



**ESTADO DAS
CIDADES DO
MUNDO
2010/2011**
UNINDO O URBANO DIVIDIDO

Resumo e Principais Constatações

UN  HABITAT

ipea
Per um Brasil desenvolvido

Agradecimentos

Equipe Principal

Diretor: Oyebanji Oyeyinka

Coordenador: Eduardo López Moreno

Assessor de Estatísticas: Gora Mboup

Autores principais: Eduardo López Moreno, Oyebanji Oyeyinka, Gora Mboup

Gestão Editorial: Thierry Naudin, Rasna Warah

Apoio Editorial: Darcy Varney

Equipe de Apoio

Colaboradores: Padmashree Sampath, Cecilia Zanetta, Miloon Kothari, Shivani Chaudhry, Christopher Williams

Pesquisa: Gianluca Crispi, Raymond Otieno Otieno, Anne Amin

Gráficos: Gianluca Crispi, Azad Amir-Ghassemi, Raymond Otieno Otieno

Mapas: Jane Arimah

Estatísticas: Julius Majale, Philip Mukungu, Souleymane Ndoye, Wandia Riunga, Barbara Agonga-Williams, Wladimir Ray

Apoio Administrativo: Anne Idukitta, Elizabeth Kahwae, Mary Dibo

Apoio Consultivo e Técnico de ONU-HABITAT

Claudio Acioly, Ben Arimah, Alioune Badiane, Daniel Biau, Mohamed Halfani, Lucia Kiwala, Guenter Karl, Joseph Maseland, Naison Mutizwa-Mangiza, Oyebanji Oyeyinka, Andrew Rudd, Wandia Seaforth, Sharad Shankardass, Paul Taylor, Anna K. Tibaijuka, Emily Wong, Mariam Yunusa.

Conselho Consultivo Internacional

Robert Buckley, William Cobbett, Ali Farzin, Daniel Hoornweg, Maria da Piedade Morais, Marc Redwood, Dina K. Shehayeb, Germán Solinis, Yu Zhu.

Apoio Financeiro

Governo da Noruega, Reino de Bahrein, Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento (Canadá).

Contribuições Adicionais

Documentos preparatórios para a análise das políticas sobre a cidade inclusiva:

América Latina e o Caribe: Alain Santandreu (El Callao – Peru); César Valencia (Portoviejo – Equador); Cristina Reynals (Buenos Aires – Argentina); Daniel Ruben Cenci (Curitiba – Brasil); Dominique Mathon (Porto Príncipe – Haiti); Jaime Vásquez (Quito – Equador); José Luis Paniagu (Oruro – Bolívia); Ricardo Montezuma (Bogotá – Colômbia); Tomás Martínez Baldares (Cartago – Costa Rica); Vanessa Marx (São Paulo – Brasil).

África: Babatunde Agbola (Abuja – Nigéria); F. K. E. Nunoo (Accra – Gana); Rosemary Awuor-Hayangah (Durban e Joanesburgo – África do Sul); C. O. Olatubara, O J Omirin e F. F. Kasim (Ibadan – Nigéria), Catherine Adeya (Mombasa – Quênia); Agevi Elijah (Nairóbi – Quênia).

Ásia: Sociedade para Estudos de Desenvolvimento (Jaipur, Nova Delhi e Bombaim – Índia); Muhammed Taher e Kazi Maruful Islam (Rajshahi – Bangladesh); Muhammed Taher, Rezaul Karim e Ghulam Murtaza (Khulna – Bangladesh); Muhammed Taher e Iftekhar U. Chowdhury (Chittagong – Bangladesh); Muhammed Taher e Nurul Islam Nazem (Dhaka); Jayasundera Warnakula (Colombo).

Ideias para as caixas de texto:

Shivani Chaudhry, Miloon Kothari, Eduardo López Moreno, Thierry Naudin, Francisco Pérez Arellano, Raquel Rolnik, Padmashree Sampath, Pablo Vaggione, Darcy Varney, Rasna Warah, Emily Wong.

Pesquisa adicional:

Azad Amir-Ghassemi, Charlotte Clayton, Martha Mathenge, Elizabeth Mwaniki, Onyema Onwuka, Claudia Umazor Zelaya.

Colaborações adicionais na produção dos mapas: Victoria Abankwa, Kangwa Chama, Bharat Dahiya, Ali Farzin, María Dolores Franco Delgado, Eden Garde, Alberto Paranhos, Chris Radford, Dania Rifai, Ali Shabou, Kulwant Singh, Jonathan Stewart, Mansour Tall, Jaime Vásquez, Yu Zhu.

Informações do país/região:

Claudio Acioly, Marlene Fernandes e Maria da Piedade Morais (Brasil); Nefise Bazoglu (Turquia); Ali Farzin (Irã e China); Simone Cecchini, Cecilia Martínez e Jorge Rodríguez (países latino-americanos); Omondi Odhiambo (Lago Vitória); Keith Smith e Pinky Vilakazi (África do Sul); Kulwant Singh (Índia), Vinod Tewari (Índia), Yu Zhu (China).

Montagem da capa: Boston Street ©Jorge Salcedo/Shutterstock e Kathmandu, Nepal ©Dhoxax/Shutterstock.

Versão em Português

Editores e Publicação – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea

Prefácio



A imagem que surge da cidade do século 21 se encaixa em muitas descrições. Algumas são centros de rápido crescimento industrial e criação de riqueza, com frequência acompanhados de problemas nocivos de lixo e poluição. Outras vezes têm como características a estagnação, a decadência urbana e a crescente exclusão social e intolerância. Os dois cenários mostram a urgente necessidade que existe por explorar abordagens novas e mais sustentáveis para fazer face ao desenvolvimento urbano. Os dois clamam por cidades mais verdes, mais resistentes e inclusivas que possam ajudar no combate às mudanças climáticas e na solução de antigas desigualdades urbanas.

O Relatório sobre o *Estado das Cidades do Mundo 2010/2011*, “*Unindo o Urbano Dividido*”, analisa os fatores sociais, econômicos, culturais e políticos que dão lugar à pobreza urbana. Argumenta que grande parte da desigualdade e injustiça tem sua origem em uma inadequada elaboração de políticas e em um planejamento fraco tanto por parte das autoridades locais quanto dos governos centrais. Entre as medidas típicas para remediar a situação estão a retirada de barreiras que impeçam o acesso ao solo, à moradia, à infraestrutura e aos serviços básicos e a facilitação ao invés da inibição da participação e da

cidadania. O relatório também enfatiza que a melhor forma de atingir benefícios duradouros é a combinação de ação local com políticas facilitadoras nacionais.

Ao enfrentar novos e velhos desafios em um mundo que se urbaniza a passos acelerados, este relatório, que chega na hora certa, pode ajudar na pesquisa, no diálogo sobre políticas e no planejamento do desenvolvimento para os próximos anos. Recomendo suas conclusões a todos os que trabalham para criar os ambientes justos, verdes e dinâmicos de que os habitantes das cidades do mundo precisam para prosperar.

A handwritten signature in black ink that reads "Ban Ki-moon". The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping underline that extends to the right.

Ban Ki-moon
Secretário Geral
Nações Unidas

Introdução



Este Relatório sobre o Estado das Cidades do Mundo (2010/11) é publicado em um ano muito importante – um momento chave que marca a metade do caminho até o prazo final para atingir “a meta relacionada com as favelas” dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os esforços dos governos para reduzir o número de pessoas que moram em favelas mostram alguns resultados positivos.

Segundo os novos cálculos apresentados neste Relatório, entre os anos de 2000 e 2010 mais de 200 milhões de pessoas no mundo em desenvolvimento poderão deixar as condições de vida de favelas. Em outras palavras, os governos superaram, de forma coletiva, a Meta do Milênio em pelo menos duas vezes.

Entretanto, esse resultado favorável não acontece em todas as regiões da mesma forma. O sucesso tende a acontecer nas economias emergentes mais avançadas, ao passo que os países mais pobres não conseguiram os mesmos resultados positivos. É por isso que não podemos nos dar por satisfeitos porque, ao longo desse mesmo período, o número de habitantes em favelas subiu para seis milhões ao ano. Com base nessas tendências, espera-se que a população mundial de favelas continue crescendo se não forem tomadas ações corretivas nos próximos anos.

Este Relatório destaca os desafios sem precedentes que a urbanização lança às cidades do mundo neste momento – especialmente no Sul – e o concomitante *urbano dividido* que todos temos de enfrentar de forma coletiva para deter as múltiplas privações que resultam do crescimento desigual. Esses desafios incluem a miséria absoluta, a degradação ambiental, a desigualdade de renda, as desigualdades socioeconômicas históricas, a marginalização e várias formas de exclusão.

Provavelmente, será impossível atingir o desenvolvimento urbano sustentável se permitirmos que a *urbano dividido* não só permaneça mas que continue aumentando, abrindo diferenças enormes, inclusive em algumas cidades verdadeiros abismos, uma ferida aberta que pode produzir instabilidade social ou, pelo menos, gerar altos custos sociais e econômicos não apenas para os pobres urbanos mas para a sociedade como um todo.

Esta edição do Relatório aponta as opções disponíveis para os formuladores de políticas em toda a ampla gama de desafios econômicos, sociais, culturais e políticos necessários para superar o *urbano dividido*. Traça um novo curso de ação, com os passos e alavancas necessários para conseguir cidades mais inclusivas, enfatizando a necessidade de respostas mais amplas e integradas que possam ir além de uma perspectiva dividida em compartimentos e de curto prazo.

O Relatório se beneficia amplamente do conhecimento específico do contexto extraído em grande parte das perspectivas e informações regionais, numa aposta por inspirar respostas de políticas locais baseadas em evidências. Nesse sentido, este Relatório contribui para preencher o vazio entre a informação científica e a ação da sociedade, que é um requisito simples porém fundamental para promover a equidade e a sustentabilidade para cidades mais harmoniosas.

Anna K. Tibaijuka
Subsecretária Geral e Diretora Executiva
Programa das Nações Unidas para os Assentamentos
Humanos (ONU-HABITAT)

Resumo e Principais Constatações

Inexoravelmente o mundo está cada vez mais urbano. Em 2030 todas as regiões em desenvolvimento, incluindo Ásia e África, terão mais pessoas morando em áreas urbanas do que no campo. Nos próximos 20 anos, o *Homo sapiens*, “o humano sábio”, se tornará em *Homo sapiens urbanus* em praticamente todas as regiões do planeta.

As cidades – grandes ou pequenas, bairros inteiros, os centros urbanos, as áreas suburbanas ou da periferia – oferecem aos seres humanos a possibilidade de compartilhar espaços urbanos, participar em eventos públicos e privados e exercer tanto as suas obrigações quanto os seus direitos. Por sua vez, essas oportunidades possibilitam cultivar valores sociais e definir modos de governança e outras regras que permitem aos seres humanos produzir bens, comercializar com outros e ter acesso aos recursos, à cultura e a várias formas de riqueza ou bem-estar.

As cidades podem ser abertas ou fechadas em relação à capacidade de seus habitantes de acessar, ocupar e usar o espaço urbano e até de produzir novos espaços para atender a suas necessidades. As cidades também podem ser abertas ou fechadas em termos da capacidade de seus habitantes para ter acesso às decisões e participar dos diferentes tipos de interação e troca. Para alguns moradores, a cidade é o lugar onde acontece a vida social e política, onde o conhecimento é criado e compartilhado e onde várias formas de criatividade e arte são desenvolvidas; para outros, a cidade nega essas oportunidades. Portanto, as cidades podem ser lugares de inclusão e participação, mas também podem ser lugares de exclusão e marginalização.

O Urbano Dividido

As cidades mudam constantemente. São construídas, reconstruídas, transformadas, ocupadas por diferentes grupos e usadas para funções diferentes. Na busca por uma melhor organização espacial para obter maiores receitas, economias de escala mais eficientes e outros benefícios dos aglomerados urbanos, as cidades produzem vários níveis de diferenciação residencial. Na maioria das áreas urbanas do mundo desenvolvido, a segmentação dos espaços para diferentes usos é relativamente visível, embora a heterogeneidade e os usos misturados continuem acontecendo de forma ampliada. Já em muitas cidades do mundo em desenvolvimento, a separação dos usos e dos níveis de prosperidade é tão óbvia que os ricos moram em bairros com bons serviços, condomínios privados e residenciais formais bem construídos, enquanto os pobres estão confinados em assentamentos informais e favelas no centro da cidade ou na área periurbana.

Ainda falta muito para que as cidades, em especial no Sul, ofereçam as mesmas condições e oportunidades às suas comunidades de moradores. A maioria da população urbana é impedida ou limitada na realização das suas necessidades básicas pela sua condição econômica, social ou cultural, sua origem étnica, gênero ou idade. Em algumas dessas cidades, o *urbano dividido* entre “os que têm” e “os que não têm” abre uma brecha – às vezes inclusive um abismo, uma ferida aberta –

que pode produzir instabilidade social ou pelo menos gerar altos custos sociais e econômicos não só para os pobres urbanos, mas para a sociedade como um todo.

Quase sempre, as cidades estão divididas por fronteiras invisíveis. Dividem o “centro” do que está “fora do centro”, ou a parte “alta” da “baixa”, como é conhecida popularmente a divisão urbana em muitas partes do Sul. Essas demarcações feitas pelo homem são com frequência completamente diferentes ao longo de uma linha contínua espacial e social, refletindo a única diferença experimentada pelas suas respectivas populações: o nível socioeconômico. Uma avaliação mais detalhada do espaço urbano de muitas cidades do mundo em desenvolvimento evidencia melhor a fragmentação da sociedade, apontando diferenças na forma em que o espaço e as oportunidades são produzidos, apropriados, transformados e utilizados. Algumas áreas mostram uma infraestrutura muito boa de parques, jardins e zonas residenciais bem cuidados para a classe alta. Pelo contrário, outras áreas se caracterizam pela grande pobreza com moradias inadequadas, serviços deficientes, instalações de lazer e cultura poucas e ruins, decadência urbana e escassos investimentos de capital em infraestrutura pública. Essas diferenças, tangíveis em relação ao acesso, surgem como sintomas das divisões intangíveis porém duradouras da sociedade, que distribui as oportunidades e liberdades desigualmente entre seus habitantes.

A divisão física adota a forma de exclusão social, cultural e econômica. Grandes parcelas da sociedade são frequentemente excluídas sob o pretexto de atributos pré-determinados sobre os que não têm controle nenhum, tais como gênero, idade, raça ou etnia, ou sobre os que têm pouco controle, como o lugar onde moram (favelas vs. bairros ricos) ou o que possuem (renda e nível social). Entretanto, essa estreita perspectiva omite as contribuições reais e potenciais que os grupos marginalizados fazem em prol da construção de cidades e nações e, portanto, só pode adiar o progresso para o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

O urbano dividido é a face da injustiça e o sintoma de uma disfunção sistêmica. Uma sociedade não pode reivindicar ser harmoniosa ou unida quando grande parte dos seus habitantes não consegue ter suas necessidades básicas atendidas enquanto outros vivem na opulência. Uma cidade não pode ser harmoniosa quando alguns grupos concentram seus recursos e oportunidades enquanto outros continuam sendo pobres e carentes.

Mesmo assim as cidades não são – nem deveriam ser – “o mundo que o homem criou e onde está condenado a viver”. As cidades são, pelo contrário, veículos para a mudança social: lugares onde novos valores, crenças e ideias podem forjar um paradigma de crescimento diferente que promova direitos e oportunidades para todos os membros da sociedade. Baseado não só em argumentos morais e éticos, mas também no acesso prático às oportunidades, o conceito de uma “cidade inclusiva”, ou “uma cidade para todos”, engloba os benefícios sociais e econômicos de mais igualdade, promovendo resultados positivos para cada um dos indivíduos da sociedade.

