remetem à ideia de microsoberanias (Subirats, 2016) é Seattle. Em 2014, ela foi a primeira cidade de grande porte a adotar um salário mínimo de 15 dólares por

10 Mais informações podem ser encontradas em: <http://fearlesscities.com/es/sobre-ciudades-sin-miedo>

hora¹¹. À época, a decisão gerou muitas críticas, principalmente da comunidade empresarial. A cidade também passou a ser considerada como um modelo para aqueles que acreditam que os trabalhadores precisam ter garantias e direitos relacionados ao mundo do trabalho. Além do salário mínimo mais alto - o salário mínimo nos EUA é 7,25 dólares por hora, variando conforme as localidades -, há uma lei que proíbe mudanças de horário e/ou escala de última hora e a cidade está criando um plano municipal de aposentadoria para garantir benefícios aos trabalhadores mais antigos. Em 2018, gestores públicos estavam debatendo um conjunto de medidas que protegeriam os aproximadamente 33 mil trabalhadores domésticos, incluindo babás e faxineiros que trabalham para a população de alta renda da cidade.

3.3. *A questão da imigração*

Pela dimensão que o tema tem assumido, comumente voltando às manchetes quando da ocorrência de ações de repressão, de fechamento de fronteiras e vivência de situações de exclusão social, desamparo, desespero e ausência completa de alternativas, os imigrantes e, sobretudo, os refugiados, podem ser vistos como ícones da desigualdade social na atualidade. Algumas estratégias locais, contudo, têm sido empreendidas com relativo sucesso ao redor do mundo. É interessante notar que, pelo menos nos exemplos citados aqui, é evidente a difusão da experiência entre cidades, com a criação de redes com variados graus de institucionalidade. Há também alto grau de adaptabilidade. Como no caso das Cidades Santuário, que além de terem a abrangência municipal, também é possível que Estados inteiros adotem como ação ou, em nível intramunicipal, que uma universidade ou uma penitenciária se declarem adeptas, por exemplo.

As chamadas Cidades Santuário se organizam para a redução da desigualdade tendo como foco a proteção de sua população imigrante. E a principal ação para que essa ação se efetive é a não cooperação com as intervenções federais que visam à repressão desse grupo, formando uma espécie de escudo contra esse tipo de ação. Na prática, o que se faz é não compartilhar informações sobre estas pessoas, protegendo-as pelo anonimato. As primeiras Cidades Santuários surgiram na Europa e nos últimos anos tem crescido o número de cidades dos

11 Depois de Seattle, as cidades de San Francisco, New York, Minneapolis e Washington também aumentaram o seu salário mínimo para 15 dólares por hora.

Estados Unidos que também adotam estas práticas, estimuladas pelo aumento do rigor praticado pelo governo atual. Atualmente, mais de 200 cidades¹² americanas se declaram “santuário”, assim como se declara o estado da Califórnia, onde nenhum de seus condados cumpre os pedidos de detenção da Agência de Imigração Nacional, por exemplo.

Outra iniciativa que vem ganhando destaque é a chamada MC2CM – (Migração entre cidades do Mediterrâneo), compartilhada pelas seguintes cidades: Ammán (Jordânia); Beirut (Líbano); Lisboa (Portugal); Lyon (França); Madrid (Espanha); Tánger (Marrocos); Túnez (Tunísia); Turín (Itália); Viena (Áustria). Este projeto é uma iniciativa financiada pela União Europeia que tem como finalidade contribuir para a melhoria da gestão da migração urbana em uma rede formada pelas cidades participantes. Sua implementação se dá por meio de um consórcio liderado pelo *Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias* (ICMPD) e conta com a colaboração da *Rede Mundial de Cidades y Governos Locais e Regionais* (GCLU), o *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos* (ONU-HABITAT) e a *Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados* (ACNUR). É uma iniciativa inovadora que busca estabelecer um diálogo aberto, facilitar o intercâmbio de conhecimento e, ao mesmo tempo, desenvolver ações concretas¹³.

A MC2CM atua em quatro eixos: educação, saúde, habitação e emprego, além de ofertar serviços de orientação e ensino de idiomas para os recém-chegados. Todas estas cidades se comprometem a garantir acesso universal e obrigatório à educação, independentemente do status legal ou da origem das pessoas. As cidades adotam diferentes procedimentos em relação à falta de documentos, comum em alguns casos, para evitar que esta situação seja impeditiva para a matrícula e a frequência escolares. No campo do emprego, uma série de medidas de inserção profissional são executadas. O apoio ao empreendedorismo tem sido uma das ações mais difundidas, ainda que seja observado com ressalvas por ser um tipo de ocupação informal e inseguro. Para a habitação, estas cidades podem tanto ofertar abrigos emergenciais para os recém-chegados quanto intermediar o aluguel de imóveis privados que, normalmente, exigem tempo de moradia no país para firmarem os contratos. No âmbito da saúde, algumas cidades ofertam assistência gratuita e imediata às crianças e adolescentes

12 Um mapa destas cidades está disponível no Centro de Estudos para Imigração (<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>)

13 Disponível em: *Migración entre ciudades del Mediterráneo: Diálogo, conocimiento y acción*. Outubro, 2017.. https://www.uclg.org/sites/default/files/mc2cm_synthesis_report_es.pdf

e, depois de um período vivendo no país, aos pais em hospitais específicos. Em outros locais, ONGs e organismos internacionais têm custeado este tipo de atendimento.

