



As pressões da rápida urbanização e do crescimento econômico na África resultaram em números crescentes de despejos dos pobres urbanos de seus bairros. Na maioria dos casos, eles são realocados para áreas periféricas, distantes dos centros de emprego e oportunidades econômicas. Ao mesmo tempo, mais de 500 milhões de pessoas vivem hoje em favelas e invasões na África, e esse número está aumentando.

Os governos locais precisam de instrumentos políticos para proteger os direitos de moradia dos pobres urbanos como um primeiro passo crítico na direção da Meta de Desenvolvimento do Milênio – alcançar melhoria significativa na vida dos residentes das favelas até 2020. O objetivo destes Guias práticos é melhorar a compreensão dos formuladores de políticas urbanas, nos níveis nacional e local, sobre a habitação e o desenvolvimento urbano em favor dos pobres, no contexto da redução da pobreza urbana.

Os Guias práticos são apresentados num formato de fácil leitura, estruturado de modo a incluir uma visão geral de tendências e condições, conceitos, políticas, ferramentas e recomendações para lidar com os seguintes problemas relacionados à habitação:

(1) **África Urbana:** construir cidades utilizando o potencial inexplorado (2) **Habitação adequada:** formas de auxílio à população pobre na busca por moradia nas cidades africanas (3) **Terra urbana:** um elemento essencial para promover o acesso à moradia adequada (4) **Despejos:** alternativas à remoção de comunidades pobres urbanas de seus locais de origem (5) **Financiamento habitacional:** formas de auxílio à aquisição da moradia para a população pobre (6) **Organização comunitária de base:** de excluídos a agentes do desenvolvimento (7) **Habitação de aluguel:** uma alternativa pouco explorada para os pobres (8) **Governos locais:** enfrentar os desafios urbanos de forma participativa e integrada.

Líderes e gestores de políticas de muitos Estados e cidades da África têm, em termos gerais, fracassado em enfrentar a realidade e as implicações da rápida urbanização. Como resultado, testemunhamos, por toda a África Subsaariana, cidades mal administradas e potencial desperdiçado. Em seu extremo, esse fracasso se manifesta nas condições de vida das favelas e em sua alta taxa de crescimento. Os motivos pelos quais não fomos capazes de reverter essa tendência são numerosos e complexos. Este Guia prático 1 explora a falha da imaginação, de todos os envolvidos na gestão e no desenvolvimento urbanos, em ver a urbanização como um recurso com grande potencial para resolver a crise de desenvolvimento da África, e não como uma causa dessa crise. Propõe, ainda, diversos marcos de políticas e ações capazes de voltar o desenvolvimento urbano para direções positivas, usados os consideráveis recursos de conhecimento, experiência e habilidades que existem dentro das comunidades carentes urbanas de todo o continente. Com isso, este guia introduz temas e estratégias que são exploradas com mais profundidade nos demais Guias práticos para a África da série.

GUIAS
PRÁTICOS
PARA
FORMULADORES
DE POLÍTICAS
URBANAS



habitação
adequada
para a população
pobre nas
cidades africanas

UN HABITAT

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

Mais informações podem ser encontradas no website www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030 GPO 00100
Nairobi, Kenya
Fax: (254-20) 7623092 (TCBB Office)
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Web site: www.un-habitat.org

1

ÁFRICA URBANA:
CONSTRUIR CIDADES UTILIZANDO O
POTENCIAL INEXPLORADO

Copyright © Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), 2010

Todos os direitos reservados
United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030, Nairobi, Kenya
Tel: +254 2 621 234
Fax: +254 2 624 266
www.unhabitat.org

AVISO

As designações empregadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a manifestação de nenhuma opinião da Secretaria das Nações Unidas a respeito da situação legal de nenhum país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou no que concerne à delimitação de suas fronteiras ou divisas, ou em relação ao seu sistema econômico ou grau de desenvolvimento. A análise, as conclusões e as recomendações do relatório não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, de seu Conselho de Administração ou de seus Estados-Membros.

Número ISBN
HS/....

