

A Resiliência Financeira das Cidades Contemporâneas
Financial Resilience of Contemporary Cities
La Résilience Financière des Villes Contemporaines

Grupo de Pesquisa aprovado em 21 de Junho pelo Conselho Deliberativo do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo

Versão do projeto de 20 de Agosto de 2018

Período de execução: 2018-2020

Coordenação de projetos

André Carlos Busanelli de Aquino

Professor Associado Universidade de São Paulo

Professor Visitante University of Birmingham

Pesquisador Produtividade CNPQ Nível 2 (renovado para 2013-2016)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2204782841421432>

Conselho (*advisory board*)

O conselho será composto por professores seniores internacionais e brasileiros. O papel do conselho é orientar oportunidades de tratar o assunto, assim como aspectos éticos da pesquisa na temática.

Objetivo geral do grupo

O grupo de pesquisa tem os seguintes objetivos:

1. Reunir especialistas (da academia e profissionais na sociedade) para gerar análises integradas, transdisciplinares sobre “como a gestão do orçamento público e a resiliência financeira afetam políticas públicas em cidades contemporâneas?” Cidades contemporâneas aqui com significado de centros urbanos com os mais diversos tipos de desafios da atualidade.
2. Integrar a discussão de resiliência financeira orçamentária em políticas públicas aos demais grupos consolidados no IEA.
3. Agregar ao debate de resiliência financeira na discussão de Administração Pública, e sensibilizar governos para a importância da questão.
4. Preparar, sensibilizar e engajar novas lideranças em Administração Pública para a questão de resiliência financeira.
5. Produzir conhecimento científico internacional a partir das experiências brasileiras.

Justificativa (Escopo Acadêmico e Científico)

O grupo de pesquisa pretende agregar ao demais grupos que já contribuem no IEA, unindo a literatura de dinâmica financeira e orçamentária de governos e a literatura de resiliência organizacional, para analisar como a Administração Pública Municipal assimila períodos de crise e como políticas públicas são impactadas.

Políticas públicas que entreguem valor à sociedade (*public value*) e melhores condições humanas esbarram não apenas na dificuldade do desenho do programa e do projeto da política, mas sobretudo na implantação e manutenção. Tanto a implantação quanto a manutenção dessas políticas dependem do quão resiliente é o governo em épocas de crise. Pois, quando o orçamento público é sujeito a algum tipo de choque, as políticas podem ser descontinuadas.

Os desafios urbanos e sociais são intensificados com choques financeiros que afetam diversos governos pelo país.

Quando esses governos possuem baixa resiliência financeira e organizacional, as pressões orçamentárias, decorrentes de crises, eventos de corrupção e crises políticas locais, afetam a execução orçamentária e, portanto, políticas públicas tendem a ser interrompidas. Com isso, eventuais trajetórias de desenvolvimento são abandonadas.

Neste cenário, o que surge é em geral uma orientação de curto prazo e destruição de valor público. Esse efeito é ainda mais crítico em grandes centros urbanos, pois uma breve interrupção de políticas públicas pode levar à uma rápida deterioração das condições já alcançadas anteriormente. Uma das saídas para interromper esse mecanismo é o desenvolvimento de soluções de resiliência financeira e organizacional.

Internacionalmente, as pesquisas de resiliência organizacional, Ciência política, Estudos Urbanos e Administração Pública não estão integradas. O mesmo se observa no Brasil. Academicamente e cientificamente, o grupo de pesquisa criará espaço para essa interdisciplinaridade. Tal integração é importante para oferecer soluções aos governos, casas legislativas e sociedade civil.

Associação do Grupo ao IEA

São 4 as principais razões para associação ao IEA em São Paulo. Primeiro, o grupo em questão *interage com os outros já estabelecidos no IEA*. Os valores que regem as cidades vêm sendo debatidos e estudados por diversos grupos, e expressos em metas postuladas por organismos internacionais. Estes princípios serão mais ou menos presentes ao longo dos anos com a implantação e manutenção de políticas públicas que atendam estes princípios. O IEA já tem grupos da área de humanidades bem estabelecidos que discutem os princípios que podem orientar as escolhas públicas, mas ainda não é tratada a questão da dinâmica orçamentária, e como sta afeta a sustentabilidade das políticas públicas.

