

## MARCOS LISBOA



## “AS CIDADES BRASILEIRAS SÃO DISFUNCIONAIS”

Para o presidente do Insper, a política urbana do país é caótica, não favorece o encontro entre pessoas – algo capaz de estimular a inovação – e marginaliza cada vez mais as populações vulneráveis

RINALDO GAMA  
Coordenador de Conteúdo

TOMAS ALVIM  
Coordenador do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper

Foi tudo muito rápido. Em 1940, apenas 31% dos brasileiros viviam em cidades. Na década de 1970 já eram 56%. O processo se acelerou sobretudo a partir dos anos 1950, quando o país deu um salto na industrialização. Atualmente, cerca de 86% da população do Brasil moram em centros urbanos. Mas, apesar do ritmo acelerado com que se deu o povoamento das cidades no país, a política urbana nacional é tímida – para dizer o mínimo. “As cidades brasileiras são disfuncionais. Você tem a falta de saneamento; você tem a distância percorrida pelas pessoas entre a sua moradia e o trabalho; você tem uma infraestrutura cara e ineficiente”, afirma o economista Marcos Lisboa, presidente do Insper. Ao mesmo tempo, ressalta ele, o Brasil despreza as boas práticas empregadas mundo afora para resolver tais questões. O problema – cruel, urgente, inadiável – levou a instituição a encarar o assunto de frente, o que culminou em uma parceria com a plataforma Arq.Futuro para a criação do Laboratório de Cidades, que em outubro lançou um curso de pós-graduação *lato sensu* em urbanismo social. Na entrevista a seguir, Lisboa analisa o cenário caótico em que estão mergulhadas as cidades brasileiras, critica os rumos da política nacional para os territórios urbanos e aponta saídas para que a vida nas urbes do país, em especial a das populações vulneráveis, alcance patamares mais humanos – e dignos.

**Atualmente, algo em torno de 86% dos brasileiros vivem em cidades. Esse fato, por si só, já sustentaria a disposição do Insper de se debruçar sobre as questões urbanas, o que resultou na criação do Laboratório Arq.Futuro de Cidades. Quais outros elementos o senhor considera determinantes para a decisão da escola de enfrentar o problema?**

A política urbana no Brasil é, na verdade, a soma caótica de medidas adotadas em diversas áreas de forma independente; quero dizer, sem que se considere o todo. Então, é assim: se houve um incêndio em uma boate, nós chamamos o técnico que lida com o assunto e

fazemos a melhor legislação do mundo contra esse tipo de sinistro, porém sem levar em consideração como as novas medidas vão repercutir nos prédios que existem nas imediações, sem saber se são construções modernas ou prédios históricos. Ou seja, fazemos a melhor legislação possível no que se refere a incêndios, só que completamente descolada das especificidades dos muitos casos particulares. O resultado é que a legislação acaba se revelando impraticável em muitos casos. Nós tomamos decisões sem entender os dilemas envolvidos em cada caso particular, como se não houvesse custo de oportunidade ou efeito colateral das medidas. Além disso, no Brasil a gente começa a discutir política pública sem fazer a pergunta mais elementar: “Como foi que as outras nações superaram essa questão?” No caso do urbanismo é impressionante: adotamos políticas públicas muito distintas das adotadas nos países desenvolvidos ou nos emergentes com urbanismo mais bem resolvido. E não é por falta de intervenção; pelo contrário: ela existe e é bem pesada. No entanto, o seu desenho é bem distinto das boas práticas internacionais. Em resumo, ponto um: há evidências de que as cidades são disfuncionais. Você tem a falta de saneamento; você tem a distância percorrida pelas pessoas entre a sua moradia e o trabalho; você tem uma infraestrutura cara e ineficiente. Ponto dois: desprezamos as boas práticas empregadas pelo mundo para resolver essas dificuldades. Então, nossa posição, no Insper, é: “Vamos conversar sobre esses problemas, baseados em dados e evidências?” Nós acreditamos que possamos ajudar a reverter esse quadro.

**Como a escola tem trabalhado isso do ponto de vista estratégico?**

O Insper vem crescendo de maneira contínua nos últimos anos, abrindo novas áreas de atuação. Esse processo trouxe um desafio incontornável: maior complexidade, diversidade e sofisticação técnica-científica dos conteúdos das pesquisas, dos projetos, do próprio ensino. Tradicionalmente, as instituições de pesquisa e ensino



lidam com essa realidade criando departamentos. A razão é simples: na medida em que uma área passa a produzir conhecimento científico de fronteira, fica difícil para as demais avaliarem, por exemplo, a qualidade dos trabalhos. Por aqui, contudo, optamos por ser uma escola integrada, com ênfase na interdisciplinaridade e na multidisciplinaridade. Isso traz muitas vantagens, mas também inúmeros desafios. Como podemos, por exemplo, implementar critérios transversais de avaliação de produção de conhecimento ou do desenvolvimento dos estudantes com áreas tão distintas de conhecimento?