Impresso por Impresso por UNON/Publishing Services Section/Nairobi,
ISO 14001:2004-certified

Foto da capa por A Grimard

A publicação da série Moradia para os pobres nas cidades africanas foi possível através do apoio financeiro da Aliança para as Cidades.

Publicado pelo
Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
(ONU-HABITAT)
Divisão de Treinamento e Capacitação (TCBB)
E-mail: tcbb@unhabitat.org

habitação
adequada
para a **população**
pobre nas
cidades
africanas

1 **ÁFRICA URBANA: CONSTRUIR CIDADES
UTILIZANDO O POTENCIAL INEXPLORADO**

AGRADECIMENTOS

A série Guias Práticos foi inspirada e preparada com base numa série semelhante sobre Moradias para os pobres nas cidades asiáticas, uma publicação conjunta da ONU-HABITAT e da UNESCAP de 2009. A série é uma adaptação da versão asiática às realidades e aos contextos dos países da África Subsaariana, e estará disponível nos idiomas inglês, francês e português. A publicação da série foi possível através das contribuições financeiras da Aliança para as Cidades e da ONU-HABITAT.

Os guias foram escritos pela equipe de especialistas do African Centre for Cities (ACC), liderada por Edgar Pieterse, com as substanciais contribuições de Karen Press, Kecia Rust e Warren Smit. Os especialistas da equipe que colaboraram para inestimáveis relatórios de fundo para os guias são: Sarah Charlton, Firoz Khan, Caroline Kihato, Michael Kihato, Melinda Silverman e Tanya Zack. O apoio ao gerenciamento do projeto foi oferecido por Bruce Frayne, e o *design* foi habilidosamente cuidado por Tau Tavengwa. Diversos colegas da Divisão de Treinamento e Capacitação, da Divisão de Abrigos e do Escritório Regional para África e Estados Árabes da ONU-HABITAT contribuíram para o *design*, para a elaboração e para a revisão dos guias. Entre eles encontram-se Gulelat Kebede, Cynthia Radert, Claudio Acioly, Jean D’Aragon, Rasmus Precht, Christophe Lalande, Remy Sietchiping e Alain Grimard. Os guias contaram com as valiosas contribuições de vários especialistas que participaram da Reunião do Grupo de Especialistas realizada em novembro de 2009 em Nairóbi, Quênia: Benjamin Bradlow, Malick Gaye, Serge Allou, Barbra Kohlo, Ardelline Masinde, Esther Kodhek, Jack Makau, Allain Cain, Sylvia Noagbesenu, Kecia Rust, Babar Mumtaz, Alain Durand Lasserre, Alan Gilbert e Tarek El-Sheik.

Todas essas contribuições moldaram a série Guias Práticos, a qual, esperamos, vai colaborar com o trabalho diário dos formuladores de políticas na região da África Subsaariana em sua busca para melhorar a moradia e o acesso à terra para os pobres urbanos.

ÍNDICE

QUICK GUIDE TITLE

AGRADECIMENTOS	2
ÍNDICE	3
TENDÊNCIAS POSITIVAS ESTÃO IMPULSIONANDO A URBANIZAÇÃO AFRICANA	5
A URBANIZAÇÃO É COMPREENSÍVEL E É GERENCIÁVEL	6
IMPULSORES DA URBANIZAÇÃO	9
CONSEQUÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO MAL GERENCIADA	10
É PRECISO MUDAR A MENTALIDADE: UM OLHAR SOBRE O “URBANO” COMO “OPORTUNIDADE”	13
MUDANÇA DE MENTALIDADE: CINCO BOAS RAZÕES PARA MIGRAR PARA AS CIDADES	14
MUDANÇA DE MENTALIDADE: A INFORMALIDADE COMO REGRA E NÃO EXCEÇÃO	16
MUDANÇA DE MENTALIDADE: TRABALHAR EM CONJUNTO NA BUSCA POR SOLUÇÕES	17
MUDANÇA DE DIREÇÃO: DA PREVENÇÃO À FACILITAÇÃO	19
DEZ ESTRATÉGIAS PARA TORNAR A TERRA URBANA MAIS ACESSÍVEL À POPULAÇÃO POBRE	29
PROMOVER A EFICIÊNCIA DOS GOVERNOS LOCAIS NA ÁFRICA	37
AGIR, APRENDER, APERFEIÇOAR E AGIR...	40