Segundo, *o tema multidisciplinar* envolve as áreas de Administração Pública, Contabilidade e Finanças Públicas, Ciência Política e Políticas Públicas, Estudos Sociais, Direito e Artes. O que enquadra o grupo em uma abordagem multidisciplinar que teria dificuldade em ser desenvolvida em uma unidade isolada na USP.

Terceiro, *é necessário constituir um espaço de debate* com gestores públicos, organizações sociais, políticos e pesquisadores. O IEA nos dá isso, estando em um grande centro e trazendo a reputação de isenção e pluralidade, necessárias para atrair interessados nesta temática.

Quarto, é necessário ter *proximidade com esses atores, e em se tratando de grandes centros urbanos, é natural que o grupo seja nucleado em São Paulo*. Ainda, o Campus Butantã e a Escola de Artes, Ciências e Humanidades em São Paulo, concentram a maior quantidade de unidades que têm direta relação com o projeto. Por fim, nuclear o projeto em uma das capitais São Paulo ou Rio de Janeiro facilita o acesso a pesquisadores estrangeiros, e permite que eles vivenciem os centros urbanos em debate quando visitam o projeto.

Programa e Impactos Científicos e Sociais

A crise financeira nas grandes cidades traz a questão da real capacidade de governos lidarem com choques, sejam decorrentes de quedas de mercados, crises políticas ou escândalos de corrupção, entre outros. Em geral, as áreas de Estudos Sociais e Urbanos, Administração Pública e Políticas Públicas não atuam de forma coordenada. Porém, a inter e transdisciplinaridade são fundamentais para dar soluções nesse campo. As discussões de Cidades Inteligentes e Humanas, Desenvolvimento Sustentável, Consórcios Intermunicipais, todas são temas de natureza interdisciplinar.

Estudos em outros países têm destacado a importância da implementação de planos de desenvolvimento de cidades em direção sustentável, porém a implantação desses planos depende de como governos conseguem mantê-los durante choques financeiros. A capacidade de governos resistirem a choques está associada ao tipo de capacidades e respostas que em geral são dadas, assim como à maneira de se antecipar os choques (Barbera et al. 2017). Governos locais na Europa apresentam diversos tipos de respostas em tempo de crises, alguns apenas cortam gastos, outros têm respostas mais de longo prazo (Steccolini et al., 2017). No Brasil, a tendência é de respostas de curto prazo (Aquino & Cardoso, 2017). O problema nestes casos é que políticas públicas são desmontadas.

Apesar da crescente pesquisa em resiliência urbana (Meerow et al., 2016), o ponto em questão é a resiliência financeira e seu impacto direto na resiliência organizacional do governo e na resiliência urbana da cidade. A capacidade organizacional de lidar com crises, ou seja, de retomar seu estado de funcionamento antes da crise (Akgün & Keskin, 2014), se aplicada a governos, significa que governos teriam a capacidade de assimilar o choque da crise e retomar a operação normal (Boin & Lagadec, 2000; Boin & McConnell, 2007). Mas se aplicada à cidade em si, pode implicar a capacidade não apenas do governo em apoiar essa retomada, mas de outros atores da sociedade e o quanto os diversos atores estariam preparados para receber e lidar com o choque (Staupe-Delgado & Kruke, 2017) e assim evitar a deterioração das políticas. Além de frameworks terem sido propostos, como em Desouza & Flanery (2013) e Tainter & Taylor, (2014), outros fatores como a memória social (Pierce et al, 2011; Turok, 2014; Colten & Sumpter, 2009) têm sido tratados na literatura.

O grupo de pesquisa atua justamente neste ponto, procurando compreender o mecanismo que faz com que políticas públicas sejam desmontadas em época de choques orçamentários. A partir daí, procura-se dar soluções para que este efeito seja reduzido e, dessa forma, tornar as políticas públicas de longo prazo menos sujeitas às crises, além de aumentar a resiliência dessas políticas públicas (de longo prazo). Isso significa alterar a forma como ocorre a decisão política e o nível de discussão da priorização do que deve ser preservado ou não, quando um governo precisa entrar em regime de austeridade.