No caso do Insper, enfrentamos esse desafio tendo como foco a produção de conhecimento embasada pela combinação dos modelos comportamentais da economia, o uso de grandes bases de dados e as técnicas da estatística e da econometria para estimar as relações de causalidade. Isso permite tratar problemas muito distintos, da ciência política aos temas sociais, passando por problemas de gestão e muitos aspectos da política pública.

Nossa abordagem é sempre começar pelos problemas e seus impactos sobre as pessoas. Daí, identificar as técnicas mais adequadas para fazer o diagnóstico e a análise de impacto das diversas propostas.

**O economista americano Edward Glaeser, no clássico *O Triunfo da Cidade* (São Paulo: Bei, 2016, 2ª. ed.), diz que as urbes “têm sido motores da inovação desde a época em que Platão e Sócrates discutiam em um mercado ateniense”, uma vez que “a força que advém da colaboração humana é a verdade central por trás do sucesso da civilização e o principal motivo da existência das cidades”. Ora, se a colaboração – nos termos da estratégia preconizada pelo Insper – é a “verdade central por trás do sucesso da civilização”, e, mais do que isso, o “principal motivo da existência das cidades”, parece ainda mais natural o mergulho da escola no debate em torno das urbes – um caso exemplar de objeto de estudo em um ambiente propício. Diante disso, é possível afirmar que a aposta em “inovação–civilização–humanização” levará a ações capazes de promover uma melhoria da vida nas cidades, em especial para as populações mais vulneráveis?**

A ciência se dedica ao desenvolvimento de novos conhecimentos e técnicas. A produção técnica utiliza esses conhecimentos e a experiência de casos particulares para formar gestores, gerar inovação tecnológica, orientar políticas públicas e resolver problemas concretos. A cidade é o lugar da inovação justamente pelo encontro entre pessoas, o encontro casual das pessoas. Daí a importância da diversidade, não apenas no aspecto físico, de gêneros, mas também de histórias de vida. Uma escola integrada permite aos estudantes compreender a diversidade de soluções técnicas para resolver problemas. O que vale para a técnica, vale igualmente para as habilidades socioemocionais. A integração de pessoas com habilidades e origens distintas contribui tanto para compreender a natureza dos problemas quanto para desenvolver soluções. Assim, quando a política urbana desfavorece o encontro e a diversidade, afastando as pessoas, ela está reduzindo a principal componente que leva a cidade a ser um lugar de inovação.

**Esse cenário se agrava porque vão se criando duas cidades dentro de um mesmo espaço: a cidade formal (oficial, regulada) e a informal (resultado do espraiamento, que joga os habitantes para longe do centro, do local de trabalho, exilando-os na periferia).**

Sim, o que torna a situação mais cruel ainda.

Existem boas experiências na América Latina, como a notável experiência de Medellín. A cidade que era conhecida pelo descontrolado e violência urbana tornou-se um exemplo de inovação e cuidado com o bem comum. Recentemente, há também bons exemplos em algumas cidades brasileiras.

Estudar esses exemplos de intervenções urbanas bem-sucedidas é um dos objetivos do curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em urbanismo social organizado pelo Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper. Esse curso conta com a parceria do Itaú Cultural, que garante bolsas integrais de estudo para os estudantes que necessitam.

## *A integração de pessoas com habilidades e origens distintas contribui tanto para compreender a natureza dos problemas quanto para desenvolver soluções*

### **Como o senhor vê esse modelo de atuação administrativa difundido a partir da experiência colombiana?**

A história de Medellín é impressionante. Vamos lembrar que a cidade chegou a ser considerada a mais violenta do mundo, com índice de homicídios na casa de 300 por 100 mil habitantes. Para se ter uma noção do descontrolado, São Paulo atualmente tem menos de 10 homicídios por 100.000. A imensa transformação de Medellín passou pela melhoria dos espaços públicos e da educação. O modelo de governança garantia um diálogo com as comunidades para diagnosticar os problemas específicos de cada região e construir as soluções adequadas em cada caso.

Aqui no Brasil, por outro lado, frequentemente temos regras gerais que desconsideram as especificidades de cada comunidade e que resultam nessa ocupação desordenada e frequentemente disfuncional das cidades. Convivemos com áreas abandonadas ao redor do centro, como na Avenida do Estado, enquanto boa parte da população mora bem distante, em áreas precárias. Nossas regras, porém, dificultam o adensamento, reforma e ocupação dessas áreas centrais.