3.4. Outras iniciativas envolvendo grupos específicos

Em Montreal (Canadá), cidade com pouco menos de dois milhões de habitantes, as estimativas oficiais indicam que entre 15 e 20 mil pessoas estão em situação de rua. Os dois últimos governos locais desenvolveram um conjunto de programas envolvendo essa população, partindo de uma premissa básica: tratar essas pessoas como cidadãos. Embora isso pareça óbvio, infelizmente grande parte da nossa sociedade insiste diariamente em criar mecanismos de exclusão dessas pessoas, estimulando conflitos entre os “sem-teto” e os “com-teto” ao invés de criar estratégias de compartilhamento e inclusão. No verão de 2018, o município realizou oficinas em Cabot Square, no lado oeste de Montreal, para expor a arte da comunidade indígena que mora perto da praça. Os *workshops* eram uma parceria entre os gestores da cidade e as pessoas em situação de rua que estavam sendo expulsas pelo surgimento de novos condomínios de luxo na área e contavam com artesãos sem-teto esculpindo pedras e ensinando os participantes sobre suas culturas indígenas.

Outras estratégias, ainda que impulsionadas inicialmente por governos nacionais, visam a redução da desigualdade em nível local por meio da criação de mecanismos que devolvem a estes espaços a autonomia para a organização de suas relações sociais, econômicas, jurídicas e a manutenção de suas tradições culturais, ambientais e simbólicas. No contexto latino-americano se destacam nesse sentido os governos recentes do Equador e da Bolívia que, ao resgatar a centralidade dos diversos povos indígenas integrantes de suas populações, reduz a desigualdade entre os povos originários destes territórios e os descendentes dos colonizadores espanhóis.

Na Bolívia, especificamente, há o Ministério de Autonomias que tem por finalidade conduzir um processo de (re)criação de autonomias locais, basicamente indígenas, que têm como limites geográficos os limites ancestrais e como prerrogativas de funcionamento a institucionalização de leis e regras que estejam em consonância com os hábitos, tradições e culturas da etnia que vive naquele espaço. Este processo induz à redução das desigualdades entre os povos ao garantir que as leis indígenas estejam em condição de igualdade com as demais leis criadas no período colonial e depois dele. O respeito às tradições de cada povo reduz suas vulnerabilidades, muitas vezes construídas e mantidas

por meio de estruturas governamentais segregadoras e excludentes, inclusive em âmbitos tão corriqueiros como a língua falada nestes espaços, por exemplo. Esse cenário ganha maior concretude quando se observa que a constituição boliviana atual reconhece 36 etnias e línguas indígenas como oficiais.

4. Considerações finais ou a cidade para quem?

Se ao questionar os processos de desenvolvimento local devemos perguntar “*For whom?*”, nos processos de debates sobre as cidades e as políticas públicas, devemos refazê-la para “Cidades para quem?”. As cidades como espaços privilegiados onde as pessoas vivem, se relacionam e criam vínculos sociais e de pertencimento não podem ser alheias ao processo de enfrentamento das desigualdades. É preciso que as cidades (re)assumam papéis de agentes interventores na realidade e dos seus problemas, abandonando uma posição passiva e dependente de soluções criadas por outros níveis governamentais, quando não por grandes empresas e suas inovações.

Nesse processo, é preciso refinar o conhecimento acerca das pessoas, das questões cotidianas por elas vivenciadas e, sobretudo, sobre as dinâmicas que criam, mantêm ou impedem que as desigualdades entre elas sejam reduzidas. Ou seja, é preciso ser capaz de compreender os níveis intramunicipais e suas especificidades e as condições de distribuição recursos, sendo também preciso conhecer como as inovações afetam os diferentes grupos e quais as consequências geradas para cada um deles. As experiências voltadas para a construção de “planos de bairro” em Barcelona e para fixação do salário mínimo em Seattle são bons exemplos de iniciativas nesse sentido.

A utilização de mecanismos de regulação e a atualização da legislação municipal também têm permitido que grandes cidades enfrentem conglomerados potentes como o *Airbnb* e *Uber*. A reação do poder público – seja com regras específicas e aplicação de multas ou com a criação de procedimentos de controle da expansão dessas atividades, mostra que as cidades podem e devem reassumir o controle dos rumos do seu processo de desenvolvimento, sob pena de agir, ainda que por omissão, em favor do aprofundamento das desigualdades locais. Cabe destacar também que as reações frente a ambas companhias ditas de ‘economia compartilhada’ foram relativamente rápidas, ainda que os efeitos já estivessem sendo sentidos de forma muito contundente por parte da população mais pobre.