1 Tendências Urbanas

Urbanização: Uma força positiva para a transformação

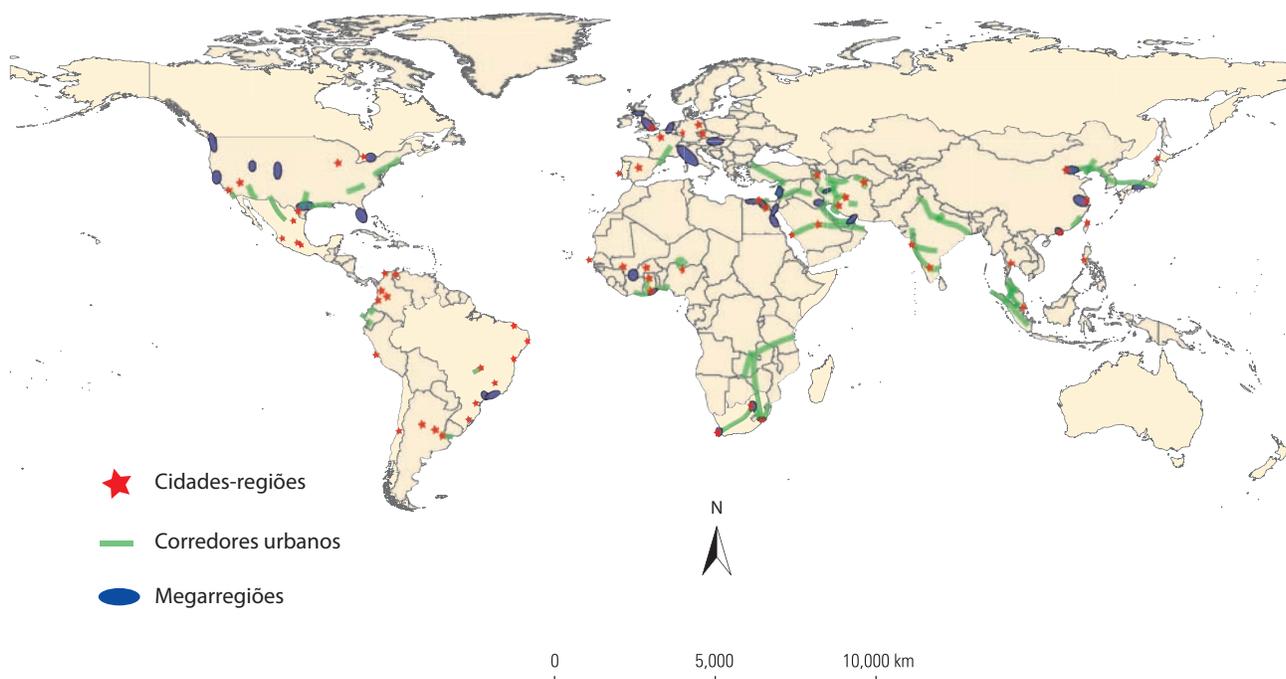
Em meados do século 20, três em cada 10 pessoas do planeta moravam em áreas urbanas. Naquela época e ao longo das três décadas seguintes, a expansão demográfica teve o crescimento mais rápido nas cidades do mundo todo. Posteriormente, teve lugar um processo lento, mas constante, de desaceleração. Na atualidade, metade da população mundial vive em áreas urbanas e até a metade deste século todas as regiões serão predominantemente urbanas, com o ponto de inflexão antecipado para um pouco depois de 2050 na África Oriental. Segundo as previsões atuais, praticamente todo o crescimento populacional do mundo durante os próximos 30 anos estará concentrado nas áreas urbanas.

Embora muitos países tenham adotado uma atitude ambivalente ou hostil em relação à urbanização, com frequência com consequências negativas, parece que hoje esse processo mundial é inevitável. Em geral também é positivo, porque acarreta várias mudanças fundamentais, a saber: a) no setor de empregos, de atividades de base agrícola para a produção em massa e indústrias de serviços; b) em valores sociais e modos de governança; c) na configuração e funcionalidade dos assentamentos humanos; d) na escala espacial, densidade e atividades das cidades; e) na composição de grupos sociais, culturais e étnicos e f) na extensão dos direitos democráticos, em especial no empoderamento das mulheres.

Utilizando um grande número de novos dados significativos e comparativos, este Relatório identifica as tendências, tanto as semelhantes quanto as diferentes, que caracterizam a urbanização nas diferentes regiões e países; e o faz em um cenário de importantes mudanças recentes, tais como a expansão e encolhimento acelerado das cidades, o envelhecimento das populações, dinâmicas urbanas e regionais e fatores de localização regional, entre outros. Nesse sentido, vale a pena fazer referência a duas tendências significativas que tanto podem ajudar a diminuir a divisão urbana quanto a aumentá-la:

- As cidades estão se fundindo entre elas para criar assentamentos urbanos em escala massiva. Essas configurações adotam a forma de megarregiões, corredores urbanos e cidades-regiões. Estão surgindo em várias partes do mundo, se transformando em unidades espaciais que estão unidas territorial e funcionalmente por sistemas econômicos, políticos, socioculturais e ecológicos. As cidades em aglomerados, corredores e regiões estão se tornando os novos motores da economia global e das economias regionais, e refletem os vínculos que surgem entre a expansão urbana e os novos modelos da atividade econômica. Entretanto, enquanto melhoram a interconectividade e criam novas formas de interdependência entre as cidades, essas configurações também podem resultar em um desenvolvimento regional e urbano desequilibrado, porque fortalecem vínculos com centros econômicos existentes, ao invés de permitir um desenvolvimento espacial mais amplo.

MAPA 1.1: CIDADES-REGIÕES, CORREDORES URBANOS E MEGAREGIÕES GLOBAIS SELECIONADAS



Fonte: ONU-HABITAT Escritórios regionais, 2009.



Lima, Peru. Em 2050, América do Sul será a região mais urbana do mundo com 91,4% da sua população morando em áreas urbanas. ©Yory Frenklakh/Shutterstock

Aqui o desafio é para que as autoridades locais e os governos regionais adotem políticas que possam maximizar os benefícios da urbanização e responder a essas formas de interconectividade e interdependência da cidade. A base fundamental é promover o crescimento do desenvolvimento econômico e regional e ao mesmo tempo antecipar e gerir as consequências negativas do crescimento urbano/regional, tais como o desenvolvimento regional e urbano assimétrico que engloba a possibilidade de piorar a divisão urbana.

- Cada vez mais pessoas do Norte e do Sul estão indo morar fora da cidade, em cidades “satélites” ou dormitórios e em bairros suburbanos, aproveitando os preços da moradia, que são melhores do que os das áreas centrais, com menos densidade e às vezes até com melhor qualidade de vida em alguns aspectos. A expansão espacial das cidades é motivada não apenas pela preferência dos moradores por um estilo de vida nos arredores da cidade, mas também pela crise de regulamentação do solo, falta de controle das áreas da periferia da cidade, mal controle do planejamento das subdivisões do solo, tecnologias e serviços melhores

e mais amplos para que as pessoas que moram fora da cidade possam viajar todos os dias até o trabalho no centro urbano, assim como uma maior mobilidade da população. Tanto na forma de “periferização” (assentamentos informais) ou do “crescimento descontrolado para as regiões fora da cidade” (zonas residenciais para grupos de renda alta ou média), a sub-urbanização gera externalidades ambientais, econômicas e sociais negativas. Nos países em desenvolvimento, o fenômeno acontece, sobretudo, como uma forma de escapar da má governança, da falta de planejamento e de acesso ruim aos serviços e instalações. Pobres e ricos procuram refúgio fora da cidade, gerando ainda mais divisão do espaço físico e social.

As cidades devem ter como objetivo políticas para os atuais desafios urbanos (favelas, solo acessível, serviços básicos e transporte público) e em especial se antecipar à expansão com boas políticas de planejamento e ações relacionadas com o controle da especulação associada ao espraiamento urbano. As cidades também devem garantir direitos aos pobres urbanos, junto como solo acessível com serviços e a segurança da posse, se o objetivo é evitar ainda mais periferização.

FIGURA 1.1: TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DE CIDADES SELECIONADAS COM RÁPIDO CRESCIMENTO EM ÁFRICA ENTRE 1990 E 2006

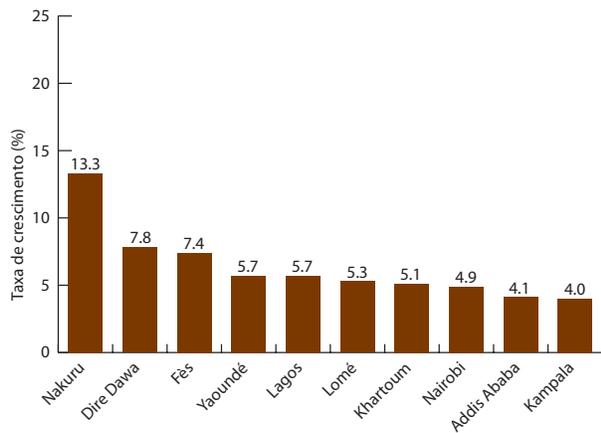


FIGURA 1.2: TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DE CIDADES SELECIONADAS COM RÁPIDO CRESCIMENTO EM ÁSIA ENTRE 1990 E 2006

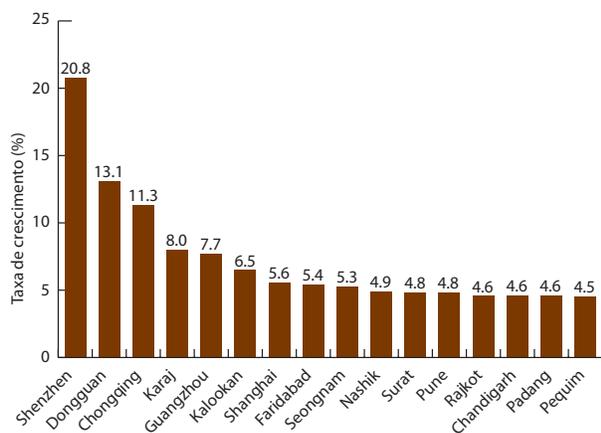
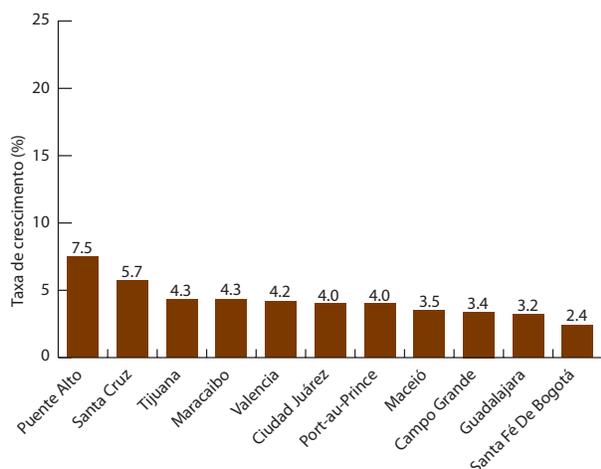


FIGURA 1.3: TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DE CIDADES SELECIONADAS COM RÁPIDO CRESCIMENTO NA REGIÃO DA AMÉRICA LATINA E O CARIBE ENTRE 1990 E 2006



Fonte: Anuário demográfico, Vários Anos 1990 - 2006.

A riqueza das cidades

A prosperidade das nações está intimamente ligada à prosperidade das suas cidades. Nunca nenhum país conseguiu atingir um crescimento econômico sustentável ou um desenvolvimento social rápido sem urbanização (os países com renda per capita mais alta tendem a ser os mais urbanizados, enquanto os países com renda mais baixa são os menos urbanizados). Graças a uma produtividade superior, as empresas instaladas em cidades têm uma altíssima contribuição com o produto interno bruto (PIB) nacional. Em outros países, é um grupo de cidades o responsável por uma parcela significativa do PIB nacional. O agrupamento de cidades de megaregiões, corredores urbanos e cidades-regiões que funcionam como entidades de uma única economia põe em movimento padrões de crescimento autofortalecidos e cumulativos que estão dando uma contribuição significativa à atividade econômica mundial. As altas densidades urbanas reduzem os custos transacionais, fazendo com que o gasto público em infraestrutura e serviços seja economicamente mais viável, facilitando a geração e a divulgação do conhecimento, importantes fatores para o crescimento. De mãos dadas com o crescimento econômico, a urbanização tem ajudado a reduzir a pobreza total oferecendo novas oportunidades, melhorando o nível de renda e aumentando o número de opções de subsistência para as populações rurais e para as urbanas. Portanto, a urbanização tem de fato um papel positivo na redução da pobreza total, em especial nos lugares onde tem o apoio de políticas bem adaptadas. Entretanto, quando a urbanização vem acompanhada de um crescimento econômico fraco, quando faltam políticas distributivas ou quando as que existem são ineficazes, a urbanização resulta na concentração local de pobres ao invés de trazer uma redução significativa da pobreza.

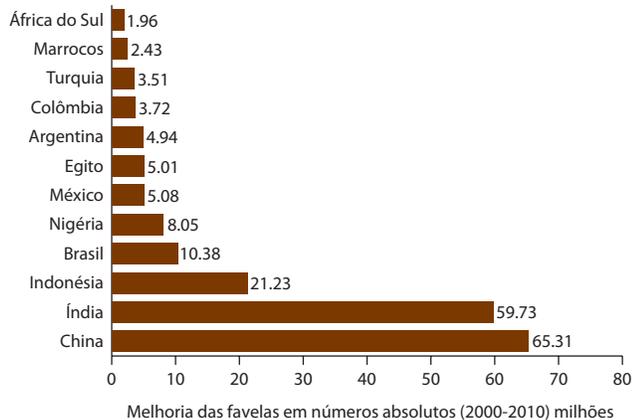
As cidades têm a possibilidade de fazer com que os países sejam mais ricos porque oferecem economias de escala e proximidade, o que gera melhor produtividade. O crescimento econômico pode transformar centros urbanos em eficazes “guerreiros contra a pobreza” se os benefícios e as oportunidades são re-distribuídos através de políticas adequadas. As cidades também podem reduzir a pobreza rural de forma significativa.

Favelas: As más notícias ofuscam as boas

Em muitos países em desenvolvimento, a expansão urbana tem se caracterizado pela informalidade, a ilegalidade e os assentamentos sem planejamento. O crescimento urbano tem se associado muito fortemente com a pobreza e o crescimento de assentamentos precários e favelas. Felizmente, de certa forma vários países têm conseguido frear a crescente expansão de favelas e têm melhorado as condições de vida desses lugares. Embora os esforços para reduzir a forma mais inaceitável da urbano dividido representada pelas favelas e assentamentos precários sejam desiguais pelo mundo todo, esses esforços já têm produzido alguns resultados positivos. Segundo os cálculos de ONU-HABITAT, entre 2000 e 2010, um total de 227 milhões de pessoas no mundo em desenvolvimento terá conseguido sair das condições de vida de favelas. Em outras palavras, os governos conseguiram superar de forma coletiva a Meta 7 do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio em pelo menos 2,2 vezes e 10 anos antes de 2020, o prazo final estabelecido.

A melhoria da vida dos moradores das favelas é a melhor forma de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Moradias melhores e serviços de água e esgoto mais adequados não só salvarão vidas entre a população muito pobre, como também ajudarão muito a avançar nas áreas de educação e saúde.

FIGURA 1.4: UNINDO O URBANO DIVIDIDO ATRAVÉS DA MELHORIA DAS FAVELAS: OS PAÍSES MAIS BEM SUCCEDIDOS



Fonte: ONU-HABITAT- GUO. 2009. Obs.: os dados de 2010 são previsões.

Ásia aparece em primeiro lugar nos esforços bem sucedidos para atingir a meta relacionada com as favelas, com os governos da região melhorando juntos a vida de aproximadamente 172 milhões de moradores de favelas entre 2000 e 2010; isso representa 74% do número total de habitantes urbanos do mundo que não sofrem mais com condições inadequadas de moradia. China e Índia são os países onde mais moradores de favelas melhoraram suas condições de vida. Esses dois países juntos tiraram 125 milhões de pessoas das condições de favela no mesmo período. Depois da China e da Índia, as melhorias mais significativas nas condições de vida de favelas em Ásia foram registradas na Indonésia, na Turquia e no Vietnã. No nível sub-regional, os melhores avanços foram registrados no Sul e Leste de Ásia (73 e 72 milhões de pessoas, respectivamente), seguido pelo Sudeste asiático (33 milhões). Entretanto, a Ásia Ocidental não conseguiu fazer uma boa contribuição porque o número de moradores de favelas nesta sub-região teve um aumento de 12 milhões.

Em África calcula-se que 24 milhões de moradores de favelas melhoraram de vida na última década, representando 12% do esforço global para estreitar essa forma de divisão urbana. O Norte de África é a única sub-região do mundo em desenvolvimento onde o número (8,7 milhões) e a proporção de moradores de favelas diminuíram de forma estável (de 20 para 13%). Egito, Marrocos e Tunísia foram os países mais bem sucedidos. Entretanto, na África Subsaariana a proporção total da população urbana morando em favelas diminuiu apenas 5% (ou 17 milhões de pessoas). Gana, Senegal, Uganda, Ruanda e Guiné foram os países mais bem sucedidos

na sub-região, reduzindo as proporções de moradores de favelas em mais de um quinto na última década.

Uns 13% do avanço para cumprir a meta global relacionada com as favelas ocorreram na América Latina e o Caribe, onde se calcula que 30 milhões de pessoas deixaram as condições de vida de favelas desde o ano 2000. Na última década, Argentina, Colômbia e República Dominicana conseguiram reduzir suas proporções de moradores de favelas em mais de um terço, fazendo deles os países mais bem sucedidos na região.