Em São Paulo, a legislação torna tão caro morar na cidade formal que as famílias de menor renda atravessam o rio e vêm parar em Paraisópolis -- ou vão ainda para mais longe, nos extremos da zona leste.

O diálogo entre o poder público e as comunidades é essencial para entender os problemas locais, que variam imensamente entre as regiões. Por que tantas áreas abandonadas ao redor do Centro de São Paulo? Quais as necessidades específicas de cada região, e como a intervenção pública pode melhorar a qualidade de vida das pessoas? Por que insistimos tanto em um modelo de cidade que penaliza o adensamento urbano e afasta a moradia do trabalho e do lazer, impondo esse imenso custo de mobilidade urbana? A cidade espalhada ainda impõe custos adicionais para infraestrutura, como acesso à saneamento.

**Há mais ou menos 10 mil anos, o homem deixou o nomadismo de lado, o que levou às primeiras aglomerações humanas. A vida em comum, contudo, exigiu leis – de maneira que, tal como acentuou Sigmund Freud (1856–1939) em *O Futuro de uma Ilusão* (livro com várias edições no país), aquilo que se entende por “civilização” inclui não somente “todo o conhecimento e capacidade que o homem adquiriu com o fim de controlar as forças da natureza e extrair a riqueza desta para a satisfação das necessidades humanas” como também “os regulamentos necessários para ajustar as relações dos homens uns com os outros e, especialmente, a distribuição da riqueza”. Isso colocaria a regulação em um lugar de ponta quando se pensa em políticas urbanas? Seria esse o principal nó da questão das cidades hoje no Brasil?**

Na verdade, é a maneira como você faz a regulação. Criar parâmetros é algo que sempre existiu. Você vai sempre precisar de parâmetros para resolver conflitos. Só que a tradição regulatória no Brasil quer controlar o resultado numa minúcia impressionante. Quer fazer uma lei ampla que pegue todas as variáveis possíveis, que dê conta de todas as demandas específicas. Com isso, você cai em um grave



problema de indefinição, de insegurança jurídica. Eu tenho feito colunas sobre esse tema [Marcos Lisboa é colunista da Folha de S.Paulo; escreve *todos os domingos* na página A2]. Olha a loucura que é interpretar a legislação de São Paulo. Ela é tão minuciosa que quer tratar de todos os casos particulares. A complexidade da legislação acaba gerando inevitáveis conflitos, pois as regras por vezes são contraditórias ou incapazes de lidar com os casos específicos. Além disso, nossas regras de urbanismo afastam a moradia dos locais de trabalho, implicando um custo imenso para as famílias com seus longos deslocamentos. Não é raro em São Paulo alguém ter que se deslocar duas horas para ir de casa para o trabalho. A cidade horizontal, espalhada, implica maiores custos de infraestrutura e penaliza a população de menor renda, que mora na periferia. A separação da moradia e do comércio fragmenta a vida urbana, obrigando grandes deslocamentos. Perde-se a vida de bairro, o convívio da vizinhança, inviabiliza o andarilho. Para piorar, o elevado custo e as muitas obrigações da cidade formal acabam induzindo essa imensa informalidade, que resulta nas regiões sem infraestrutura básica, como saneamento ou ruas asfaltadas. A nossa burocracia legal, refém das decisões de gabinete que conhecem pouco a vida das pessoas, resulta nessa sociedade desigual e pouco inclusiva.

#### **Ou seja, a solução não seria apenas, por assim dizer, “formalizar a cidade informal”.**

As nossas regras são um pesadelo jurídico. Cada um querendo botar ali o seu casinho particular na lei – e a lei vira um monstro. Deveria ter princípios mais gerais, sem entrar em minúcias. Aí você define regras que normatizam como é que esses princípios gerais serão aplicados em cada tipo de caso. O que estiver nesses princípios gerais dessas regras não precisa de burocracia. O que se situar numa zona cinzenta, aí sim vai para discussão – com governança.

#### **A primeira providência, então, é a simplificação regulatória?**

É mais que uma simplificação. O Estado não tem que estar entrando em minúcias. O problema é que nós somos autoritários; o regulador acha que sabe o que é melhor para você, e aí bloqueia algo que é fundamental para as cidades: a experimentação. A gente não sabe o que vai dar certo. Ninguém sabe. Deve, portanto, haver liberdade para se experimentar. Deixa o indivíduo escolher, deixa que ele faça. A experimentação pode fracassar, mas também pode resultar em soluções inovadoras e bem-vindas. Cabe ao poder público acompanhar o processo e ir ajustando as regras com o tempo. A burocracia devia se dedicar mais à definição de princípios gerais e deixar a sociedade experimentar. O que fracassar, pode ser corrigido, o que der certo, deve ser copiado. E cada região terá a sua personalidade, resultado da história específica.