RECURSOS

REFERÊNCIAS	42
SUGESTÃO DE LEITURA COMPLEMENTAR	44
WEBSITES	46

ÁFRICA EM URBANIZAÇÃO NUM MUNDO JÁ URBANO

GUIAS PRÁTICOS PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS URBANAS Nº 1

A África e a Ásia acham-se no epicentro da segunda transição urbana de larga escala na história do mundo. A primeira transição ocorreu entre 1750 e 1950 na América do Norte e na Europa, que viram a parcela urbana de sua população total crescer de 10% para 52%. A segunda transição urbana vem se desenrolando principalmente no Hemisfério Sul desde 1950; até 2030, a parcela urbana da população nessa região terá crescido de 18% para 56%.

A população urbana da África aumentou de 15% da população total em 1960 para 35% em 2006, e espera-se que ultrapasse os 60% até 2030.¹ Assim, embora ainda não esteja 50% urbanizada, a África tem a taxa de urbanização mais rápida de todas as regiões do mundo, de 3,3%.² Atualmente, a África encontra-se 38% urbanizada, mas isso oculta o fato de que alguns países e regiões africanas já alcançaram a marca dos 50%. Além disso, as maiores economias do continente estão quase todas acima da marca urbana de 50%.

Esses valores numéricos escondem as profundas transformações demográficas e culturais que essas mudanças rápidas implicam. A vida urbana é extremamente diferente da vida rural. As pessoas exercem atividades de sobrevivência fundamentalmente diferentes; as redes sociais se estendem muito além dos laços de família, clã e etnia; normas espirituais e costumárias são contestadas e se fundem com múltiplas influências e inflexões externas; a dinâmica das gerações se altera; e, sobretudo, as expectativas e aspirações das pessoas se transformam profundamente. Por esses motivos, os assentamentos urbanos são marcados por intensidade, mudança, incerteza, surpresa, risco e, paradoxalmente, por um senso de possibilidade.

Por causa de sua mentalidade míope, os líderes e gestores de políticas de muitos Estados e cidades da África têm, em termos gerais, fracassado em enfrentar a realidade e as implicações da rápida urbanização. Como resultado, testemunhamos, por toda a África Subsaariana, cidades mal administradas e potencial desperdiçado. Em seu extremo, esse fracasso se manifesta nas condições de vida das favelas e em sua alta taxa de crescimento. Esta última é praticamente idêntica às taxas de crescimento urbano em geral, sugerindo que o fato de a população urbana dobrar nos próximos 20 anos envolverá o surgimento de mais e mais favelas.

Os motivos pelos quais não fomos capazes de reverter essa tendência de crescimento das favelas como uma consequência do crescimento populacional são numerosos e complexos. Neste Guia prático queremos explorar o mais importante entre eles: a falha da imaginação, de todos os envolvidos na gestão e no desenvolvimento urbanos, em ver a urbanização como um recurso com grande potencial para resolver a crise de desenvolvimento da África, e não como uma causa dessa crise.

CONCEITOS EQUIVOCADOS SOBRE A VIDA URBANA

Essa falha da imaginação pode ser relacionada a diversos conceitos errados profundamente enraizados. Primeiro, a urbanização é muitas vezes vista como algo ruim, porque implica o esvaziamento das áreas rurais e o enfraquecimento das economias rurais e do capital humano. Segundo, acredita-se que a vida urbana representa um perda de valores morais “bons” que estão associados com os meios de vida rurais “inocentes”. Isso é uma simplificação de uma dinâmica mais complicada, relacionada com uma ruptura dos valores e da herança cultural tradicionais. Terceiro, a urbanização, argumenta-se, piora a pobreza porque as cidades são incapazes de lidar com as populações existentes, e isso só pode piorar com uma urbanização irrestrita. Por fim, as áreas urbanas são às vezes consideradas como um canteiro para políticos oportunistas que buscam destruir as ordens e os partidos políticos estabelecidos. Estes, entre outros fatores subjetivos, levam políticos e gestores do setor público a ver a urbanização e suas consequências como inerentemente negativas e como algo a ser eliminado, e possivelmente até mesmo revertido.