Os municípios bem sucedidos assumiram em cheio a responsabilidade da redução de favelas, apoiando seu compromisso com reformas de políticas ousadas e evitando o aumento futuro de favelas com planejamento e políticas econômicas equitativas. O reconhecimento da existência de favelas deve se combinar com um compromisso político de longo prazo apoiado por recursos orçamentários, reformas de políticas e fortalecimento institucional adequados, forte monitoramento e aumento de escala de projetos locais bem sucedidos, se o objetivo é lidar com o problema das favelas de forma eficaz.

Em todas as regiões em desenvolvimento, a melhoria da vida dos moradores de favelas exige programas de macro-nível que incluam infraestrutura de habitação e financiamento, melhores serviços de água e esgoto e espaços adequados para viver. Entretanto, esses programas macro devem estar associados a esquemas de micro-nível, incluindo micro-crédito, mutirão, educação e emprego.

O fato de que outros 227 milhões de residentes urbanos conseguiram ter acesso a melhores serviços de água e esgoto junto com moradias mais duradouras e menos lotadas mostra que muitos países e cidades estão levando a sério a meta relacionada com as favelas. Isso melhora as perspectivas de milhões de pessoas de escapar de pobreza, doenças e analfabetismo, e de ter uma vida melhor graças a uma divisão urbana menor.

Nos últimos 10 anos, a proporção da população urbana morando em favelas no mundo em desenvolvimento diminuiu de 39% no ano de 2000 para uns 32% em 2010. E mesmo assim continua existindo a divisão urbana porque em termos absolutos o número de moradores de favelas tem de fato aumentado de forma considerável e continuará aumentando num futuro próximo. Entre 2000 e 2010, a população urbana no mundo em desenvolvimento aumentou numa média estimada de 58 milhões ao ano; isso inclui 6 milhões que não conseguiram melhorar suas condições e se juntaram ao número dos moradores de favelas. Ao mesmo tempo, ONU-HABITAT calcula que, através de programas de melhoria e prevenção de assentamentos informais, os

países em desenvolvimento tiraram 22 milhões de pessoas anualmente das condições de favelas entre 2000 e 2010. Com base nessas tendências, espera-se que a população mundial de favelas chegue a 889 milhões em 2020.

As boas notícias vêm acompanhadas de más notícias. Os cálculos de ONU-HABITAT confirmam que o avanço feito na meta relacionada com as favelas não foi suficiente para parar o aumento demográfico dos assentamentos informais no mundo em desenvolvimento. Nesse sentido, os esforços para reduzir o número de moradores de favelas não são nem satisfatórios nem adequados.

Neste cenário, é tarefa dos governos nacionais rever e aumentar a meta relacionada com as favelas para um número que leve em consideração tanto as favelas existentes quanto as que eventualmente poderão surgir. As nações que têm obtido bons resultados até agora devem manter ou aumentar os esforços para melhorar as

condições de vida dos moradores de favelas, ao mesmo tempo em que devem fornecer alternativas adequadas para impedir a formação de novas favelas. Os governos que não estão conseguindo reduzir as favelas devem adotar mudanças radicais nas suas atitudes e políticas com relação às favelas e à pobreza urbana em geral.

Os esforços devem se centrar nas regiões que enfrentam os maiores desafios de desenvolvimento na redução do número de favelas: África Subsaariana e Ásia Ocidental. Os outros que precisam de atenção especial são os países que, apesar de todo o avanço geral obtido na meta relacionada com as favelas em nível nacional, ainda continuam enfrentando enormes desigualdades espaciais em algumas regiões e cidades. Finalmente, também são necessários esforços naquelas cidades que, mesmo se saindo relativamente bem, ainda têm grandes bolsões de pobreza onde as pessoas continuam marginalizadas.

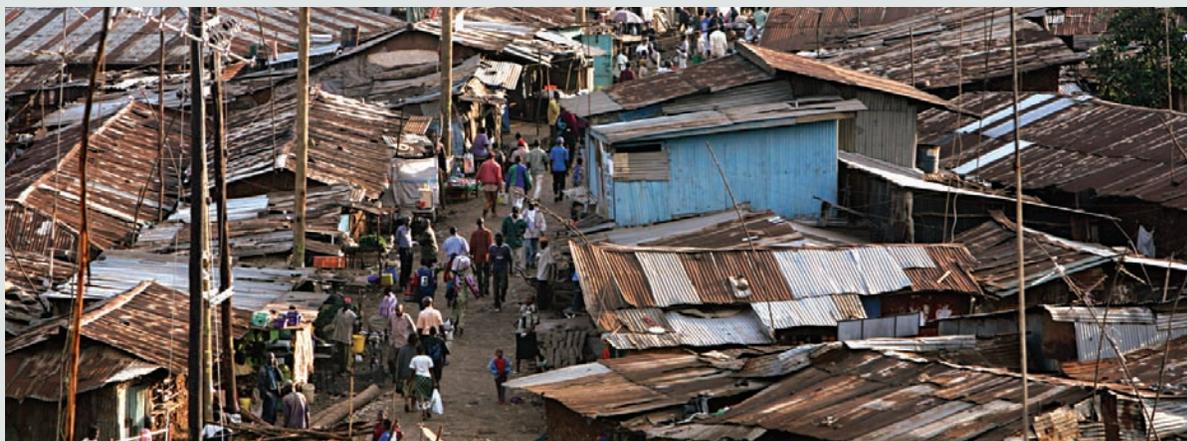


Jakarta, Indonésia conseguiu uma importante redução no número de moradores de favelas.

INDICADORES DE FAVELAS DE ONU-HABITAT

Considera-se uma família que vive em condições de favela ou assentamento precário a um indivíduo ou um grupo de indivíduos morando sob o mesmo teto em uma área urbana, sem um ou mais dos seguintes cinco serviços/instalações: (1) moradia duradora (uma estrutura permanente que ofereça proteção contra as condições climáticas extremas); (2) espaço suficiente para viver (não mais do que três pessoas dividindo um cômodo); (3) acesso à água tratada (água que seja suficiente, acessível e que possa ser obtida sem esforço extremo); (4)

acesso a melhores instalações sanitárias (banheiro privado, ou um público a dividir com um número razoável de pessoas); e (5) segurança da posse (posse de facto ou de jure e proteção contra despejos forçados). Como as informações sobre a segurança da posse não estão disponíveis na maioria dos países incluídos na base de dados de ONU-HABITAT, só são utilizados os quatro primeiros indicadores para definir as famílias que moram em favelas e assim poder calcular a quantidade de população urbana nas favelas.



Kibera, Nairobi, Quênia. A urbanização pode resultar em grave desigualdade. ©Manoocher Deghati/IRIN

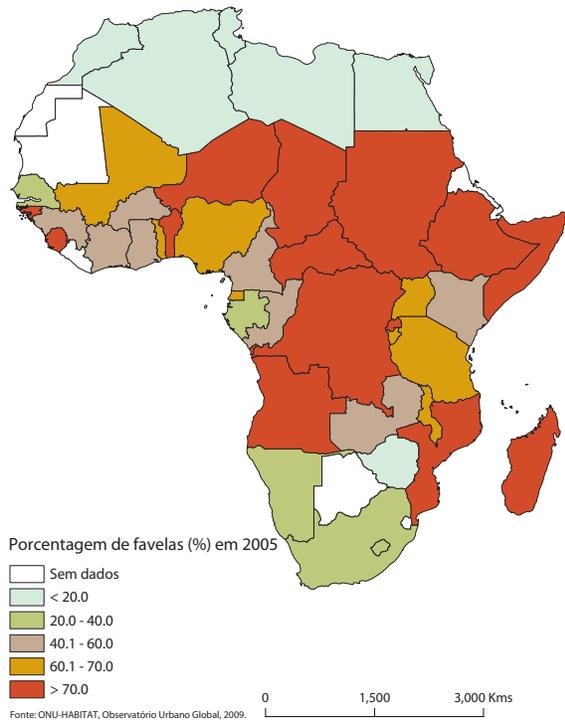
TABELA 1.1: A POPULAÇÃO URBANA QUE MORA EM FAVELAS, 1990-2010

Principal região ou área	POPULAÇÃO EM FAVELAS URBANAS (MILHARES)					
	1990	1995	2000	2005	2007	2010
Regiões em desenvolvimento	656,739	718,114	766,762	795,739	806,910	827,690
Norte de África	19,731	18,417	14,729	10,708	11,142	11,836
África Subsaariana	102,588	123,210	144,683	169,515	181,030	199,540
América Latina e o Caribe	105,740	111,246	115,192	110,105	110,554	110,763
Ásia Oriental	159,754	177,063	192,265	195,463	194,020	189,621
Sul de Ásia	180,449	190,276	194,009	192,041	191,735	190,748
Sudeste asiático	69,029	76,079	81,942	84,013	83,726	88,912
Ásia Ocidental	19,068	21,402	23,481	33,388	34,179	35,713
Oceania	379	421	462	505	524	556

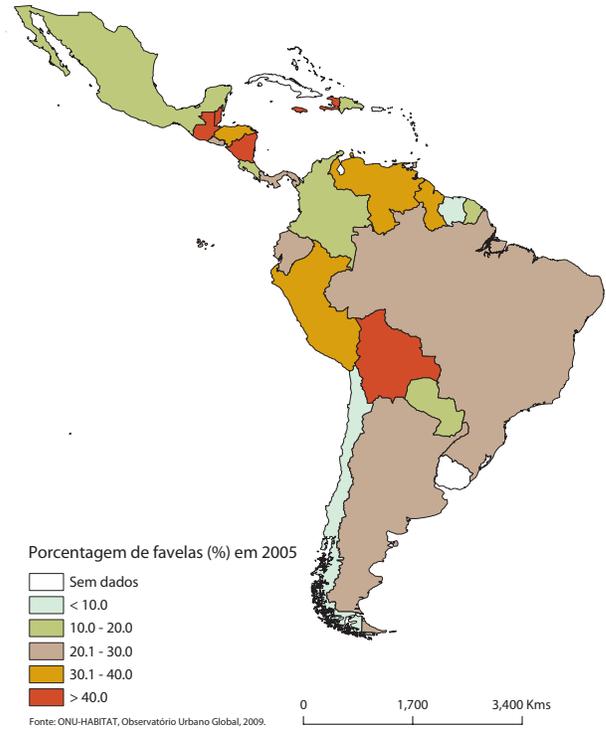
Principal região ou área	PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO URBANA MORANDO EM FAVELAS (%)					
	1990	1995	2000	2005	2007	2010
Regiões em desenvolvimento	46.1	42.8	39.3	35.7	34.3	32.7
Norte de África	34.4	28.3	20.3	13.4	13.4	13.3
África Subsaariana	70	67.6	65	63	62.4	61.7
América Latina e o Caribe	33.7	31.5	29.2	25.5	24.7	23.5
Ásia Oriental	43.7	40.6	37.4	33	31.1	28.2
Sul de Ásia	57.2	51.6	45.8	40	38	35
Sudeste asiático	49.5	44.8	39.6	34.2	31.9	31
Ásia Ocidental	22.5	21.6	20.6	25.8	25.2	24.6
Oceania	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1

Fonte: cálculos de ONU-HABITAT (baseados na Divisão de População das Nações Unidas, Perspectivas da Urbanização Mundial: A Revisão de 2007)

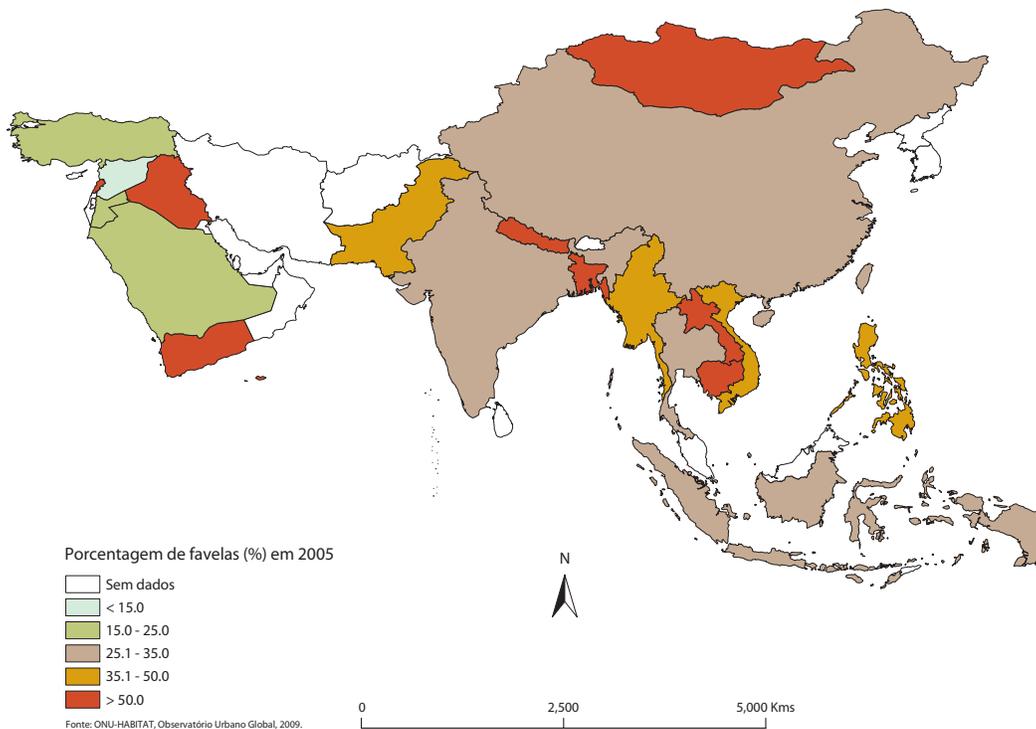
MAPA 1.2: PROPORÇÃO DE FAVELAS DE PAÍSES SELECIONADOS DE ÁFRICA (2005)



MAPA 1.2: PROPORÇÃO DE FAVELAS DE PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (2005)



MAPA 1.3: PROPORÇÃO DE FAVELAS DE PAÍSES SELECIONADOS DE ÁSIA (2005)



CAIXA 1.1: DO PONTO CEGO PARA OS HOLOFOTES: CINCO MEDIDAS DE POLÍTICAS PARA A REDUÇÃO DE FAVELAS



Bogotá. Na Colômbia, cerca de 3,7 milhões de moradores de favelas se beneficiaram de estratégias bem direcionadas para a urbanização e prevenção de favelas.

© Tífonimages/Shutterstock

Só em algumas ocasiões as favelas conseguem ser o que a maioria das autoridades públicas gostaria: um fenômeno transitório que acaba com o tempo na medida em que há mais crescimento e aumento de renda. Hoje em muitas cidades as favelas visíveis demais continuam sendo pontos cegos para os formuladores de política – presos entre gestos simbólicos, com ações de retirada de moradores ou despejos massivos, ou simplesmente “fazendo o jogo de empurra” administrativo. A tentativa esporádica na resposta e na reforma institucional normalmente naufraga em falta de apoio, financiamento ou coordenação. Mesmo assim, vários municípios em muitos países (que representam aproximadamente um terço dos conhecidos como “em desenvolvimento”) têm conseguido reduzir os números absolutos de favelados entre suas populações.

Como conseguiram? Os governos bem sucedidos assumiram em cheio a responsabilidade da redução das favelas, apoiando os compromissos com reformas de políticas ousadas e impedindo o futuro aumento de favelas com planejamento e políticas econômicas equitativos. Algumas evidências recentes coletadas por ONU-HABITAT em 44 países bem sucedidos sugerem que a redução das favelas requer uma combinação de cinco abordagens específicas e complementares: 1) conscientização e defesa da causa; 2) compromisso político de longo prazo; 3) reformas de políticas e fortalecimento institucional; 4) implementação e monitoramento e 5) aumento de escala de projetos locais bem sucedidos.

Conscientização e Defesa da causa. Para as autoridades locais e outras partes interessadas, a conscientização requer sistemas e indicadores de monitoramento de favelas para coletar informações e analisar tendências, como os que têm se mostrado bem sucedidos no Vietnã, no Brasil e na Indonésia. A defesa da causa envolve mensagens de divulgação sobre as melhores condições de vida dos moradores das favelas, como tem sido feito pelos governos do

Brasil, da Índia e do México. As organizações da sociedade civil também podem incentivar o compromisso político e defender as opiniões e direitos dos favelados e dos pobres em geral – tanto vigiando o que está sendo feito com organizações semelhantes a Réseau Social Watch Bénin, que monitora os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as estratégias de redução da pobreza, ou como parceiros de programas financiados pelo governo, como o Hábitat e Resgate dos Espaços Públicos do México. Às vezes organizações como Shack/Slum Dwellers International (Associação Internacional de Moradores de Favelas/Barracos) realizam tanto um papel de defesa da causa como executivo.