Áreas do Conhecimento

O *tema* envolve as áreas de Administração Pública, Contabilidade e Finanças Públicas, Ciência Política e Políticas Públicas, Estudos Sociais e Urbanos, Direito e Artes. A equipe é composta por pesquisadores seniores de países como França, Reino Unido, Alemanha, Áustria e Brasil. No Brasil, a equipe tem pesquisadores de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém e Salvador.

O grupo espera ter grande interação com grupos da área de Humanidades, bem estabelecidos em grupos de pesquisa e estudos do IEA atualmente.

Projetos a serem implantados

O tema de resiliência em cidades pode ser explorado de diversas formas. Seleccionamos 4 projetos que permitem cobrir a conexão orçamento – resiliência em políticas públicas (Projeto A), barreiras institucionais à resiliência (projeto B), um tipo de política de longo prazo que mostra pressões orçamentárias em conceitos de sustentabilidade intergeracional (projeto C), e uma solução coletiva à falhas na presença do poder público (Projeto D). Cada um desses projetos será implantado segundo um cronograma, com equipes e entregas específicas.

- **Projeto A:** Resiliência financeira e de política públicas: Como a dinâmica de orçamentos públicos tangencia a resiliência de políticas públicas?
- **Projeto B:** Barreiras institucionais à resiliência financeira em cidades.
- **Projeto C:** Espaços de governança de resiliência na política de previdência, austeridade fiscal e participação da sociedade civil.
- **Projeto D:** Respostas coletivas: coprodução na cidade como resposta às crises: suas barreiras e condicionantes.

Metodologia e cronograma geral

O grupo reúne atualmente 4 projetos. Cada um deles adota uma sequência de etapas de pesquisa, que está detalhada nos 4 projetos específicos.

De forma geral, o grupo adota uma perspectiva *mixed methods*. Dada a complexidade do fenômeno, ele deve compreender análise em profundidade dos casos.

Nos primeiros 6 meses partiremos de reuniões com especialistas convidados de diversas áreas de atuação de assuntos urbanos na sociedade, e de pesquisadores da USP e de outros centros de pesquisa. Estes especialistas irão expor seus pontos de vista, sobre como a dinâmica de orçamentos públicos tangencia suas áreas de especialização.

Paralelamente serão realizados estudo de casos múltiplos em capitais, grupos focais com gestores públicos, políticos e sociedade civil, e uma *survey*.

A escolha dos casos depende de cada projeto específico, realizados por pesquisadores associados ao grupo. Estes estão lotados em Instituições de Ensino naquelas capitais, permitindo que tenham mais fácil acesso a respondentes, e que vivenciem a realidade local. Esta forma também reduz custos de deslocamento.

O protocolo será debatido com interações contínuas online entre o grupo.

O método ainda contempla survey dirigida a gestores públicos de 240 cidades com mais de 100 mil habitantes (65% da população brasileira).

Cronograma de Reuniões Internas

Serão realizadas reuniões internas mensais. Estarão presentes os membros residentes na cidade de São Paulo, e os demais conectados em vídeo conferência.

Membros Permanentes do Grupo

Os membros atuais podem ser encontrados na página no grupo no IEA. Os membros contribuem em um dos projetos específicos em andamento.

Expansão do grupo quando constituído

Além dos membros já presentes, outras escolas da USP têm potencial para terem pesquisadores associados à temática, entre elas: Escola de Comunicações e Artes (ECA) - Artes Cênicas, Escola Politécnica (Poli), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), Faculdade de Educação (FE), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Faculdade de Saúde Pública (FSP), Instituto de Energia e Ambiente (IEE), Instituto de Estudos Brasileiros (IEB), Instituto de Medicina Tropical de São Paulo (IMT), Instituto de Psicologia (IP), Instituto de Relações Internacionais (IRI).

Outros pesquisadores estrangeiros estão permanentemente sendo convidados a participar em debates específicos ou como membros permanentes.