TENDÊNCIAS POSITIVAS ESTÃO IMPULSIONANDO A URBANIZAÇÃO AFRICANA



Vista da rua de uma cidade fervilhando de gente envolvida em muitas atividades diferentes, e uma variedade de estilos de prédios / infraestruturas visíveis ao seu redor – ou seja, uma típica rua de cidade onde coexistem infraestruturas de favela e não-favela

Refletindo sobre a última década, parece evidente que o tempo da África finalmente chegou. Desde 2000, o investimento privado anual em infraestrutura na África triplicou, com uma média de USD19 bilhões de 2006 a 2008. As maiores 18 cidades africanas têm hoje uma capacidade de gasto combinada de USD1,3 trilhão. Em 2000, aproximadamente 59 milhões de famílias africanas cruzaram a barreira da renda anual de USD5 000, acima da qual começam a gastar cerca de metade de seus rendimentos em itens não alimentares. Até 2014 esse número deve chegar a 106 milhões. Em 1998, apenas 2 milhões de africanos tinham telefone celular; hoje, esse número é de 400 milhões. Uma década atrás, apenas 58% das crianças africanas frequentavam a escola primária; hoje, elas são quase 75%. Os gastos com a saúde cresceram em termos reais em 20 dos 29 países mais pobres em 2009. Onde em 2002 somente 50 mil africanos no epicentro da pandemia de AIDS obtinham antirretrovirais, hoje 3,7 milhões de pessoas têm acesso a esses medicamentos, gratuitamente.³

Crescer com base nessas tendências positivas depende de alguns fatores críticos. Primeiro:

podem os Estados africanos consolidar essas tendências através de investimentos em infraestrutura adequadamente financiados, com alvos bem definidos e executados de maneira eficiente, ao longo das próximas décadas? Segundo: podem os Estados africanos sustentar essas taxas de crescimento econômico de moderadas para altas, mas expandir radicalmente os beneficiários desse crescimento – ou seja, alcançar um crescimento inclusivo – e melhorar a eficiência de carbono da economia numa era de maior variabilidade climática? As visões das políticas propostas por várias agências das Nações Unidas sobre o potencial da economia verde e do desenvolvimento urbano sustentável oferecem ideias promissoras para alcançar formas mais inclusivas e sustentáveis de crescimento. Abordar esses fatores vai exigir que os Estados africanos desenvolvam um entendimento muito mais aprimorado e claro acerca das dimensões territoriais das políticas de desenvolvimento nacionais e locais. Os investimentos públicos e as medidas de crescimento devem se basear na compreensão de como o desenvolvimento urbano e rural poderá avançar através de um pacote integrado de medidas de desenvolvimento.

Por definição, isso implica uma mudança na mentalidade dos governos para aceitar o potencial de urbanização como uma dinâmica profundamente produtiva que demanda um reconhecimento sério, bem como um entendimento baseado em evidências do que se passa nas cidades e respostas cuidadosas, na forma de políticas, para esses desenvolvimentos. Existem quatro mensagens-chave que todos os envolvidos em planejamento e desenvolvimento urbano precisam levar em conta:

1. A urbanização é compreensível e gerenciável.
2. As soluções de desenvolvimento urbano sustentável existem, mas exigem confiança, diálogo e novas instituições adequadas ao contexto urbano informal da África.

3. O sucesso só pode advir da busca perseverante do ciclo interativo de agir-aprender-agir-aprender que impulsiona os governos inovadores. Exemplos de tais práticas podem ser vistos em áreas como terras, habitação e meio de vida.
4. Os contextos e as instituições urbanas estão repletos de dinâmicas de poder que precisam ser reconhecidas e gerenciadas a fim de garantir resultados democráticos ideais.

O Guia prático 1 explora cada uma dessas mensagens em mais detalhe, ao mesmo tempo explicando as ideias centrais desenvolvidas nos outros sete Guias práticos da série.