Compromisso político de longo prazo.

Nos últimos 15 anos um compromisso político consistente de urbanização de favelas em grande escala e de oferta de serviços aos pobres urbanos tem permitido que China, Índia, Turquia, República Dominicana, Colômbia, Egito, Marrocos e Tunísia consigam reduzir e equilibrar o número de favelas. Recentemente outros países, como Gana, Senegal e Argentina, intensificaram a ação e ainda outros começaram a juntar o apoio político necessário para reformas de políticas do solo e da posse da terra, como Burkina Faso, Senegal e Tanzânia.

Reforma de política e fortalecimento

institucional. As reformas políticas necessárias para a urbanização e a prevenção de favelas incluem oferta de moradia, solo e infraestrutura e financiamento. Indonésia, Nicarágua e Peru integraram um grande número de pobres urbanos no tecido legal e social; outros países, como a Índia, têm empregado extensas reformas e programas a favor dos pobres para oferecer solo e moradia ou têm adotado abordagens mais inclusivas. A Costa Rica, o Equador e a Colômbia tentam evitar o deslocamento e por isso trabalham diretamente nos assentamentos in loco, melhorando as condições de vida existentes. A maioria dos países bem sucedidos – incluindo Indonésia, Irã, México, Filipinas, África do Sul e Turquia – vai além do setor da habitação e combate a criação de favelas como parte de estratégias mais abrangentes de redução da pobreza urbana. As políticas tenderam a mudar do direito concedido à co-participação, em que a viabilidade financeira e o pagamento de um sinal condicionam o acesso às ajudas públicas tanto para moradias novas como para melhorar as já existentes. A criação de um Ministério de Assentamentos Humanos dá maior visibilidade e continuidade à causa, como ficou demonstrado em Burkina Faso. A descentralização municipal através de mecanismos de consulta de base comunitária é outro caminho que tem tido bons resultados em Camboja, Malawi e Zâmbia.

Implementação e monitoramento. Os países que obtiveram bons resultados na meta do Milênio relacionada às favelas (incluindo Indonésia e Coreia do Sul) implementaram políticas transparentes a favor dos pobres apoiadas por adequados recursos humanos e técnicos. Outros, como Colômbia, Chile, Filipinas e África do Sul, também treinaram profissionais em planejamento e gestão urbana envolvendo-os em programas de habitação e serviços básicos. Os países com maior sucesso (China, Vietnã, Chile, Sri Lanka e Peru) coordenaram a implementação de políticas de favelas entre as autoridades central, regional e municipal e o setor privado. Outros países estabeleceram suas próprias metas nacionais: Camboja (100 favelas urbanizadas a cada ano), Chile, Brasil, Marrocos e Tailândia (todos eles puseram em vigor metas claras em relação às favelas e benchmarking como parte da redução da pobreza urbana). A Indonésia usou o monitoramento baseado em resultados e pesquisas de satisfação.

Aumento de escala. A reprodução e o aumento de escala de projetos locais únicos e pilotos bem sucedidos de urbanização de favelas têm servido muito a Brasil, México, Colômbia, África do Sul, Sri Lanka e Indonésia, países com impactos mensuráveis nos indicadores nacionais do aumento das favelas. A melhoria de programas que nasceram pequenos no Brasil, no Egito, na Nicarágua e na Turquia fez com que o setor privado e a sociedade civil se envolvessem. Em outras ocasiões esses esquemas receberam financiamento adicional para sua reprodução em outros lugares ou para serem incluídos como programas estabelecidos nas políticas governamentais. Em Burkina Faso e Senegal, as reformas começaram nos anos oitenta na capital e foram ampliadas para esquemas de grande escala de melhora física e da posse para assentamentos irregulares em todo o país. Outros países, como China, Chile e África do Sul, se dedicaram a subsídios públicos de grande escala para o setor da habitação, na tentativa de chegar até os grupos mais pobres e atender os custos cada vez mais elevados das moradias sociais. Na maioria dos casos, o sucesso mobilizou enormes recursos domésticos (e às vezes até externos) para promover estratégias inovadoras, incluídas para a prevenção de favelas.

A análise das políticas mostra que, além da combinação desses cinco elementos, o sucesso da meta do Milênio sobre as favelas inclui uma adequada coordenação entre intervenções centralizadas coesivas, bem projetadas e com os recursos necessários de um lado, e as autoridades locais de outro lado.

2 O Urbano Dividido

O urbano dividido não faz referência apenas a um espaço fragmentado ou uma comunidade rompida por desigualdades socioeconômicas. A maioria das vezes as linhas econômicas da divisão tendem a coincidir com as barreiras sociais, culturais e políticas. Várias formas de exclusão continuam a marginalizar grandes quantidades de capital humano prontos para serem mobilizados por causa de uma cidade sustentável. Uma cidade dividida é a que não consegue acolher seus moradores mais pobres, independentemente das riquezas sociais e culturais com as quais eles podem contribuir. As divisões sociais podem permear interações entre indivíduos até mesmo na ausência de fatores de segregação étnicos, raciais ou de outro tipo. Novas divisões surgem constantemente e ficam enraizadas; os padrões de inclusão e exclusão social preservam os benefícios para segmentos sociais específicos baseados na localização física, nos interesses compartilhados, nas desigualdades históricas ou em outros critérios.

Se o que queremos é que as quatro dimensões da cidade inclusiva – social, política, econômica e cultural – deixem de ser apenas um paradigma conceitual e se tornem realidade, elas têm de ser implementadas dentro de um marco baseado nos direitos, e que seja fácil de fazer cumprir. Se não for assim, os padrões predominantes do desenvolvimento excludente, a partilha seletiva de benefícios, a marginalização e a discriminação não diminuirão nas cidades. Os esforços das cidades para desenhar e implementar estratégias de inclusão devem estar baseados em uma representação clara e convincente da forma como essas quatro dimensões podem se integrar ao mesmo tempo no dia a dia da população.

Somente através de processos explícitos e deliberadamente inclusivos será possível identificar localmente as ações e as políticas apropriadas, inovadoras e de alta influência com as que os governos, autoridades oficiais e grandes instituições podem contar para pôr em movimento processos de autorreforço que servirão de ponte para reduzir o urbano dividido.

Desigualdade de Renda nas Cidades: Números Opostos

Em termos gerais, as desigualdades de renda em países desenvolvidos são baixas. Entretanto, aumentaram em geral entre meados dos anos 80 e 2005. Sabe-se pouco sobre as desigualdades nas áreas urbanas da Europa especificamente, porque normalmente os dados disponíveis não estão separados por cidades individuais. Ainda assim, os dados totais nacionais nem sempre refletem de maneira acurada as desigualdades em rendas gerais urbanas ou específicas por cidade. As variações mais surpreendentes entre os coeficientes de Gini nacional e específico por cidade de disparidades de renda ou consumo foram encontradas nos Estados Unidos, onde por volta de 2005 o coeficiente nacional foi de 0,38, mas superou 0,5 em muitas grandes áreas metropolitanas, incluindo Washington,

D.C.; a cidade de Nova Iorque; Miami e outras. Esses valores são comparáveis à média dos coeficientes de Gini de cidades em países selecionados da América Latina, onde a desigualdade de renda é especialmente grande.

As desigualdades de renda são mais altas no mundo em desenvolvimento do que nas nações desenvolvidas. Os novos dados apresentados por ONU-HABITAT sobre os coeficientes de Gini mostram resultados mistos nas várias regiões do Sul.

Em geral, a desigualdade urbana em América Latina e o Caribe está diminuindo, embora siga alta. Uma análise das tendências da distribuição de renda em 17 países selecionados da região mostra que, em nove deles, os coeficientes de Gini na área urbana caíram ligeiramente entre finais dos anos 90 e 2006. Entretanto, nas áreas urbanas de outros cinco países latino-americanos, as desigualdades de renda aumentaram levemente ou permaneceram estáveis. A recente melhoria das condições econômicas de vários países da região resultou numa diferença menor entre ricos e pobres. Contudo, é provável que as atuais crises financeira e de alimentos acabem com as chances de um crescimento econômico sustentado nos próximos anos e, a não ser que se adotem políticas apropriadas a favor dos pobres, as desigualdades podem aumentar de novo, ao invés de diminuir mais.

As tendências na divisão econômica das áreas urbanas de África são mistas. Entre os 13 países estudados, oito mostraram valores inferiores (mesmo que marginalmente para alguns) e cinco mostraram aumentos de moderados a significativos. As áreas urbanas da região em África Subsaariana, especialmente, detêm os níveis mais altos de pobreza do mundo, junto com a maior prevalência de população morando em favelas em áreas urbanas. Nas áreas urbanas de África, o avanço na redução da pobreza tem sido bastante lento em termos gerais, mas esses resultados mistos na distribuição da renda e consumo apontam a esperança de melhorias futuras.

Em Ásia, a divisão urbana econômica está se ampliando. Embora a desigualdade de renda e consumo seja de baixa a moderada ao todo, a renda média tem aumentado em quase todos os países asiáticos e a pobreza tem diminuído em quase toda a região, com exceção de Bangladesh.

As cidades africanas aparecem como as mais desiguais do mundo (mostra de 37 cidades com coeficiente de Gini médio de 0,58). Depois vêm as cidades da América Latina (24 cidades, com um coeficiente de Gini médio de 0,52). As cidades asiáticas (30) mostram um grau comparativamente baixo de desigualdade de renda, medida por um coeficiente de Gini de 0,384. A Europa do Leste (8) e as cidades da CEI (10) apresentam os valores médios de Gini mais baixos e provavelmente os níveis mais altos de igualdade, em 0,298 e 0,322, respectivamente.



Kuala Lumpur. ©Mark Henley/Panos Pictures

Padrões de renda ou consumo altamente desiguais em cidades do mundo em desenvolvimento apontam falhas institucionais e estruturais, assim como problemas econômicos mais amplos como mercados de trabalho desequilibrados ou falta de políticas a favor dos pobres. Quanto mais desigual a distribuição de renda ou consumo nas áreas urbanas, mais alto é o risco de que as desigualdades econômicas resultem em tensão social e política.

Desigualdade espacial: A armadilha da pobreza

A divisão espacial nas cidades dos países em desenvolvimento não apenas reflete as desigualdades de renda entre as famílias; é também um subproduto dos ineficientes mercados de solo e habitação, de mecanismos financeiros ineficazes e de um planejamento urbano ruim. Enquanto as desigualdades de renda são um importante fator de divisão social, as desigualdades espaciais visíveis em tantas cidades são o resultado das disparidades socioeconômicas e de grandes processos de desenvolvimento urbano, governança e exclusão institucionalizada de grupos específicos.

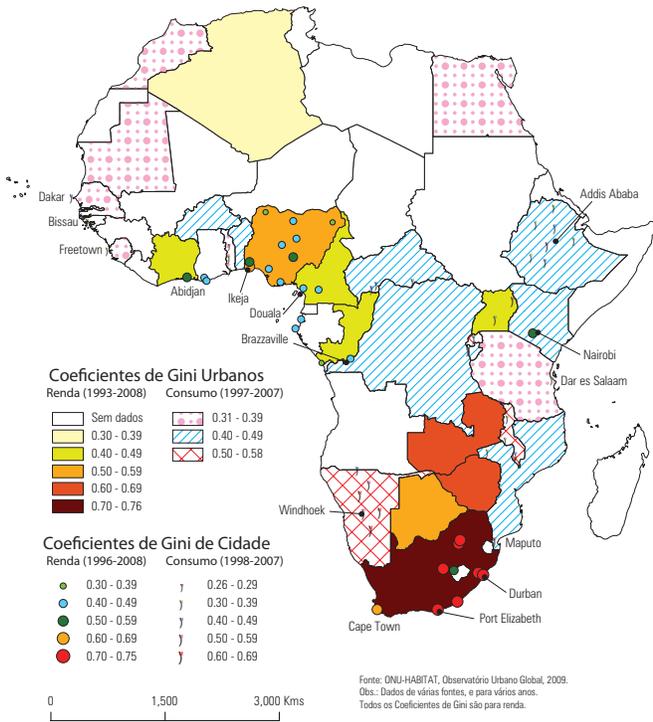
Quando as áreas de favelas são fisicamente isoladas e desconectadas do tecido urbano principal, os residentes são

cortados da cidade, com frequência tendo de enfrentar longas horas para ir ao trabalho todos os dias e custos de transporte mais altos do que teriam se seus bairros estivessem mais integrados às redes urbanas. Além da baixa renda e carências na moradia, esses moradores são menos favorecidos em termos de acesso a vantagem urbana. Combinada, a distância física e social entre os bairros pobres e ricos representa a armadilha da pobreza espacial marcada por seis desafios distintos: a) severas restrições de emprego; b) altas taxas de desigualdade de gênero; c) condições de vida deterioradas; d) exclusão social e marginalização; e) falta de interação social e f) alta incidência de criminalidade.

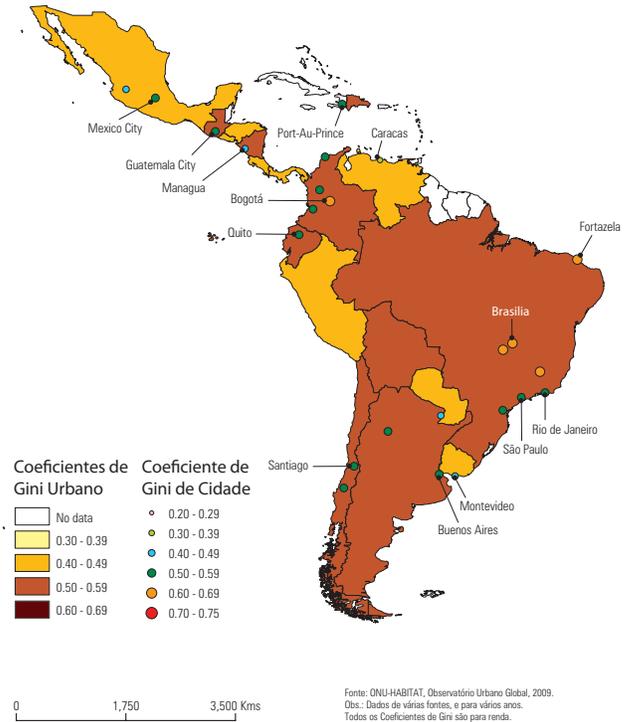
A ausência de coordenação de políticas entre os governos nacional e local ou dentro deles restringe a capacidade das cidades em atender aos requisitos do desenvolvimento urbano e dispor de estratégias para mitigar a desigualdade espacial.

Se o objetivo é tirar as mulheres da armadilha da pobreza espacial, são necessários esquemas mais específicos em questões de gênero, como benefícios para a maternidade e cuidado das crianças, capacitação vocacional, proteção dos direitos da mulher no local de trabalho e micro-crédito.