Organizações internacionais envolvidas

O grupo conta com o apoio institucional do *Institut des Amériques* - Pôle Brésil da França. Outras organizações que estabeleçam relação com o grupo serão adicionadas quando o acordo for formalizado.

Origem dos Recursos Financeiros

Os recursos financeiros e materiais para as atividades serão obtidos junto a órgãos de fomento e outras fontes de apoio. Além disto, recursos para viagens e intercâmbios de pesquisadores estão sendo obtidos junto a órgãos de fomento no exterior.

O IEA apoia o grupo cedendo espaços físicos na sede do instituto no Campus Butantã para realização dos debates acadêmicos e interação com organizações na cidade de São Paulo. Assim como apoio na transmissão de conteúdo online dos eventos realizados.

O projeto prevê a realização de vídeos sobre o tema, como forma de disseminar a conteúdo para o grande público. O custo de produção dos curta-metragens contará com o patrocínio da iniciativa privada. Contamos com o apoio institucional do IEA para captação desses recursos, e para abertura de portas necessárias à realização de eventos como USP Talks, ou similares, em grandes centros urbanos.

Atividades Públicas e divulgação para governos e líderes

Além de divulgação científica dos resultados, serão realizados os seguintes debates, discussões em prol da interdisciplinaridade e disseminação do tema.

- **Grupos focais** com organizações sociais e profissionais envolvidos com planejamento urbano e gestores públicos.
- Workshops de debates e **discussões de resultados intermediários**, com profissionais, gestores públicos e acadêmicos. O objetivo também é formar futuros líderes, envolvendo jovens interessados em transformação social para conhecerem a importância da resiliência do orçamento público.
- Workshop de **discussão dos resultados finais e sobre como desenvolver interdisciplinaridade** incluindo alunos de **programas de pós-graduação** nas diversas áreas para suscitar estudos que tragam solução no tema.
- **Manual para formação de líderes**, para ser usado em diversas circunstâncias e organizações, para preparar jovens para o debate sobre a relevância do orçamento público e de sua resiliência;
- Um **guia para gestores públicos e reguladores**, sobre como proteger o orçamento público e políticas de longo prazo.
- Uma **publicação em periódico internacional referenciado**, no primeiro nível dos periódicos da área seguindo a CAPES.
- Um **dossiê no Caderno do IEA**, sobre a temática, de forma interdisciplinar.

Referências listadas no documento

Akgün, A., & Keskin, H. (2014). Organisational resilience capacity and firm product innovativeness and performance. *International Journal of Production Research*, 52(23), 6918–6937

Aquino, A. C. & Cardoso, R.L. (2017), *Financial Resilience in Brazilian Municipalities*, in Ileana Steccolini, Martin Jones, Iris Saliterer (ed.) *Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance, Volume 27)* Emerald Publishing Limited, pp.53 – 71.

Boin, A., & Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4), 185–191.

Boin, A., & McConnell, A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), 50–59.

Colten, C. E., & Sumpster, A. R. (2009). Social memory and resilience in New Orleans. *Natural Hazards*, 48(3), 355-364.

Desouza, K. C., & Flanery, T. H. (2013). Designing, planning, and managing resilient cities: A conceptual framework. *Cities*, 35, 89-99.

Meerow, S., Newell, J. P., & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and urban planning*, 147, 38-49.

Pierce, J. C., Budd, W. W., & Lovrich Jr, N. P. (2011). Resilience and sustainability in US urban areas. *Environmental Politics*, 20(4), 566-584.

Staupe-Delgado, R., & Kruke, B. I. (2017) Preparedness: Unpacking and clarifying the concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1–13.

Steccolini, I.; Jones, M. & Saliterer, Iris (2017) *Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance, Volume 27)* Emerald Publishing Limited.

Tainter, J. A., & Taylor, T. G. (2014). Complexity, problem-solving, sustainability and resilience. *Building Research & Information*, 42(2), 168-181.

Turok, I. (2014). The resilience of South African cities a decade after local democracy. *Environment and Planning A*, 46(4), 749-769.