A URBANIZAÇÃO É COMPREENSÍVEL E É GERENCIÁVEL

PADRÕES DE URBANIZAÇÃO

Entre 2000 e 2030, a população urbana da África aumentará de 294 milhões para 742 milhões.⁴ É uma perspectiva intimidante, dado que a maioria dos Estados africanos não está conseguindo atender às necessidades de suas populações urbanas. O crescimento urbano compreende crescimento populacional natural e migrações. Pode ser uma surpresa para muitos o fato de que a migração rural-urbana responde por apenas um quarto desse crescimento.⁵ Em outras palavras, a maior parte do crescimento urbano vem do crescimento natural da população dentro das cidades, uma realidade que enfraquece a obsessão das políticas em impedir a migração.

Uma concepção equivocada é a de que a urbanização implica uma explosão de megacidades (cidade com mais de sete milhões de pessoas). Ao contrário, a maioria dos moradores urbanos da África reside, e continuará a residir, em assentamentos urbanos com populações de menos de 0,5 milhão de pessoas. Por exemplo, em 2005, 51% da população urbana africana

vivia em assentamentos com menos de 0,5 milhão de pessoas, comparado a 10% em cidades de 0,5–1 milhão, 23% em cidades de 1–1,5 milhão, 8% em cidades de 5–10 milhões e apenas 9% em cidades com mais de 10 milhões de pessoas. (Ver Tabela 1.)

O tamanho de uma cidade influencia fundamentalmente suas características, desafios e potenciais. É crucial que as políticas que pretendem tratar de urbanização levem em conta o tipo e o tamanho de cada assentamento.

É interessante observar que, no último número do relatório *Estado das Cidades do Mundo*, da ONU-HABITAT, forte ênfase é dada ao surgimento de novos sistemas de assentamentos urbanos que introduzem outras lógicas econômicas e de mobilidade no modo de funcionamento dos assentamentos urbanos, dentro dos territórios nacionais: megaregiões, corredores urbanos e cidades-regiões.⁷

- **Mega-regiões** são unidades econômicas naturais que resultam do crescimento, da convergência e da propagação espacial de

TABELA 1: TAMANHO DAS CIDADES AFRICANAS EM 2007 E PROJEÇÃO PARA 2025⁶

	Tamanho das cidades				
	Mais de 10 milhões	5-10 milhões	1-5 milhões	0,5-1 milhão	Menos de 0,5 milhão
Número de cidades em 2007	2	2	48	69	Desconhecido
População (1000s)	23,076	14,238	102,418	41,057	231,404
% da população urbana	6,18	3,81	27,53	10,1	52,48
Tendências para 2025	3	8	73	84	Desconhecido

áreas metropolitanas ligadas geograficamente que estão relativamente maduras.

- **Corredores urbanos** refletem um sistema de centros urbanos que estão conectados através de ligações de transporte. Por exemplo, a rede que conecta o grande sistema Ibadan-Lagos-Acra consiste num corredor de 600 km que serve como cala de máquinas econômica para a região. Outro exemplo significativo é o corredor entre Johannesburgo na cidade-região de Gauteng e Maputo, em Moçambique.
- **Cidades-regiões** representam cidades grandes que se estendem além dos limites administrativos formais para abarcar cidades menores. Muitas vezes o processo envolve a absorção de terras do interior semiurbanas e rurais ou uma fusão com outras cidades intermediárias, criando grandes conurbações que acabam por formar cidades-regiões.

Os pontos nodais dos corredores, e especialmente de cidades-regiões emergentes, coincidem com uma característica antiga dos sistemas urbanos africanos: a centralidade da cidade-primata. A África teve uma história de crescimento centralizado nas grandes cidades. Suas localizações históricas, em especial como portos, e seu uso como antigas (pré-coloniais) áreas comerciais, bem como centros da administração colonial, contribuíram para isso. Alguns governos pós-independência também fortaleceram essa tendência. No entanto, algumas pessoas questionam a importância

de cidades-primatas na África urbana, uma vez que grande parte da população urbana do continente vive em pequenos centros urbanos, e não em cidades-primatas (como mostrado na Tabela 1).