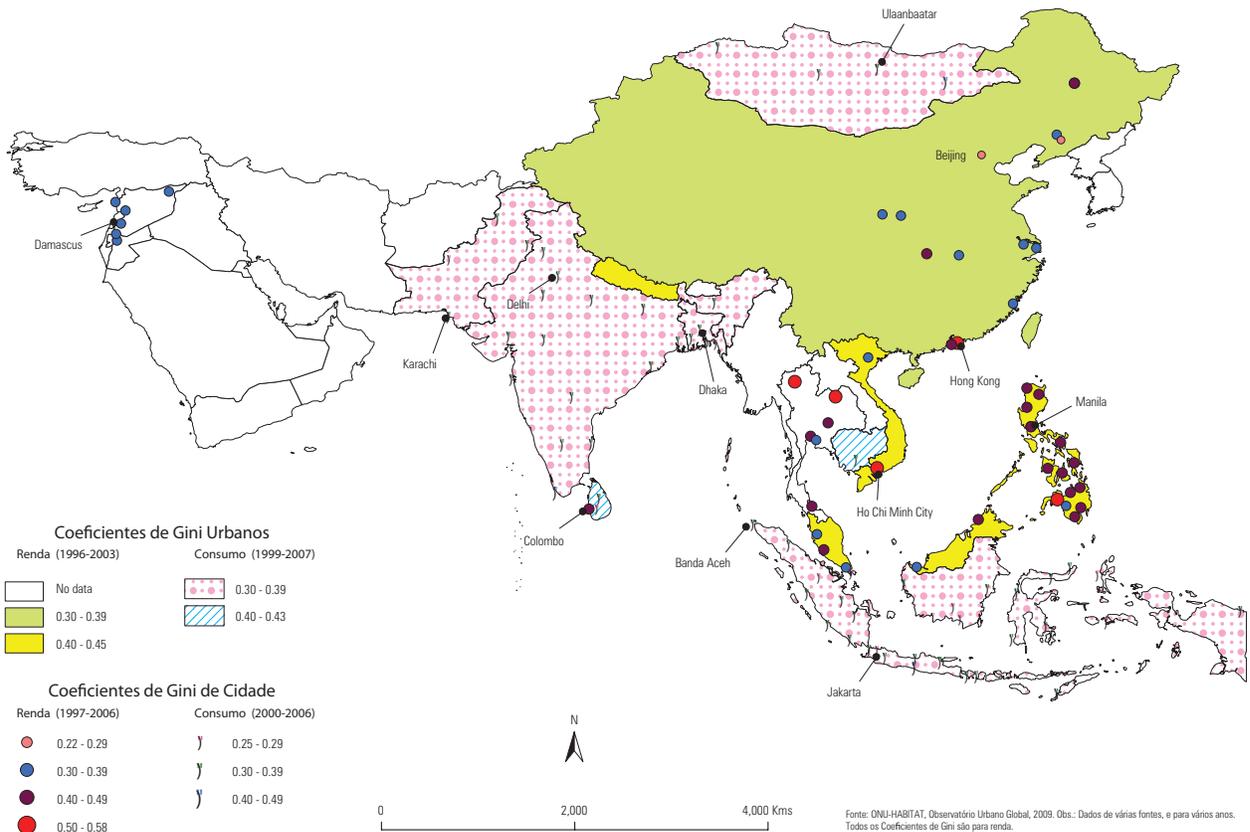
MAPA 2.1: DESIGUALDADES URBANAS (CONSUMO/RENDA) EM CIDADES E PAÍSES SELECIONADOS DE ÁFRICA (1993-2007)



MAPA 2.2: DESIGUALDADES URBANAS (RENDA) EM CIDADES E PAÍSES SELECIONADOS DE AMÉRICA LATINA E O CARIBE (1998-2007)



MAPA 2.3: DESIGUALDADES URBANAS (CONSUMO/RENDA) EM CIDADES E PAÍSES SELECIONADOS DE ÁSIA (1996-2007)



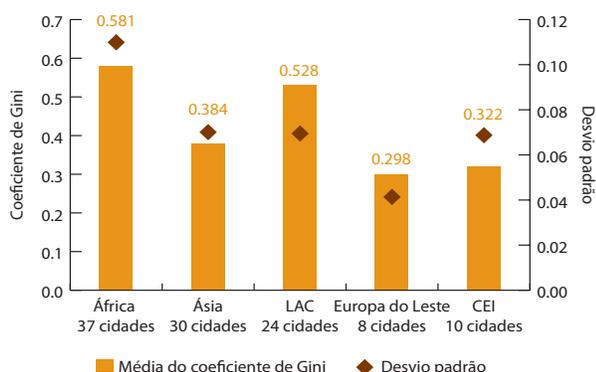
Desigualdade de Oportunidades

Em qualquer país do mundo, o acesso a “vantagem urbana” e à distribuição dos benefícios relacionados é em grande parte determinada pelas várias organizações e instituições – incluindo, essencialmente, os mercados formais de solo e emprego assim como as empresas de serviço público. O problema nos países em desenvolvimento é que a maioria dessas instituições são fracas ou disfuncionais, ficando expostas à influência indevida de interesses domésticos ou estrangeiros adquiridos, ou presas neles. Em algumas cidades, faltam as instituições públicas necessárias; nesses casos, interesses essencialmente privados preenchem esse vazio e atuam como substitutos das instituições que de outra forma deveriam priorizar os interesses de toda a sociedade. Nas duas situações, mercados de solo, serviços básicos e emprego estão estruturados a favor dos interesses privados, permitindo-lhes reivindicar mais do que sua fatia justa dos benefícios da “vantagem urbana”. Nesse processo, as pessoas sem estudos e os jovens das favelas, em particular as mulheres, são privados de maneiras formais e seguras de subsistência que poderiam tirá-los dos terríveis resultados socioeconômicos associados com as condições informais e inseguras em que são forçados a viver.

Como se reflete nos recursos limitados para boas escolas, saúde e outras instalações em muitas cidades, as oportunidades desiguais criam “minorias no mercado” cujos membros individuais estão automaticamente excluídos de uma ampla gama de resultados associados ao crescimento econômico e à globalização – incluindo a demanda por mão de obra qualificada e saudável.

As formas específicas em que as cidades estão planejadas, desenhadas e construídas dizem muito sobre o que é valorizado nelas, e os processos de planejamento podem ajudar ou atrapalhar o desenvolvimento de oportunidades para todos. Os serviços básicos fazem uma contribuição significativa a “vantagem urbana”, e junto com o emprego aparecem em uma posição alta entre as aspirações daqueles que vão para as cidades em busca de um futuro melhor.

FIGURA 2.1: MÉDIAS REGIONAIS DO COEFICIENTE DE GINI PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA EM CIDADES DA AMOSTRA



Fonte: ONU-HABITAT, Observatório Urbano Global, 2009. Dados da CEPAL, CESAP, UNU e outras fontes.

Infelizmente, as áreas de favelas continuam sendo um “ponto cego” quando o assunto é intervenções de políticas, criação de emprego e apoio a juventude.

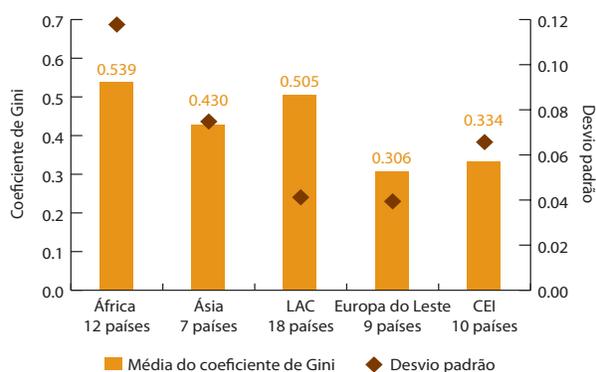
Hoje, cerca de 85 por cento de todas as novas oportunidades de emprego no mundo acontecem na economia informal e os jovens das favelas têm mais probabilidade de trabalhar no setor informal do que seus pares que não moram em favelas. Apesar de algumas desvantagens, o emprego informal acaba prendendo os moradores de favelas e outros jovens de baixa renda na pobreza perpétua. Infelizmente, as áreas de favelas continuam sendo “um ponto cego” quando o assunto é intervenções de políticas, criação de emprego e apoio a juventude.

Por enquanto, os benefícios da “vantagem urbana” continuam escapando de alguns grupos específicos, sobretudo das mulheres. A pobreza expõe as jovens urbanas constantemente a desafios mais difíceis do que a seus pares homens quando se trata de adquirir o conhecimento e as habilidades de que precisam para levar uma vida saudável e plena.

As autoridades locais deveriam ajustar leis e regulamentos para diminuir os custos e aumentar os benefícios para aquelas pessoas dispostas a formalizar seus negócios. As autoridades locais também deveriam oferecer assistência às pequenas empresas para que possam melhorar suas habilidades e aumentar o acesso tanto aos recursos produtivos como às oportunidades do mercado.

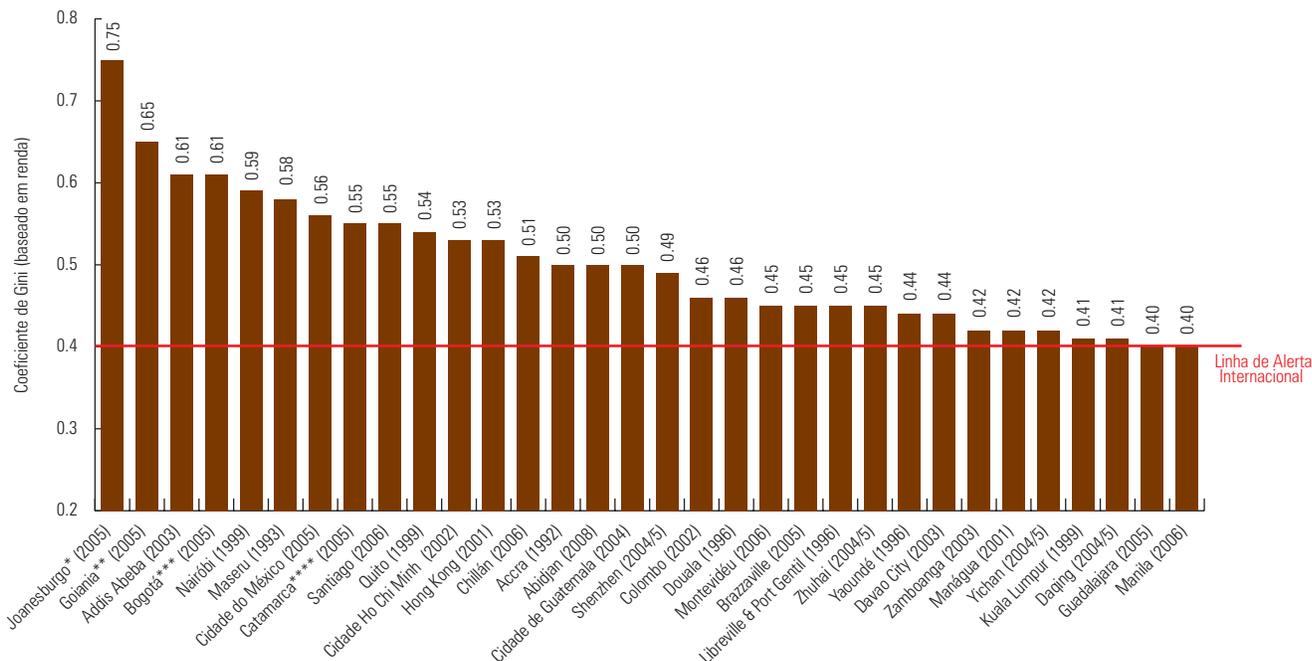
As obras de infraestrutura de grande escala e que emprega muita mão de obra e de melhoria urbana poderiam oferecer emprego lucrativo aos pobres junto com a sua parcela justa da “vantagem urbana”. Esses programas que empregam muita mão de obra têm de ser combinados com capacitação vocacional e atividades de desenvolvimento de habilidades.

FIGURA 2.2: MÉDIAS REGIONAIS DO COEFICIENTE DE GINI PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA URBANA EM PAÍSES DA AMOSTRA



Fonte: ONU-HABITAT, Observatório Urbano Global, 2009. Dados da CEPAL, CESAP, UNU e outras fontes.

FIGURA 2.3: CIDADES MAIS DESIGUAIS (GINI BASEADO EM RENDA). CIDADES SELECIONADAS NO MUNDO EM DESENVOLVIMENTO (1993-2008)



*Além de outras sete cidades da África do Sul: East London (0,75), Bloemfontein (0,74), East Rand (0,74), Pietermaritzburg (0,73), Pretória (0,72), Port Elizabeth (0,72), Durban (0,72) e Cidade do Cabo (0,67).

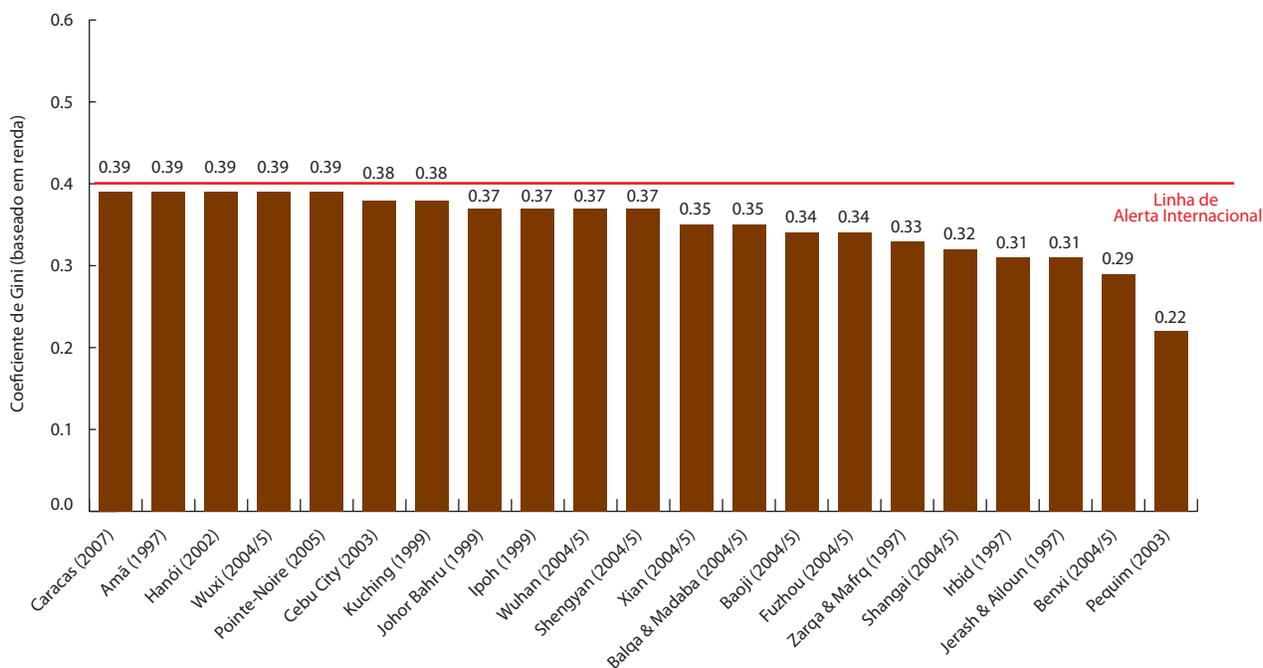
**Além de outras seis cidades brasileiras: Fortaleza (0,61), Belo Horizonte (0,61), Brasília (0,60), Curitiba (0,59), Rio de Janeiro (0,53) e São Paulo (0,50).

***Além de outras três cidades da Colômbia: Barranquilla (0,57), Cali (0,54) e Medellín (0,51).

****Além de outras duas cidades da Argentina: Buenos Aires (0,52) e Formosa (0,44).

Fonte: ONU-HABITAT, Observatório Urbano Global, 2009. Dados da CEPAL, CESAP, UNU e outras fontes.

FIGURA 2.4: CIDADES MAIS IGUAIS (GINI BASEADO EM RENDA). CIDADES SELECIONADAS NO MUNDO EM DESENVOLVIMENTO (1997-2006)



Fonte: ONU-HABITAT, Observatório Urbano Global, 2009. Dados da CEPAL, CESAP, UNU e outras fontes (ver Anexo Estatístico)

O Social Dividido

A divisão econômica faz mais do que privar os pobres de uma moradia adequada, serviços básicos e emprego digno, fatores geralmente associados com a “vantagem urbana” e aos quais têm direito. Além dos bens e serviços funcionais que permitem condições de vida decente, as repercussões da pobreza podem atingir a vida nas suas dimensões mais físicas e sociais.

Baseado numa comparação sistemática de populações de favelas e de não favelas dentro da mesma cidade, e grupos de moradores de favelas que sofrem diferentes tipos de privações de moradia, este Relatório mostra com evidências convincentes que os resultados da fome, saúde e educação precária têm fortes gradientes de classe social, como medido pela intensidade das carências habitacionais.

A fome nas cidades. Cada vez mais populações urbanas estão passando fome e com frequência com mais intensidade do que nas áreas rurais. Os novos dados apresentados por ONU-HABITAT sobre desnutrição em áreas urbanas – medida pela incidência de crianças abaixo do peso – mostram diferenças significativas em segurança alimentar entre os grupos socioeconômicos das cidades. Como o implacável aumento no preço dos alimentos nas áreas urbanas se combina com rendas cada vez mais baixas, os pobres urbanos não podem se permitir comprar comida em quantidades e tipos adequados. Paradoxalmente, até mesmo em países com comida suficiente para toda a população, só os ricos podem ter acesso, enquanto os mais pobres lutam a cada dia para garantir uma refeição para sua prole. Com base em fortes dados empíricos, este Relatório mostra que a atual crise de alimentos não é a primeira. Em muitos lugares, a insegurança alimentar vem afetando a vida diária dos pobres urbanos e de famílias rurais durante pelo menos as duas últimas décadas. Os dados revelam que, no mundo em desenvolvimento, a desnutrição severa tem se estendido nas favelas urbanas e nas áreas rurais desde 1990, independentemente das crises alimentares locais. Nos últimos 15 anos, mais de quatro entre 10 crianças tiveram um desenvolvimento atrofiado em Ásia e em África; nas nações mais pobres de América Latina e o Caribe, a proporção foi de três a cinco entre 10 crianças. Assim como a pobreza, a fome nas cidades é apenas um resultado de uma distribuição injusta dos recursos disponíveis. As crianças das famílias pobres com frequência nascem na fome, crescem na fome e podem morrer na fome se não se toma nenhuma ação para remediar essa situação.

As crises alimentares estruturais que os pobres urbanos continuam vivendo de forma contínua clamam por soluções de políticas fundamentais, até em relação a produção, marketing, distribuição, manejo e controle da comida para o mercado urbano.