#### **Essa seria uma lição da cidade informal para a formal?**

A cidade informal não tem um parâmetro. Os dois extremos são muito ruins. Você tem que dar os parâmetros pensando no que é o espaço público. Se você definir os princípios mais gerais, depois é só deixar as pessoas escolherem. E se, por acaso, eventualmente, algo der errado, aí você entra. Mas isso é depois; não antes.

*O problema é que nós somos autoritários; o regulador acha que sabe o que é melhor para você, e aí bloqueia algo que é fundamental para as cidades: a experimentação*

**O Ministério do Desenvolvimento Regional recebeu até o início de novembro propostas que poderiam ser incorporadas à Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, cujo objetivo é “apoiar a promoção de padrões de desenvolvimento urbano sustentáveis”, considerando que as “tecnologias de informação e comunicação têm potencial pra transformar positivamente as cidades brasileiras”. Como o senhor avalia a iniciativa?**

Eles não conseguem fazer saneamento básico...! Tem esgoto a céu aberto em Paraisópolis e vão falar em “cidade inteligente”? Eu quero é “governo inteligente”.

**A pandemia do novo coronavírus expôs ainda mais os vulneráveis. O senhor acredita que o surto possa deixar como legado a consciência da urgência de políticas de inclusão que, em última análise, mitigariam os efeitos da distância entre a cidade formal e a informal?**

Eu já ouvi esse discurso e acho inacreditável. Não tinha nada de invisível naquela população. A gente sabia quantas pessoas eram. Não eram pessoas invisíveis – eram ignoradas. Quem começou a olhar para esses grupos foi dona Ruth Cardoso, no governo Fernando Henrique. Pela primeira vez no Brasil surgiu uma política social de fato. Foi um período de muita experimentação de política social – foi fantástico. Em 2000, 2001, caiu a ficha, porém, de que o processo precisava ser sistematizado. Havia inúmeras políticas descoordenadas, por vezes destinadas às mesmas famílias. O melhor seria fortalecer o Bolsa Escola; transferir o dinheiro para a família e deixar que ela fizesse o que achasse melhor. Nasceu, então, o Bolsa Família, unificando os programas existentes. Quando surgiu a pandemia, a gente sabia quantas pessoas estavam lá, em dificuldade. Mas na hora de prestar o auxílio veio uma ideia, na minha opinião, meio atrapalhada, que foi dar o dinheiro via Caixa Econômica. A Caixa estava despreparada para saber identificar as pessoas que precisavam e as que não precisavam. Soltou recurso para quem pediu e aí o número pulou de 43 milhões, que era o quanto havia de informais e conta-própria no Brasil, para 70 milhões, com inúmeras histórias de concessões do benefício para quem não era o público-alvo.

#### **Agora se discute a manutenção desses auxílios.**

Temos uma imensa dificuldade em desenhar, integrar e focalizar as políticas sociais de transferência de renda. Ficamos criando programas em cima de programas sem garantir que os recursos estão sendo utilizados de forma eficaz e destinados a quem precisa. Nós temos o Bolsa Família, o salário família, o seguro-defeso e muitos, muitos outros. Há ainda, o FGTS, o seguro-desemprego... Se você unifica esses programas pode cuidar muito melhor dos vulneráveis, assim como melhorar o desenho da proteção em caso de desemprego. Esse é o primeiro ponto. O segundo: vamos igualar a cobrança tributária no Brasil. Vamos reduzir as distorções tributárias, os benefícios fiscais que existem.

#### **E com esse dinheiro...**

Se fizer isso, você não está aumentando a carga. Você unifica para crescer mais. São duas agendas, portanto: cuidar, realmente, dos vulneráveis, unificando programas, e crescer mais a partir da redução das distorções tributárias. É a política social combinada com crescimento. Você pode melhorar muito a eficácia da política social com os recursos que já tem, e pode reduzir as distorções tributárias que levam o país a crescer menos – como por exemplo, as reservas de mercado criadas pelo Estado. Se você quiser expedir para gastar mais, aí vai ter que encarar uma briga que ninguém quis até hoje, que é a ineficiência do gasto público no Brasil. O gasto público no país não vira qualidade para o cidadão. A educação é um caso dramático disso.