Tracemos agora um paralelo das reações internacionais tratadas neste artigo com a chegada do *Uber* e as reações dos governos no Brasil. Ainda que

possamos considerar que o poder público municipal agiu rapidamente, o escopo da ação se deu no sentido de regulamentar o funcionamento do aplicativo em seus territórios, sem que houvesse uma discussão, como as referidas aqui, acerca das condições de trabalho, remuneração e proteção social dos motoristas. O que tivemos, assim, foi a legitimação de um tipo de relação de trabalho precária e desprotegida, avalizada pelo poder público sem preocupação com a ampliação da desigualdade e favorável à concentração de renda. Esse exemplo simples evidencia o quanto as gestões municipais brasileiras precisam avançar para a construção de cidades mais justas e, melhor ainda, capazes de reduzir ativamente as desigualdades entre seus cidadãos e cidadãs.

A reparação de desigualdades historicamente construídas e mantidas pode demandar mudanças radicais, como as empreendidas pela Bolívia e seu intento de devolver a autonomia para as lideranças indígenas e tradicionais. Esse processo não seria possível sem o envolvimento direto do governo nacional, mas carrega o potencial de trazer resultados poderosos ao permitir que os conteúdos da educação e as pedagogias empregadas, os tratamentos de saúde, os hábitos e as tradições das etnias sejam preservados, valorizados e, ainda mais, legitimados.

E, claro, é um desafio complexo enfrentar as desigualdades, sobretudo, se considerarmos que, no contexto brasileiro, os municípios têm uma série de restrições, sobretudo financeiras e de capacidade de gestão, para citar algumas. Ademais, alguns dos exemplos citados poderiam não ser adotados aqui em função das restrições legais, postas pela Constituição Federal e por nosso arranjo federativo atual.

Há certamente, muitas outras iniciativas acontecendo em diferentes partes do planeta. Por exemplo, experiências de enfrentamento aos despejos de famílias pobres em Nairobi (Quênia), de economia social e solidária em Rosário (Argentina) e um projeto de renda universal em Chicago (EUA). Há também experiências que lidam com desigualdades de gênero, raça, grupos etários e etnias.

A ideia do artigo era apresentar algumas políticas e programas de governos locais mostrando que, ainda que os municípios não possam lidar com uma questão de dimensões tão amplas como a redução da desigualdade sozinhos, eles também não podem se omitir. Ao contrário, precisam definir e implementar estratégias para o enfrentamento cotidiano e ativo das desigualdades mais severas existentes em seu território, sobretudo, daquelas vivenciadas pelas parcelas mais pobres e vulneráveis da população.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Francisco. Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local. Santiago: CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, 1997.
- ATKINSON, Anthony. Inequality: what can be done? Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- BARCELONA EN COMÚ. How to win back the city en comú: guide to building a citizen municipal platform. Barcelona: Barcelona en Comú, 2016.
- BAVA, Silvio Caccia. A produção da agenda social: uma discussão sobre contextos e conceitos. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo: v. 31, 2003
- BLANCO, Ismael & GOMÀ, Ricard. El Municipalisme del Comú. Barcelona: Icaria, 2016.
- BLANCO, Ismael & SUBIRATS, Joan. Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. In: FLEURY, Sonia, SUBIRATS, Joan & BLANCO, Ismael. Respuestas Locales a Inseguridades Globales: Innovación y Cambios em Brasil y España. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual. In: BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998.
- BURGOS, Fernando. A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013.
- CONKLIN, Jeff. Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems. Wiley, Outubro, 2005.
- DEATON, Angus. The Great Escape: health, wealth, and the origins of inequality. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- DORLING, Danny. Injustice: why social inequality still persists. Bristol: University of Bristol Press, 2015.
- MCLAREN, Duncan & AGYEMAN, Julian. Sharing Cities: A Case for Truly Smart and Sustainable Cities. Cambridge: The MIT Press, 2015.
- MILANOVIC, Branko. Los que tienen y los que no tienen: una breve y singular historia de la desigualdad global. Madri: Alianza Editorial, 2011.

- _____. Global Income Inequality in Numbers: in History and Now. Global Policy, v. 4, n.2, May 2013.
- PIKE, Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andrés and TOMANEY, John. Local and Regional Development. London: Routledge, 2006.
- PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- RENDUELES, Cesar & SUBIRATS, Joan. Sobre los (bienes) comunes. Barcelona: Icaria, 2016.
- STIGLITZ, Joseph. The Great Divide: unequal societies and what we can do about them. New York: Norton, 2015.
- _____. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. New York: Norton, 2013.
- SUBIRATS. El poder de lo próximo. Madri: Los Libros de La Catarata, 2016.
- TENÓRIO, Fernando G.. Cidadania e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- THERBORN, Göran. The Killing Fields os Inequality. Cambridge: Polity Press, 2013.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafíos del Ajuste Productivo. Madrid, Ediciones Pirámide, 1993