A urbanização das favelas está fortemente ligada a programas de saúde e nutrição, e ao todo deveria fazer parte de uma abordagem abrangente para que os pobres urbanos tenham uma vida melhor.



Índia. ©Thefinalmiracle/Shutterstock

A erradicação da fome requer múltiplas intervenções, e não apenas as relacionadas com a disponibilidade de comida. O uso de água segura, esgoto melhorado e materiais duradouros para moradias, combinado com a oferta de áreas habitacionais suficientes para aliviar a superlotação, irão aumentar as chances de melhores resultados na saúde e nas condições de vida dos moradores das favelas.

A divisão na saúde. Geralmente os pobres são empurrados para as áreas menos desenvolvidas da cidade, com frequência são lugares com uma má integração ao tecido urbano, onde os ambientes arruinados levam a piores resultados de saúde e a maiores riscos de mortes prematuras do que em áreas urbanas melhores e bem cuidadas. Este Relatório argumenta que as cidades onde prevalece um alto grau de igualdade – incluindo menores desigualdades de renda, menor incidência de favelas e só poucos moradores de favelas com várias carências de habitação – a ocorrência de má saúde tende a ser menos frequente. Pelo contrário, a saúde pública é geralmente pior em cidades menos iguais com diferenças materiais gritantes em oferta de moradia e serviços básicos. Portanto melhores condições de habitação são essenciais para garantir uma população saudável. Por exemplo, em cidades que apresentam altos números de famílias com as quatro carências básicas de habitação, a prevalência de doenças como a diarreia aumenta duas vezes se comparada com a cidade como um todo, e o aumento passa para três vezes ou mais quando se compara com áreas sem favelas da mesma cidade.



Delhi, Índia. A Índia tem uma alta taxa de desnutrição infantil.
©Paul Prescott/Shutterstock

Além disso, as taxas da mortalidade infantil continuam muito associadas com doenças como diarreia, malária e infecções respiratórias relacionadas com superlotação e com a poluição atmosférica; por sua vez, isso resulta dos vários perigos ambientais da saúde, tais como falta de esgoto e higiene, falta de acesso à água segura, más condições de moradia, má gestão dos resíduos sólidos e muitas outras condições de risco. As crianças em ambientes abaixo do padrão estão expostas a poluição do ar, comida, água e solo e a condições onde se reproduzem insetos portadores de parasitas.

A luta contra as doenças infantis tem de olhar além do entorno tradicional da casa e incluir o ambiente moderno da doença: o bairro e a cidade como um todo, com todos seus riscos e danos concomitantes.

Educação: Oportunidades e desigualdades. O acesso à educação é maior nas cidades do que nas áreas rurais. Na maioria dos países do Sul, a “vantagem urbana” é muito clara tanto para os ricos como para os pobres dos ambientes urbanos. Entretanto, não todas as cidades são iguais na acolhida das necessidades educacionais e de emprego dos jovens. As barreiras sociais e culturais continuam negando aos moradores das favelas a oportunidade de concluir sua educação básica. As crianças das comunidades de favelas têm menos probabilidade de se matricular na escola e de concluir o ensino fundamental; e os jovens das mesmas comunidades têm muito menos oportunidades de fazer o ensino médio em relação a seus pares que não moram em favelas. Essas desigualdades iniciais se intensificam nos níveis educacionais superiores, perpetuando e reproduzindo um sistema injusto que restringe o potencial físico e intelectual de milhões de jovens urbanos, cujo futuro é negado ou posto em risco pela falta de políticas distributivas justas. O dilema para muitas crianças de famílias pobres não é o que estudar no futuro, mas um muito simples e chocante: comida ou escola. A educação continua sendo um luxo para os pobres urbanos diante das crises atuais.

Este Relatório esclarece os desafios específicos enfrentados pelas populações que moram nas favelas em relação a esse direito fundamental, destacando o fato de que se a separação urbana/rural na educação tem se reduzido com o tempo, a divisão entre as populações ricas e pobres tem se ampliado e é motivo de grande preocupação. O Relatório também mostra com novos dados que as desigualdades sociais não são apenas uma questão de hierarquia de classes, mas também uma desigualdade de gênero. Ainda assim, os esforços por melhorar a educação das meninas em alguns países têm resultado em aumentos significativos do número de matrículas, mas hoje em dia um leve recasso nos números de matrícula e participação dos meninos está se tornando uma tendência preocupante que pede respostas que levem em consideração a questão do gênero.

A educação das meninas e das jovens gera poderosas sinergias para a redução da pobreza e produz enormes ganhos inter-geracionais. Tem uma relação positiva com a melhor produtividade econômica, com mercados de trabalho mais robustos, melhores salários e melhor saúde e bem-estar social.



Mopti, Mali. Em tempos de crise, a assistência à escola sempre diminui em países em desenvolvimento; a tragédia é que algumas crianças nunca voltam a frequentar a sala de aula. ©Torsius/Shutterstock

3 Unindo o Urbano Dividido

Levando adiante o Direito à Cidade

O “direito à cidade” tem evoluído nos últimos 50 anos como um desafio ao desenvolvimento excludente, à partilha seletiva dos benefícios, à marginalização e discriminação, que são implacáveis nos dias de hoje nas cidades. Mais do que um novo dispositivo legalista, o direito a cidade é a expressão da profunda ânsia dos moradores urbanos por um reconhecimento efetivo dos seus vários direitos humanos. O conceito tem sido usado de várias maneiras em todas as regiões, países e cidades do mundo. Em alguns lugares tem sido usado como um marco teórico e político focado no cumprimento, empoderamento, participação, autorrealização, autodeterminação e várias formas de proteção dos direitos humanos em nível municipal. Em outros lugares, o conceito tem servido como plataforma para ação e marco prático para o cumprimento, enquanto, em algumas cidades, o conceito está ausente do discurso político: ou não se usa ou está completamente banido.

Nos lugares onde o direito a cidade tem sido implementado, não tem resultado necessariamente em níveis mais elevados de inclusão. Um grande número de pessoas, especialmente no mundo em desenvolvimento, não é totalmente beneficiada pela “vantagem urbana”, não participa das tomadas de decisão nem usufrui dos seus direitos e liberdades fundamentais, enquanto outros sim, levam uma vida decente, em lugares saudáveis com um ambiente agradável e exercem plenamente sua cidadania. Alguns outros países têm feito esforços importantes para atenuar essa separação urbana como parte de uma abordagem “menos específica”, ou reconhecendo apenas alguns aspectos específicos do direito a cidade. Apesar dessas ambiguidades, o direito a cidade continua sendo um veículo poderoso para a mudança social.

Em 1998, o Brasil foi o primeiro país a incluir o direito a cidade em sua constituição. Como um especialista de São Paulo comentou na análise das políticas de ONU-HABITAT sobre a cidade inclusiva, “na atualidade, falar sobre direitos é falar sobre o direito a cidade”. O Equador reconheceu vários direitos ligados a moradia na sua constituição de 2008, incluindo o direito a cidade. Nesse país, um dos especialistas que respondeu ao componente de pesquisa da análise das políticas em Portoviejo relacionou esse direito com o acesso irrestrito aos serviços, liberdade de opinião e participação, assim como acesso equitativo às oportunidades: “Esse direito é, no seu sentido mais amplo, endossado pelos tomadores de decisão, assim como reconhecido e implementado pela comunidade no seu dia a dia através da prática comum”.

Muitas outras cidades no mundo em desenvolvimento elaboram e empregam políticas de acordo com seus compromissos legais nacionais para comunidades mais

inclusivas; embora não estejam à altura em referências explícitas ao direito a cidade per se, elas aprovam alguns aspectos específicos do conceito. Por exemplo, Rosário, a terceira maior cidade da Argentina, se declarou uma “*Cidade dos Direitos Humanos*” com o compromisso formal de abertura, transparência e responsabilização. Na Austrália a *Carta de Vitoria dos Direitos Humanos e Responsabilidades* (2006) faz referência explícita aos direitos iguais, incluindo liberdade, respeito, igualdade e dignidade para todos. Alguns outros países e cidades aprovam aspectos de governança democrática que são explícita ou implicitamente compatíveis com o conceito do “direito a cidade”: O *Pacto Cívico e dos Cidadãos* de Dakar (2003); a *Carta do Cidadão* da Índia (1997); e o *Orçamento Participativo* e o *Programa de Governança Solidária Local* de Porto Alegre (2004).

Muitas cidades de Índia, Gana, África do Sul, Colômbia, Brasil, Equador, Peru e de outros países latino-americanos também estão levando adiante o conceito do direito a cidade em várias esferas (social, econômica, política e cultural), mesmo quando seu avanço seja com frequência lento e às vezes sofra repetidos contratemplos. Em algumas outras cidades e países, especialmente no Sudeste asiático e no Leste de Ásia e no Norte de África, as políticas de crescimento econômico têm caminhado lado a lado com avanços sociais positivos e as populações conseguem ter uma qualidade de vida decente, porém os direitos e a liberdade política estão ficando para trás. Outras cidades e países, sobretudo em África Subsaariana e em Ásia Ocidental estão prestes a estabelecer marcos legais e políticos baseados na igualdade e nos direitos.

Este Relatório identifica os fatores que dificultam a implementação do direito a cidade e outras formas de inclusão necessárias para unir o urbano dividido. Além dos diferentes fatores – desigualdades históricas socioeconômicas, miséria absoluta, degradação do meio ambiente e os cada vez mais frequentes desastres naturais relacionados com as mudanças climáticas, entre outras ameaças – o Relatório destaca mecanismos e instituições inclusivos mal definidos. Também aponta as deficiências nos instrumentos que possibilitam entender e antecipar alguns dos fatores que geram mais desigualdades (p.ex. a escassez de terra e a concentração da propriedade na mão de alguns poucos; a falta de políticas re-distributivas; os mercados habitacionais ineficazes, etc.). Além de tudo isso, apenas uns poucos líderes municipais têm demonstrado um sentido apropriado de visão ou compromisso político para superar o urbano dividido.

A análise das políticas feita por ONU-HABITAT mostra que muito frequentemente os objetivos da política e os processos não combinam porque não conseguem reconhecer as interligações que existem entre as quatro esferas ou dimensões da cidade inclusiva – econômica, social, política e cultural.



Shanghai. ©Mark Henley/Panos Picture

Evidentemente, as cidades adotarão repetidamente novas regras e regulamentos na tentativa de lidar com alguns assuntos relacionados com a exclusão; mas eles não conseguem ser sinal de obstáculos específicos, processos sustentados ou resultados tangíveis que podem ser monitorados. Além do mais, com o passar do tempo os marcos institucionais tendem a embutir atitudes negativas ao invés de positivas, e a consolidar arranjos sociais informais que são insensíveis a mudança. O Relatório explica em detalhes os fatores mais importantes que impedem que as cidades unam o urbano dividido e levem adiante o direito a cidade. Esses fatores incluem (1) má coordenação entre as várias esferas de governo; (2) ausência de dados para fazer escolhas informadas de políticas; (3) influência dos interesses adquiridos; (4) ajuste inadequado às condições econômicas que mudam constantemente e (5) exclusão dos grupos marginalizados e discriminação das minorias.

Neste cenário não é surpreendente que mais de dois terços dos que responderam à pesquisa sobre a análise das políticas feita por ONU-HABITAT perceberam que as reformas urbanas servem principalmente aos interesses dos ricos, seguidos dos políticos e dos funcionários públicos (com a exceção de África, onde estes são considerados os principais beneficiários). Os pobres urbanos só entram nessa partilha dos benefícios acumulados da urbanização e as reformas relacionadas em menor medida, isso quando conseguem participar. Como um dos especialistas de América Latina comentou, “Quando se é (economicamente) pobre, também se é excluído no sentido cultural, social e político”. A maioria dos grupos excluídos nas

áreas de favelas normalmente são vítimas de um tipo de perigo triplo: (1) são pobres e sem estudos; (2) muitos são emigrantes ou de minorias étnicas e (3) muitos são mulheres.

Este Relatório identifica os princípios chave que são a base do direito a cidade, fornecendo o suporte básico necessário para aqueles governos municipais interessados na abordagem baseada em direitos para a inclusão que não aprova abertamente o conceito do “direito a cidade”. O Relatório também discute alguns aspectos críticos que são necessários para garantir um direito a cidade eficaz para todos. Em particular, esse direito deve ser considerado como uma visão para uma cidade alternativa, bem projetada, ideal; ao invés de um direito a qualquer cidade, especialmente o modelo dominante atual que é defeituoso, este é um direito a um ambiente urbano onde prevaleçam o respeito mútuo, a tolerância, a democracia e a justiça social.

A adoção e a implementação de uma abordagem forte baseada nos direitos humanos sustentam a dignidade de todos os habitantes urbanos em vista das múltiplas violações de direitos, incluindo o direito a condições de vida decentes. O direito a cidade pode oferecer às autoridades municipais a plataforma de que elas precisam para uma ampla gama de políticas e iniciativas que promovam um entorno urbano “inclusivo”.

O direito a cidade clama por um tipo holístico, equilibrado e multicultural de desenvolvimento urbano. Portanto, deve impregnar todas as áreas das políticas, incluindo o uso, o planejamento, a gestão e a reforma do solo, e deve fazê-lo em estreita cooperação com as agências do governo e com a sociedade civil.

As Dinâmicas Regionais da Inclusão

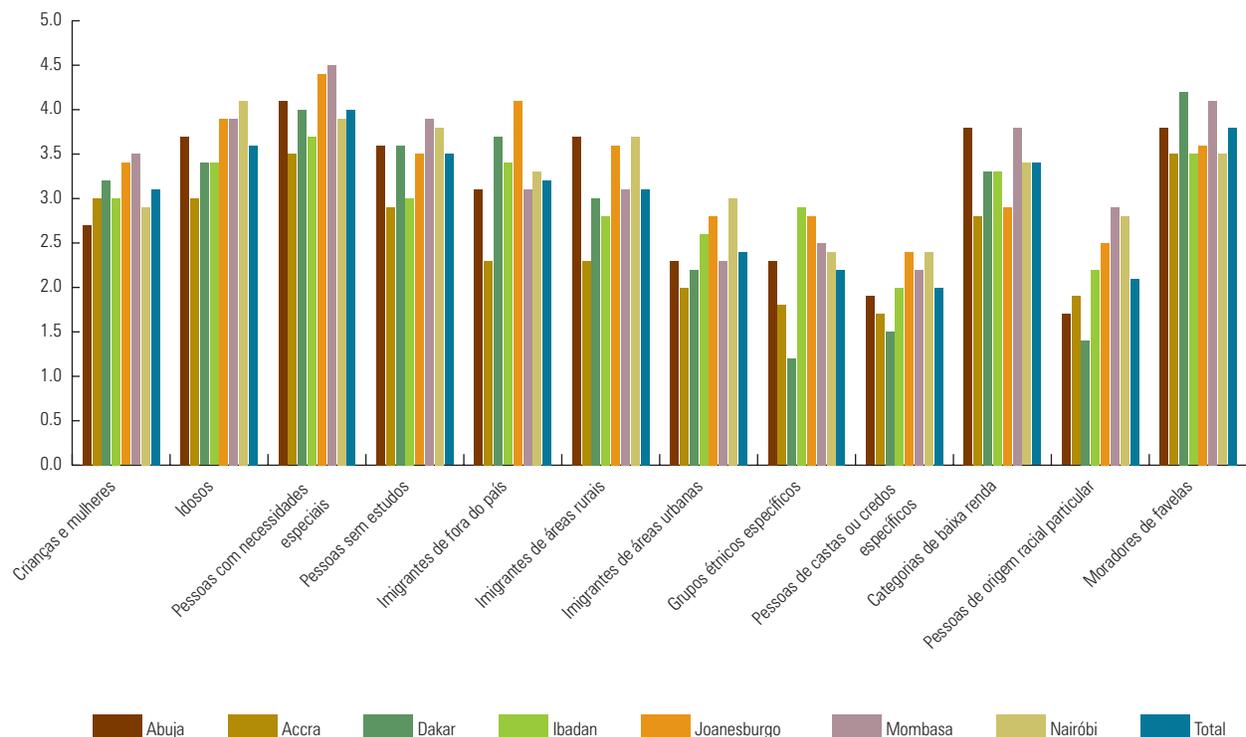
O urbano dividido resulta da exclusão social, econômica, política e cultural. Individualmente, cada uma dessas dimensões tem consequências de grande alcance para as dinâmicas urbanas e a forma em que as iniciativas de políticas podem influenciar a desigualdade. Entretanto, este Relatório mostra com evidências convincentes que essas quatro dimensões se sobrepõem e interagem num grau importante. Portanto, entender os vínculos dinâmicos entre elas é essencial para qualquer transição rápida e sustentável de uma cidade parcialmente inclusiva para uma totalmente inclusiva. Qualquer governo comprometido com a promoção da inclusão deveria atuar de uma forma proativa nessas quatro dimensões. A análise das políticas feita por ONU-HABITAT destaca ligações significativas entre elas, e essas constatações podem ser usadas já por autoridades municipais e de outras esferas públicas para nortear seus próprios esforços e políticas na direção de cidades mais inclusivas.