#### **Essa, então, seria uma terceira agenda.**

Terceira agenda: melhorar a qualidade do gasto público.



**Em *O Capital no Século XXI* (Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014), o economista francês Thomas Piketty diz que em boa parte da história a taxa de rendimento privado do capital ( $r$ ) excedeu a taxa de crescimento de renda e de produção ( $g$ ); ou seja:  $r > g$ . Isso, afirma ele, “faz com que os patrimônios originados no passado se recapitalizem mais rápido que a progressão da produção e dos salários. (...) O passado devora o futuro”. Para resolver a situação, Piketty defende que “o instrumento ideal seria um imposto mundial e progressivo sobre o capital, acompanhado de uma transparência financeira internacional”. Ele reconhece que “o imposto mundial sobre o capital é uma utopia”; entretanto, frisa: “Considero-a uma utopia útil”. Haveria, no caso das cidades, uma “utopia útil”, capaz de evitar que o passado – e o presente – devorem o futuro?**

Em primeiro lugar, eu acho que essa parte final do livro do Piketty é a mais fraca. Não é bem assim. Houve um aumento da desigualdade nos países ricos, mas uma queda da desigualdade quando se considera todo o mundo. A pobreza caiu imensamente nos países emergentes entre 1990 e 2016.

**Acabar com a pobreza não é acabar com a desigualdade.**

Você quer acabar com a pobreza ou com a desigualdade?

**Dá para acabar com a pobreza e com a desigualdade?**

Os países emergentes fora da América Latina reduziram imensamente a pobreza, de 35% da população em 1995 para cerca de 5% em 2016, sem mexer muito na desigualdade. O maior problema é a desigualdade de oportunidades, sobre o acesso à educação, renda mínima para as famílias com crianças e cuidados básicos, como saúde. Essa agenda reduz a desigualdade e auxilia na geração de renda, do crescimento.

Outra é uma agenda de redução da desigualdade de resultados. Empreendedores que fracassam devem ser auxiliados pelo estado em detrimento dos bem-sucedidos? A política de redução da desigualdade de resultados pode ter como implicação prejudicar a produtividade e o crescimento econômico. Isso ocorre, tipicamente, com muitas das políticas setoriais que adotamos no Brasil para proteger empresas com dificuldades de concorrer com os importados.

Além disso, a desigualdade de resultados é o resultado do empreendedorismo: muitos produtores independentes tentando inovar, descobrir novas tecnologias ou formas de gestão. Mas para esse processo funcionar, os bem-sucedidos vão ser bem remunerados, ampliando a desigualdade de resultados. Por outro lado, sem esses incentivos, não há estímulo à inovação e ao empreendedorismo.

Acho que a agenda fundamental no Brasil é combater a desigualdade de oportunidades. Por outro lado, nossas políticas públicas têm sistematicamente sido destinadas a proteger setores e empresas ineficientes.

Existem também os casos de muitas categorias de servidores públicos, beneficiados por regras e proteções inacessíveis à imensa maioria, e pagos à custa do restante da sociedade. Mesmo controlando pelas características individuais, os servidores públicos ganham muito mais do que as suas contrapartes no setor privado. Aqui é um caso de política pública que aumenta a desigualdade de renda.

A redução da desigualdade de oportunidades é uma agenda essencial para o país, para superar o nosso atraso. Assim como a melhora da qualidade da gestão e política pública.

**Quais os desafios prioritários para os novos prefeitos?**

Cada cidade tem seus desafios particulares. Esse é um dos nossos

problemas, imaginar que há soluções gerais independente das especificidades de cada região. Têm cidades com muitas crianças e onde o desafio é garantir o acesso à educação de qualidade. Há cidades com imensos problemas de mobilidade, como São Paulo.

Por vezes, imaginamos que a solução para o desenvolvimento, por exemplo, se resume a instalar fábricas, sem analisar se há mercado consumidor relevante, possíveis economias de escala, mão de obra qualificada e infraestrutura que viabilize a produção competitiva. O resultado são os muitos planos tão ambiciosos quanto fracassados das últimas décadas.

A boa política pública deve começar com diagnósticos cuidadosos sobre o que mais prejudica a população local, quais as possíveis medidas a serem adotadas e seus efeitos colaterais.

Além disso, é preciso um sistema de gestão e monitoramento na implementação das políticas. Com frequência, há problemas inesperados e a boa gestão pública deve estar atenta à implementação para poder corrigi-las.

O mais importante é o foco ser a qualidade de vida da população, com metas e indicadores para avaliar se os recursos públicos estão sendo utilizados da forma mais eficaz possível. Caso contrário, vamos continuar a repetir os velhos erros.

---