A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO E DE POLÍTICAS URBANAS ESPECÍFICAS

O ritmo acelerado de urbanização, considerado em relação à diversidade dos tipos de assentamentos urbanos e legados coloniais, sugere que todos os Estados precisam, primeiro e acima de tudo, compreender seu sistema urbano nacional e como este se encaixa na dinâmica territorial geral do país. Essa compreensão normalmente se reflete numa *política de urbanização nacional*. Uma política desse tipo deve expressar claramente a definição e a compreensão, por parte do governo, do formato do sistema *espacial* nacional, incluindo a rede de cidades e assentamentos rurais, e suas respectivas funções. Geralmente, essa compreensão informa decisões sobre onde, no território nacional, os investimentos devem ser concentrados e focados. Os marcos espaciais nacionais também informam como as dinâmicas de migração são entendidas e gerenciadas.

Um bom exemplo de tipologia espacial nacional é a recentemente desenvolvida para a África do Sul, mas claramente relevante para

TABELA 2: TIPOLOGIA DE ASSENTAMENTOS, POPULAÇÃO, ECONOMIA E POBREZA DA ÁFRICA DO SUL⁸

	População (% da nacional)	Atividade econômica (% do VAB nacional)*	População que tem um nível de vida abaixo do rendimento mínimo, (% do nacional)
Cidade-região de Gauteng	22	39	14
Cidades-regiões costeiras	16	25	10
Cidades	6	5	6
Centros de serviço regionais	14	15	14
Cidades de serviço	4	3	5
Assentamentos locais e em nichos	9	5	12
Subtotal: urbano, como uma % do nacional	72	92	61
Agrupamentos e assentamentos rurais dispersos	21	2	31
Fazendas/restante da África do Sul	8	6	8
Subtotal: rural, como uma % do nacional	29	8	39

* VAB = valor acrescentado bruto

todos os contextos africanos. Esta tipologia está apresentada na Tabela 2.

Em contraste, a *política urbana* reflete como os governos federais entendem o papel de cidades específicas na execução bem-sucedida das metas de desenvolvimento dos países. Em geral, as políticas urbanas definem o que precisa acontecer em cidades específicas com relação a vários objetivos setoriais e intermediários, referentes a mobilidade, moradia, educação, saúde, etc. Em outras palavras, as políticas urbanas proporcionam uma perspectiva sobre problemas críticos que devem ser enfrentados *dentro* das

cidades, e vão sustentar os esforços de níveis subnacionais do governo para elaborar políticas e estratégias mais detalhadas para esses locais. Elas complementam e informam os processos das políticas de desenvolvimento em nível local em mais detalhes.⁹

Uma vez que os Estados africanos e outros atores do desenvolvimento tiverem uma compreensão clara e baseada em evidências do sistema urbano nacional, e da função de diversos assentamentos dentro desse sistema, é importante desenvolver uma perspectiva sobre os principais motores da urbanização.

IMPULSORES DA URBANIZAÇÃO



Vista aérea de uma região do corredor urbano Ibadan-Lagos-Acra – apenas alta o bastante para mostrar um assentamento urbano que se estende por um longa faixa de território

O principal motor da urbanização é o desenvolvimento econômico. Este é reforçado por diversos fatores de impulsão que fazem as pessoas migrar das áreas rurais, tais como variabilidade climática (p.ex., baixa pluviosidade), guerras e conflitos e um desejo de acesso a serviços básicos como educação e saúde, que podem melhorar a qualidade de vida.

Em geral, quanto mais rápido o crescimento econômico de um país, mais rápido ele se urbaniza. As áreas urbanas respondem por uma grande porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) na maioria dos países. Os setores industrial e de serviços da economia normalmente localizam-se nas áreas urbanas, devido ao fácil acesso que essas áreas oferecem a uma mistura dos seguintes serviços e recursos:

- **maior concentração de** insumos como materiais, mão de obra, infraestrutura, transporte e serviços;
- **maiores concentrações de consumidores** (o “mercado”);

- **maiores oportunidades para *networking*** e rápido compartilhamento de conhecimento;
- **proximidade de instituições administrativas** que regulam as atividades comerciais;
- **acesso a outras economias de escala e escopo.**

As atividades dos pobres urbanos, como consumidores e produtores de bens e serviços que estão concentrados nas cidades, são essenciais ao crescimento da economia nacional. Mesmo em países que continuam pouco urbanizados, como Tanzânia e Quênia, as áreas urbanas contribuem desproporcionalmente para a economia nacional.