A inclusão econômica está estreitamente ligada às dimensões sociais e políticas da inclusão. Algumas cidades crescem e prosperam, outras têm menos sucesso. Em qualquer um dos casos, a inclusão econômica genuína que leva à alocação justa de oportunidades e renda é determinada, em grande parte, pelos parâmetros de igualdade política, cultural e social que são específicos para cada cidade.

A análise feita por ONU-HABITAT mostra que, nas cidades africanas estudadas, a inclusão econômica parece estar fortemente ligada às funções de planejamento dos governos municipal, estadual/provincial e nacional, assim como ao envolvimento ativo de organizações não governamentais que defendem uma vontade política mais forte, a liberdade de expressão e os direitos humanos. A conexão entre a inclusão econômica e as liberdades sociais e políticas chega como uma resposta ao amplo rentismo das elites políticas e econômicas que dominam a economia urbana. Para todos os propósitos e efeitos, essa correlação ecoa uma reivindicação para democratizar o setor empresarial para poder abri-lo e oferecer oportunidades para todos, ao invés de negá-las de forma sistemática à maioria dos cidadãos devido a instituições fracas, marcos regulatórios inadequados e má gestão governamental da esfera econômica.

Em *Ásia*, a inclusão econômica nas cidades pesquisadas está associada com o emprego induzido pelo governo (através do desenvolvimento da infraestrutura, por exemplo), junto com os incentivos fiscais e sólidos marcos contratuais e legais. A liberdade de expressão também está fortemente ligada à inclusão econômica nessa região. Isso pode estar explicado pela expansão da classe média como resultado da prosperidade econômica de vários países, que por sua vez está acompanhada de demandas maiores não só por melhores condições sociais e econômicas mas também por transparência e responsabilização.

FIGURA 3.1: GRAU DE EXCLUSÃO PERCEBIDA DOS GRUPOS MENOS FAVORECIDOS (SETE CIDADES AFRICANAS)*



Fonte: ONU-HABITAT, Sucursal de Monitoramento Municipal, Análise das políticas, 2009.

* Média das avaliações (numa escala de 0 a 5) por especialistas locais que responderam à pesquisa de ONU-HABITAT.

Nas cidades *latino-americanas e caribenhas* estudadas, a democracia multipartidária e a liberdade de imprensa estão fortemente ligadas à inclusão econômica. Apesar do avanço significativo na governança democrática, a opinião dos especialistas sugere que as instituições políticas, o domínio da lei e a responsabilização nessas regiões nem sempre funcionam adequadamente e ainda não estão à altura das expectativas das populações urbanas. Este apelo político para emendar as instituições sociais e econômicas disfuncionais está ressoando nas percepções dos especialistas que responderam à pesquisa de que as políticas, reformas e decisões urbanas beneficiam os ricos até três vezes mais do que os moradores de favelas e os pobres.

A reforma das instituições do governo, combinada com políticas públicas modernizadas e novas formas de participação, são de crucial importância se o objetivo é melhorar a inclusão econômica dos pobres.

As autoridades nacional, local e municipal de África devem melhorar a coordenação das suas funções de planejamento e implementação se o resultado a ser alcançado for unir o urbano dividido em todo o continente.

A inclusão social requer uma abordagem multidimensional. Mais uma vez, as constatações da pesquisa mostram que a coordenação em todos os níveis do governo é crítica para unir o urbano dividido. É interessante que entre todas as intervenções de políticas, os programas governamentais de saúde aparecem como os mais eficazes para unir a divisão social; em *África* o transporte público aparece na segunda posição entre as formas mais eficazes para reduzir as desigualdades sociais.

Nas cidades asiáticas estudadas, a análise de ONU-HABITAT mostra que as melhorias na inclusão social estão estreitamente ligadas ao papel político de organizações não governamentais que lutam por um compromisso político mais forte por parte do governo, junto com a liberdade de expressão e outros direitos humanos. Essa forte ligação sugere que essas organizações deveriam ter um papel ainda mais proativo na esfera política; poderiam, por exemplo, incentivar os cidadãos a se reagrupar e pressionar ainda mais as autoridades públicas, como já acontece nas cidades latino-americanas. A sociedade civil também deve explorar novas fronteiras se o objetivo é apoiar eficazmente o fortalecimento institucional necessário para promover a igualdade, os direitos políticos e as liberdades civis.



Senegal. O transporte público é um das formas mais eficazes de redução das desigualdades urbanas. © Kirsz Marcin/Shutterstock

Nas *idades latino-americanas e caribenhas* estudadas, a inclusão social está associada a diferentes variáveis de políticas, em particular em três áreas: mudança nas regras existentes para promover emprego, melhorias na governança política e liberdade da expressão cultural. Os especialistas que participaram da análise das políticas de ONU-HABITAT foram da opinião de que um marco legal eficiente e facilitador estimularia a criação de empregos formais e portanto é um pré-requisito essencial para a inclusão social e econômica. Os especialistas também consideram que as instituições e os mecanismos para fazer cumprir as leis poderiam possibilitar as comunidades a levantar suas vozes a fim de garantir que suas demandas sejam escutadas e incluídas tanto nos marcos legais como nas decisões de políticas. Finalmente, em algumas cidades a cultura é promovida como um meio de inclusão social. Em Bogotá, por exemplo, a cultura constrói a identidade coletiva e a jovialidade como um antídoto contra a violência, ilustrando seu papel potencial na transformação social.

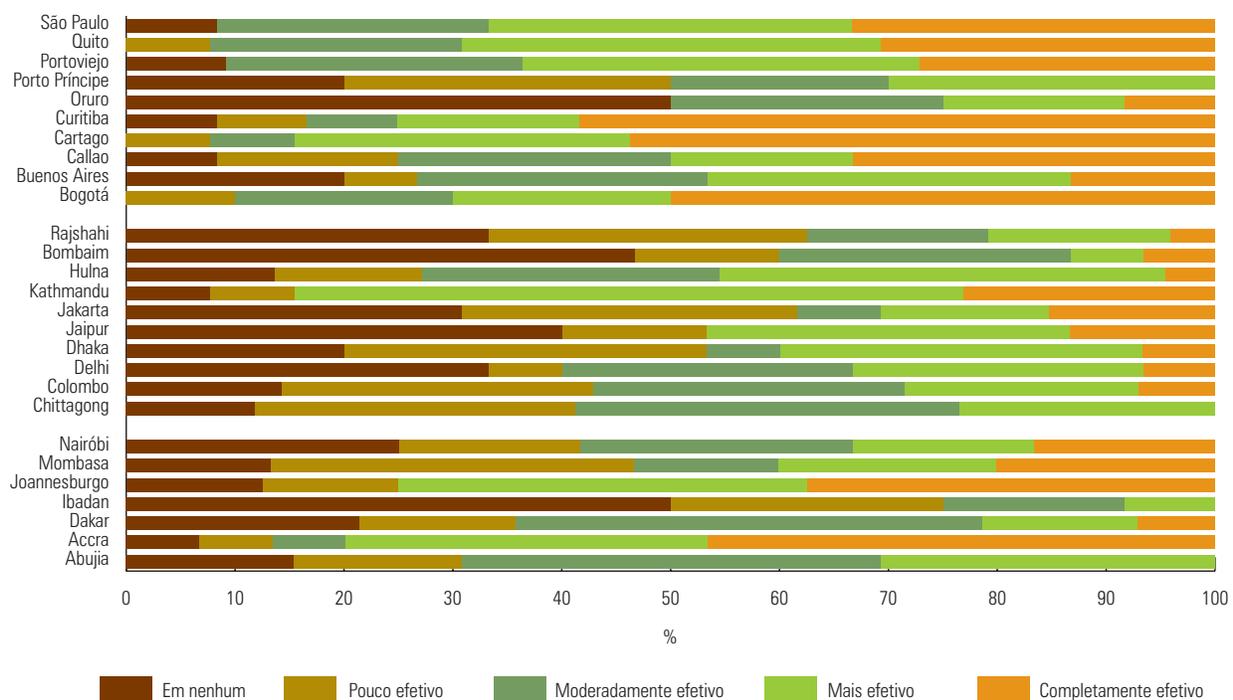
Uma população saudável e bem-educada é um grande ativo para qualquer cidade, e o conhecimento é um pré-requisito para uma melhor participação cívica nas esferas social, política e cultural.

Nos lugares onde as cidades fracassam ao utilizar instituições e procedimentos que sejam mais sensíveis às necessidades das pessoas comuns (incluindo os pobres), a exclusão e a desigualdade social irão continuar a interferir em direitos e liberdades básicos eficazes para todos, um fenômeno que ameaça a estabilidade social e política.

Inclusão política e governança democrática. Não é surpresa para ninguém que a liberdade de expressão e de imprensa, as eleições multipartidárias e uma garantia constitucional da expressão cultural estão ligadas positivamente à inclusão política nas cidades *africanas* pesquisadas – mesmo quando esses componentes da política democrática estejam em diferentes estágios de progresso pelos vários países, e seu avanço seja, em geral, lento. A declaração de um especialista que participou da pesquisa em Abuja de que “a cidade está dominada pela política dos ricos e o *apadrinhamento*” parece fazer ressoar um sentimento geral de outras cidades africanas. Entretanto, alguns aspectos da democracia (p.ex. padrões de eleição adequados, viabilidade das instituições democráticas básicas, tribunais e legislaturas) e a participação social estão se tornando dominantes no discurso político da região. Em Gana, Libéria, Ruanda e África do Sul, as administrações públicas têm sido mais atuantes.

Na *América Latina e o Caribe*, também a liberdade de expressão e de imprensa está, de forma evidente, ligada à inclusão política assim como as eleições multipartidárias. Nessa região, os fatores por trás das desigualdades continuam sendo mais desafiantes do que nunca e um especialista de Bogotá disse que “a pobreza e a exclusão agem como fatores limitadores para alguns grupos, e as liberdades civis e políticas para eles com frequência acabam sendo mais simbólicas que eficazes”. Embora a participação seja reconhecida como um direito cívico, e a boa prática nesse sentido não esteja ausente pelo continente, os especialistas a avaliaram como muito

FIGURA 3.2: PERCEPÇÕES DA INCLUSÃO POLÍTICA: DIREITO EFETIVO PARA EXPRESSAR AS OPINIÕES POLÍTICAS LIVREMENTE – 27 CIDADES



Fonte: ONU-HABITAT, Sucursal de Monitoramento Municipal, Análise das políticas 2009.

baixa. Ainda assim, em termos gerais o processo político parece muito animador em várias cidades e países dessa região, porque está começando a entrar em um ambiente político e institucional mais positivo. Vários exemplos de boas práticas mostram os vínculos estreitos entre a inclusão política, a governança democrática e o exercício pleno dos direitos cívicos e políticos. Outros exemplos mostram uma clara conexão entre a expressão cultural e a inclusão política (p.ex. a Declaração dos Direitos Culturais de Bogotá).

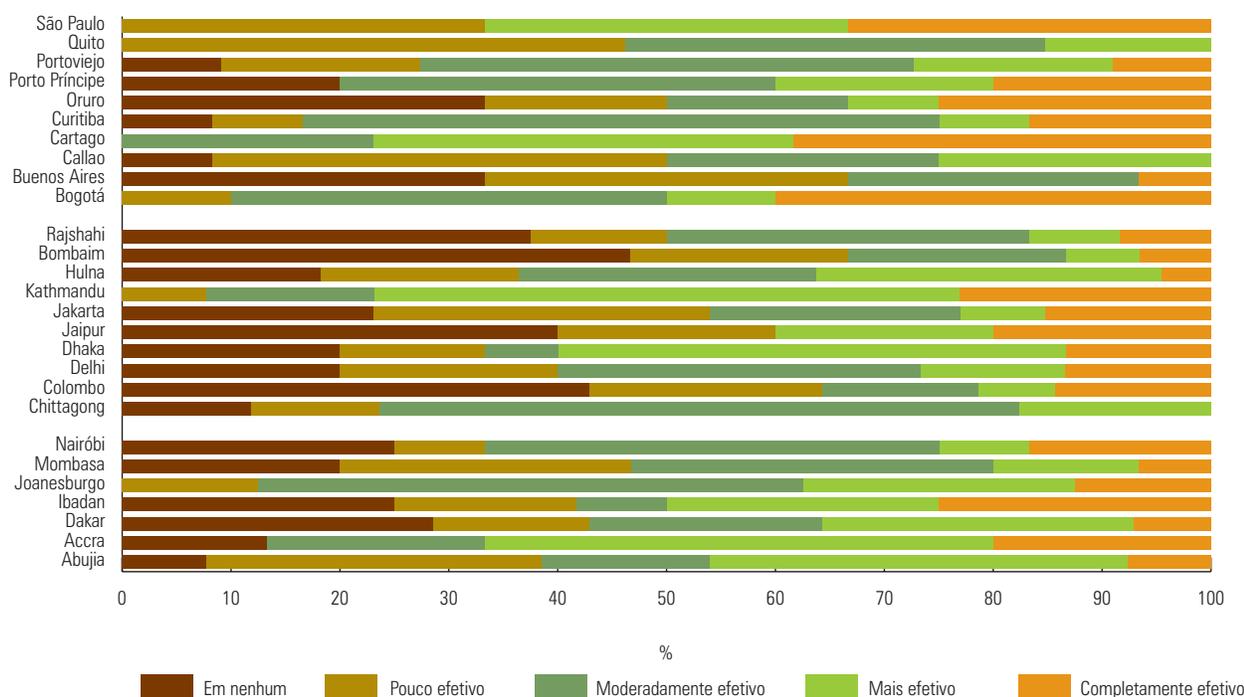
O vínculo empírico entre a governança democrática e a inclusão social destaca a necessidade de instituições e mecanismos para fazer cumprir as leis que favoreçam a tomada de decisão participativa, ao mesmo tempo em que garantam a liberdade de expressão e de imprensa efetiva.

O uso da cultura para a inclusão social, econômica e política. Em cidades tão diferentes como Buenos Aires, Porto Príncipe, Chittagong, Abuja ou Mombasa, a diversidade cultural e a inclusão social são desafiadas por um conjunto semelhante de fatores, a saber, uma oferta extremamente desigual de instalações culturais e acesso a cultura, tecnologia e informação entre as áreas mais pobres e os bairros mais ricos. Essa divisão cultural mina a capacidade dos pobres de aproveitar as oportunidades da vida cultural dos dias de hoje e outras oportunidades para o autodesenvolvimento e aproveitamento.

Não entanto, muitas cidades lutam para promover a cultura em áreas menos favorecidas e para possibilitar algumas formas

de direitos e expressões culturais; o fazem através de três canais principais: (1) oferta ad hoc de espaços compartilhados para eventos culturais; (2) promoção de programas interculturais e (3) proteção e celebração de monumentos e prédios específicos que fazem parte do patrimônio arquitetônico. Entretanto, na maioria desses casos a lógica por trás da promoção da expressão cultural e da conservação do patrimônio é no sentido de impor valores fixos, significados únicos em lugares e narrativas feitas para refletir apenas a história da maioria étnica ou das oligarquias da cidade ou do país. Como consequência, outros grupos culturais ou étnicos não conseguem se reconhecer nessa história ou identidade local particular, acrescentada a sua sensação de exclusão sistemática. Em todas as regiões em desenvolvimento, os pobres e os moradores das favelas parecem estar excluídos sistematicamente da vida cultural, junto com os idosos, os jovens e os emigrantes estrangeiros. A pobreza em Ásia, África e América Latina conspira contra a inclusão cultural. Um especialista de Quito caracterizou essa relação em termos muito claros: “Um sujeito que é pobre economicamente muito frequentemente será pobre social e culturalmente também”. Nas cidades asiáticas e africanas, onde a cultura está enraizada historicamente em várias formas de desigualdades que persistem por gerações, a liberdade de expressão parece estar fortemente ligada à inclusão cultural. Nas cidades latino-americanas e caribenhas estudadas, a inclusão cultural está relacionada positivamente com leis de promoção do emprego justo, assim como com incentivos fiscais, micro-crédito e promoção municipal formal da cultura.

FIGURA 3.3: PERCEPÇÕES DA INCLUSÃO CULTURAL: DIREITO EFETIVO A TODAS AS INSTALAÇÕES E ESPAÇOS SOCIAIS E CULTURAIS – 27 CIDADES



Fonte: ONU-HABITAT, Sucursal de Monitoramento Municipal, Análise das políticas 2009.