É contra este pano de fundo que a migração deve ser vista como natural, e como uma parte racional do processo geral de desenvolvimento. De fato, a migração rural-urbana pode ser uma estratégia de diversificação econômica para as famílias, uma vez que a renda derivada da

agricultura pode ser altamente variável devido a mudanças no clima, mercados agrícolas, preços, acesso a terra, doenças e guerra. As famílias podem permanecer ligadas às suas bases rurais, mas ainda querem criar outra fonte de renda, tendo um ou mais membros na cidade, ganhando a vida em diferentes ocupações urbanas.

Outros motivos pelos quais os indivíduos se mudam para a cidade incluem o desejo de escapar de restrições familiares e culturais – como acesso restrito à terra ou baixo nível de independência feminina –, ou um desejo de melhorar seu *status* social, o que eles acreditam que acontecerá no mundo equivocadamente percebido como “empolgante” da cidade. Jovens imigrantes também podem buscar na cidade oportunidades de obter rendimentos em espécie para os dotes das noivas.

Com o tempo, as cidades se tornam o ponto de conexão para o desenvolvimento econômico,

o capital humano e experiências socioculturais empolgantes que transcendem o provincianismo da vida rural. Em outras palavras, as cidades se tornam *hubs* de criatividade, inovação e oportunidade no país. Oportunidade econômica, acesso a serviços básicos e fuga de condições difíceis nas áreas rurais podem ser os motores da urbanização, mas as realizações cumulativas das áreas urbanas se tornam um motor que se autorreforça por seus próprios méritos; segundo alguns pesquisadores, “os centros urbanos contribuem para o crescimento econômico nacional aumentando a produtividade individual, comercial e industrial, através de economias de aglomeração; aumentando o bem-estar das famílias através da mobilidade social e do desenvolvimento humano; e promovendo mudanças institucionais positivas. As cidades também impulsionam o desenvolvimento rural, servindo como mercados primários para a produção rural e gerando renda que flui de volta para as áreas rurais.”¹⁰

CONSEQUÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO MAL GERENCIADA

Podeseverdadeque a prosperidade econômica está associada a taxas de urbanização mais altas, mas, na África, essa correlação nunca esteve de fato presente. Somente durante os últimos cinco anos, aproximadamente, foi que a ligação entre desempenho econômico e urbanização começou a se manifestar. Antes, e pela maior parte dos anos 1980 e 1990, havia pouca ligação. Isso resultou numa situação em que as cidades cresciam ao mesmo tempo que as favelas e, principalmente, com a atividade econômica informal. Não é, portanto, surpreendente que a África Subsaariana manifeste o nível mais alto de vida em favelas e as mais profundas privações dentro das favelas. Entre 2000 e 2005, o crescimento urbano médio atingiu 4,5%, enquanto a taxa de favelização foi também de 4,5%. Existem, evidentemente, vastas diferenças na natureza e na experiência da vida em favelas em diferentes contextos. Por esse motivo, a

definição de trabalho da ONU-HABITAT de favela é útil e instrutiva para se ter em mente (ver Quadro 1).¹¹

Com base no entendimento de que as favelas são identificadas em termos de cinco deficiências, a ONU-HABITAT desenvolveu um modo útil para estabelecer nuances de nossa compreensão das favelas, tabulando se estas são moderadamente deficientes (1–2 deficiências das cinco listadas no Quadro 1) ou gravemente deficientes (3–4 deficiências). Com base nessa abordagem, podemos supor que seis de cada dez residentes urbanos africanos são moradores de favelas, e que 27% deles vivem em condições de deficiência grave. Essa é uma taxa extraordinariamente alta, quando comparada à situação de outras regiões em desenvolvimento do mundo, como mostrado na Tabela 3.