As cidades e países que estão diminuindo a divisão cultural combinam o acesso real à educação, ao poder judiciário e a outros serviços públicos e privados, assim como atividades de esporte e lazer e serviços, reconhecendo que a diversidade cultural é essencial para a construção da cidadania. Esse reconhecimento é fundamental se o objetivo é transformar o comportamento, as atitudes e a prática tradicionais para fins de uma cultura democrática melhor.

As cidades incentivam qualquer coisa que possa fomentar identidades múltiplas e complementares para poder reduzir qualquer polarização entre vários grupos, em particular em um tipo de sociedade multicultural, multilinguística e multiétnica. O reconhecimento da diversidade cultural resulta na utilização de espaços e condições que favorecem várias formas de participação ativa, conforme as diferentes formas sociais, culturais e organizacionais que caracterizam qualquer população.

Cinco Passos Estratégicos para uma Cidade Inclusiva

Uma cidade inclusiva pode ser definida e experimentada individualmente de formas muito diferentes por seus habitantes. Ainda assim as cidades inclusivas compartilham algumas características básicas que podem assumir formas diferentes em várias condições: elas oferecem oportunidades e mecanismos de apoio que possibilitam aos moradores desenvolver todo o seu potencial e obter sua fatia justa da “vantagem urbana”. Em uma cidade inclusiva, os residentes se percebem como contribuintes importantes na tomada de decisão, variando de assuntos políticos às rotinas mais banais do dia a dia. Uma participação ativa garante a todos os residentes uma parte nos benefícios do desenvolvimento urbano. Os conceitos de relações humanas, cidadania e direitos cívicos são todos inseparáveis da inclusão urbana.

A análise das políticas de ONU-HABITAT identificou uma série de passos estratégicos práticos e catalisadores de mudança que fazem com que seja mais fácil para as autoridades municipais unir o urbano dividido. Os passos estratégicos práticos que contribuem para a promoção de uma cidade inclusiva são os seguintes: (1) avaliar o passado e mensurar o progresso; (2) estabelecer instituições novas, mais eficazes, ou fortalecer as existentes como for necessário; (3) construir novos vínculos e alianças entre as várias esferas de governo; (4) desenvolver uma visão sustentada, abrangente para promover a inclusão e (5) garantir uma redistribuição justa das oportunidades.

1) Avaliar o passado e mensurar o progresso. A beleza e o desafio do espaço urbano é que não há duas cidades iguais. Cada uma tem sua própria história, economia, política, dinâmicas sociais, ritmo cultural e, acima de tudo, potencial humano. As cidades não se tornaram divididas da noite para o dia. Mas, como mostra este Relatório, a exclusão e a marginalização se construíram e se reproduziram com o tempo devido a uma concorrência feroz e desigual por solo, emprego, capital, recursos e elementos afins. Entender os fatores específicos por trás da divisão urbana e a forma em que se faz sentir em qualquer cidade é um passo fundamental para aquelas autoridades municipais comprometidas com a promoção da inclusão. Essa compreensão pode ajudar a determinar a direção da mudança e antecipar os requisitos institucional e

financeiro para a reforma. Também estabelece um ponto de partida a partir do qual podem ser avaliadas futuras políticas e práticas, permitindo aos gestores municipais monitorar o progresso e avaliar o desempenho.

2) Instituições mais eficazes e mais fortes. Nas cidades do mundo em desenvolvimento, as regras e instituições existentes são no geral percebidas como criações dos ricos e poderosos que com frequência só satisfazem seus próprios interesses, com pouca consideração para outros grupos sociais, em particular os pobres. Entretanto, um novo paradigma de desenvolvimento está colocando as instituições no centro dos esforços para promover o desenvolvimento sustentável e reduzir a pobreza e a desigualdade, reconhecendo sua influência moral e poder de transformação social. As evidências de cidades bem sucedidas mostram que a forma como os municípios realizam suas obrigações é tão importante quanto a natureza do que eles conseguem atingir. As cidades inclusivas conduziram revisões em profundidade dos seus sistemas, estruturas e mecanismos institucionais preparando o caminho para uma mudança genuína, incluindo instituições mais eficazes e fortes que fazem parte do processo de transformação estrutural e social.

3) Construir novos vínculos e alianças entre as várias esferas de governo. Evidências da pesquisa feita por ONU-HABITAT com especialistas mostra que para que uma cidade seja inclusiva são necessárias, no mínimo, três esferas de governo (municipal, estadual/provincial e nacional) e até uma quarta – entidades coordenadoras da área metropolitana – dependendo das circunstâncias locais. Infelizmente, no mundo em desenvolvimento, a realidade com demasiada frequência está brigada com essa constatação, porque a coordenação governamental continua sendo desigual, ruim e informal. As cidades que fazem a gestão de ambos, desenvolver programas e ações inovadoras e utilizar mais “empreendedorismo”, conseguem mais se estabelecem alianças estratégicas que combinam políticas e recursos com outras esferas do governo assim como com o setor privado. Os vínculos eficientes entre várias autoridades públicas e a sociedade civil também garantem maior sustentabilidade dos programas locais. A experiência mostra que na raiz da colaboração bem sucedida está a capacidade institucional e de gestão de compartilhar recursos como pessoal, habilidades, fundos, informação e conhecimento para o benefício ou ganho mútuo.

4) Demonstrar uma visão sustentada para promover a inclusão. As cidades precisam de uma “visão” clara do seu futuro – um plano de longo prazo que combine criatividade, realismo e inspiração além de oferecer um marco para o planejamento estratégico. A “visão” da cidade se constrói sobre sua identidade específica, sua vantagem comparativa, sua dotação geográfica e a definição de suas dimensões histórica e cultural. Não é simplesmente a função, estrutura e forma da cidade que a sua visão projeta para o futuro, mas também os sonhos e aspirações de uma comunidade. Por essa razão, a “visão” de qualquer cidade deve estar sempre guiada pelo contexto e desenvolvida com a participação de todos os segmentos da população. Infelizmente, no momento atual, na maioria das cidades a prática do planejamento urbano parece estar divorciada de qualquer visão de longo prazo da cidade, e muitas grandes decisões são influenciadas pelas pressões impostas por vários atores.

Assim, um processo aberto e transparente que integra vários tipos de atores urbanos tem mais chances de lidar com os problemas enraizados de exclusão, propondo soluções que sejam apropriadas tanto cultural como politicamente. Esse tipo de desenvolvimento inclusivo de uma visão e planejamento por sua vez melhora o potencial de um sentido de propriedade coletiva, quando o plano de ação proposto é aprovado por um eleitorado que é o mais amplo possível. A visão de uma cidade deve ser otimista e ambiciosa, e ao mesmo tempo realista. Deve ser inovadora se quer romper com a inércia do passado e trazer um salto qualitativo para o futuro. Uma visão deve poder se transformar em um plano viável com fontes de financiamento e mecanismos de contabilidade claramente definidos. Nesse sentido, longe de ser uma ficção, uma “visão” é um plano, um mapa de rota, e um compromisso feito pelas autoridades municipais (que são os líderes, guardiões e promotores da visão) e outros níveis de governo e a sociedade civil (que são os principais atores no processo).

5) *Garantir a redistribuição das oportunidades.* As cidades são lugares de oportunidade. Agem como os motores das economias nacionais, impulsionando a criação de riqueza, o desenvolvimento social e o emprego. O ambiente urbano atua como o lugar primário para inovação, o progresso industrial e tecnológico, o empreendedorismo e a criatividade. A forte evidência empírica confirma que a concentração de pessoas e atividades produtivas nas cidades gera economias de escala e proximidade que estimula o crescimento e reduz o custo de produção, incluindo a entrega de serviços básicos coletivos tais como água encanada, rede de esgoto e drenagem, eletricidade, coleta de lixo, transporte público, atendimento médico, escolas e muitas outras instalações e serviços públicos. Entretanto, como concentra pessoas e atividades produtivas, a cidade pode se tornar um problema se for planejada de forma inadequada ou se estiver mal governada, ou quando não há políticas de distribuição ou até quando as que existem são disfuncionais. A distribuição de oportunidades pela população pode, portanto, ser distorcida ou injusta. Mesmo assim todos esses desafios são superados em número pelas oportunidades: as cidades continuarão sendo os cruzamentos de um mundo interdependente, que produz bens, serviços e ideias dentro de um marco institucional que pode tanto superar ou agravar o urbano dividido.

Oportunidades Iguais: Catalisadores para uma Mudança Distributiva

Os cinco passos estratégicos descritos acima oferecem às autoridades municipais o marco estratégico global de que precisam para unir o urbano dividido e caminhar para uma cidade mais inclusiva. Esse marco dinâmico está desenhado para apoiar as políticas locais baseadas em direitos que lidam com a exclusão nas suas várias dimensões e redistribuem as oportunidades através das populações urbanas. Nesse sentido, a análise das políticas feita por ONU-HABITAT identificou cinco catalisadores para uma mudança distributiva que as autoridades municipais podem ativar em cooperação com o governo provincial e nacional. Esses catalisadores se sobrepõem às quatro dimensões de exclusão/inclusão assim como com os direitos internacionais reconhecidos implicitamente incluídos no “direito a cidade”. Mais especificamente, as melhorias das condições de vida dos pobres urbanos, o investimento no



Morocco. ©Silvia Antunes/Shutterstock

capital humano e o incentivo das oportunidades de emprego são desenhados para afirmar a inclusão e os direitos sociais e econômicos, e os outros dois catalisadores se concentram explicitamente na inclusão e nos direitos políticos e culturais. A inclusão socioeconômica clama pela reforma da posse da terra e pelo investimento de capital em infraestrutura, que cria as condições para que as pessoas possam realizar seu potencial individual. Os catalisadores para a mudança distributiva envolvem práticas do governo local que incentivem a inclusão política, assim como procedimentos orçamentários e de planejamento que alcancem a inclusão cultural através do envolvimento direto das minorias étnicas na tomada de decisão. Os cinco catalisadores de políticas são:

a) *Melhorar a qualidade de vida, em especial para os pobres urbanos.* Criar as condições para melhorar o acesso à moradia segura e saudável, à posse segura, a serviços básicos e sociais tais

como saúde e educação, é essencial para o desenvolvimento e bem-estar físico, psicológico, social e econômico de qualquer indivíduo.

b) Investir na formação do capital humano. As cidades e regiões estão bem situadas para garantir a coordenação estratégica entre as instituições e os vários atores envolvidos na formação do capital humano, e para desenhar políticas que estejam bem ajustadas às necessidades locais. Essa formação do capital é uma condição para o desenvolvimento socioeconômico e para uma distribuição mais justa da vantagem urbana.

c) Incentivar oportunidades econômicas sustentadas. As cidades podem estimular o crescimento econômico para as populações pobres e menos favorecidas através da promoção de projetos que precisem de muita mão de obra. Esses incluem principalmente obras públicas e a indústria da construção, que pode oferecer oportunidades para o apoio a empresas de pequena escala e ao setor informal. Além disso, e em estreita cooperação com o governo nacional, muitas cidades no mundo em desenvolvimento têm lançado várias formas de previdência social ou esquemas de proteção em uma tentativa de expandir o acesso às oportunidades econômicas para aquelas pessoas tradicionalmente excluídas da criação oficial de riqueza e do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, os programas de transferência condicionada de renda se destacam como o mecanismo de redução da pobreza mais eficiente. Esses esquemas aumentam a renda a curto prazo e as capacidades a longo prazo.

d) Melhorar a inclusão política. Hoje em dia, cada vez mais autoridades municipais e nacionais compartilham a mesma filosofia básica: aproximar o governo para o alcance das pessoas comuns através de mais engajamento mútuo. Alguns desses municípios estão constantemente tentando novos modos de

participação política, criando foros permanentes para o diálogo e a negociação. O espaço físico está se tornando um espaço político em termos de sistemas de representação e participação, e nesse sentido é um aspecto fundamental da democracia local.

e) Promover a inclusão cultural. Historicamente a cultura tem sido deixada de fora da agenda do desenvolvimento internacional convencional, ou tem sido relegada a suas margens. Entretanto, cada vez mais estudiosos e especialistas têm percebido que algumas cidades do Sul optaram por uma perspectiva mais abrangente do desenvolvimento, em que a cultura aparece como um dos fatores de sucesso. Cada vez mais as políticas e estratégias de desenvolvimento local estão agora ocupando um lugar de destaque em algumas das dimensões culturais da vida urbana, como capital social, tradição, símbolos, significado, sentido de pertencer e orgulho do lugar, além de um melhor uso dos recursos culturais locais pelas comunidades locais. Hoje muitas cidades estão usando a cultura como uma ferramenta de transformação para integrar as minorias étnicas, preservar os valores regionais, salvaguardar a diversidade linguística e religiosa, resolver conflitos, proteger o patrimônio no ambiente construído e promover o desenvolvimento econômico ao longo do processo. Além de simplesmente a esfera cultural, essas políticas juntas podem fazer muito para unir o urbano dividido em suas outras dimensões – social, política e econômica.

Cinco são os catalisadores necessários para integrar os pobres e marginalizados na vida urbana estabelecida: melhor qualidade de vida, investimento na formação do capital humano, oportunidades econômicas sustentadas, melhor inclusão política e inclusão cultural.



Rio de Janeiro, Brasil. O governo Federal aumentou os recursos orçamentários para habitação e expandiu a oferta de habitação de mercado através de mudanças na legislação dos empréstimos imobiliários. ©AND Inc./Shutterstock

ESTADO DAS CIDADES DO MUNDO 2010/2011

UNINDO O URBANO DIVIDIDO

As cidades mudam constantemente. São construídas, reconstruídas, transformadas, ocupadas por diferentes grupos e usadas para funções diferentes. Na busca por uma melhor organização espacial para obter maiores receitas, economias de escala mais eficientes e outros benefícios dos aglomerados urbanos, as cidades produzem diferentes padrões residenciais. Nesse processo, elas são frequentemente divididas por fronteiras visíveis e invisíveis, separando as áreas de “fora do centro” das áreas “centrais”, ou os bairros “de alta renda” dos “de baixa renda”, como o urbano dividido é popularmente simbolizado em muitos países em desenvolvimento.

O urbano dividido pode ser caracterizado por várias formas de inclusão/exclusão, integração/marginalização, riqueza/pobreza, igualdade/desigualdade, formalidade e informalidade. Aqueles que estão no lado errado da divisão são excluídos dos benefícios da expansão urbana e da prosperidade. A eles é negada a vantagem urbana.

A forma mais visível e mensurável de inclusão ou exclusão é econômica, e este Relatório faz uma revisão da desigualdade econômica urbana baseada em dados novos. Também se mostra o avanço de outros fatores sociais, políticos e culturais desde a última pesquisa, análise de políticas e estatísticas disponíveis. Os pobres e os menos favorecidos urbanos – mulheres e jovens em particular – estão expostos a vários tipos de desigualdade, do planejamento e políticas do solo (ou a ausência delas) até a falta de serviços básicos, empregos decentes, educação, nutrição, atendimento médico, assim como liberdades cívicas e políticas e oportunidades.

Como esta nova edição do Estado das Cidades do Mundo demonstra, o conceito do “Urbano Dividido” oferece um marco teórico que permite entender as realidades urbanas atuais, em particular no mundo em desenvolvimento. De um ponto de vista mais prático, o conceito destaca as quatro dimensões críticas da divisão – social, econômica, política e cultural – que estão presentes em muitas cidades do mundo nos dias de hoje.

As constatações sugerem que o crescimento econômico não pode, por si só, trazer a mudança re-distributiva necessária para lidar com a exclusão urbana. Este Relatório defende políticas baseadas nos direitos como o melhor caminho para “Unir o Urbano Dividido”. Esses direitos capturam as quatro dimensões de inclusão/exclusão, já aprovadas, mesmo que só formalmente, na maioria das constituições nacionais. A opinião de especialistas de 27 cidades representativas aponta com precisão como as dinâmicas de inclusão podem funcionar em três grandes regiões em desenvolvimento, assim como as interconexões previsíveis e as menos previsíveis entre os fatores econômicos, sociais, políticos e culturais. As autoridades públicas devem tratar as quatro dimensões da desigualdade ao mesmo tempo; e isso não será viável sem uma estreita coordenação institucional, de políticas e financeira entre as esferas municipal, intermediária e central de governo.

Este Relatório traça cinco grandes passos de políticas para o urbano dividido e sugere como integrá-los da melhor forma possível aos pobres e marginalizados à vida urbana estabelecida. Mostra como evidências convincentes que determinados governos estão numa posição de eliminar as divisões e preparar o caminho para mais tolerância, diversidade e justiça social nas cidades do mundo.

UN  HABITAT

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

www.unhabitat.org

www.ipea.gov.br