TABELA 3: PORCENTAGEM DE MORADORES DE FAVELAS EM TRÊS REGIÕES EM DESENVOLVIMENTO, 2005¹²

Região	% em favelas	% com deficiências moderadas (1–2)	% com deficiências graves (3–4)
África Subsaariana	62	63	27
América Latina & Caribe	27	82	18
Sul da Ásia	43	95	5

QUADRO 1: O QUE É UMA FAVELA?

Uma família vivendo em situação de favela é definida como um grupo de indivíduos morando sob o mesmo teto, ao qual falta uma ou mais das seguintes condições: acesso a água tratada; acesso a instalações de saneamento; suficiente espaço habitável (não mais que três pessoas dividindo o mesmo cômodo); qualidade estrutural e durabilidade das residências; e segurança da posse. Quatro dos cinco indicadores da definição de favela medem expressões físicas das condições de favela [...] Esses indicadores focalizam a atenção nas circunstâncias que cercam a vida na favela, descrevendo deficiências e moldando a pobreza como um atributo do ambiente em que os moradores das favelas vivem. O quinto indicador – segurança da posse – tem a ver com legalidade, que não é tão fácil de medir ou monitorar, já que a situação de posse dos moradores de favelas muitas vezes depende de direitos de facto ou de jure – ou da ausência deles.

Não é, portanto, surpresa que o déficit de serviços básicos seja tão espantoso quanto o que sugerem os dados: apenas 20% da população da África Subsaariana tem acesso a uma rede de eletricidade; 40% tem acesso a água potável; 27% tem acesso a saneamento; 4% tem acesso à telefonia fixa ou telefone

celular.¹³ Esses são números agregados que incluem as deficiências tanto rurais quanto urbanas. No entanto, é normalmente aceito que as proporções da população urbana na África sem acesso adequado a água e saneamento sejam de 35%–50% e 50%–60%, respectivamente.¹⁴

Esses baixos níveis de acesso a serviços básicos refletem a pobreza disseminada. Se, além disso, aceitarmos o argumento da ONU-HABITAT de que “as atividades informais respondem por 93% de todos os novos empregos e 61% do emprego urbano na África”, também teremos de aceitar que “essa economia em grande parte invisível não está em posição de impulsionar o continente para fora da pobreza.”¹⁵ Assim, é improvável que o nível de 68% de pobreza monetária (ver Tabela 4) mude em breve.

O relatório *Estado das Cidades do Mundo 2008/9* calculou, pela primeira vez, a desigualdade intraurbana em diversas cidades. Na África, a desigualdade urbana, medida em termos do coeficiente de Gini, é hoje a mais alta do mundo – 0,58, ou seja, muito acima da linha de alerta internacional de 0,4.¹⁷ Nas economias africanas maiores, como a África do Sul, a desigualdade de renda apresenta uma distorção muito mais grave, com coeficientes de Gini acima de 0,7 para todas as cidades maiores.¹⁸ Com base nessas tendências, podemos concluir que é provável que a pobreza urbana continue a aumentar, uma vez que está crescendo quatro vezes mais rápido do que a pobreza rural (ver Tabela 4).



Vista de uma parte movimentada do centro de qualquer cidade, com uma mistura de atividades econômicas e culturais/sociais indicadas por pessoas, veículos, sinalização, etc. visíveis

TABELA 4: POBREZA RURAL E URBANA NA ÁFRICA SUBSAARIANA¹⁶

Ano	Número de pobres (milhões)			Porcentagem da população		
	Urbanos	Rurais	Total	Urbana	Rural	Total
Vivendo com menos de U\$1,08 por dia						
1993	66,4	206,7	273,2	40,2	53,1	49,2
2002	98,8	228,8	327,6	40,4	50,9	47,2
Aumento anual	4,54%	1,13%	2,04%			
Vivendo com menos de US\$2,15 por dia						
1993	110,5	332,0	442,4	66,9	85,2	79,8
2002	167,7	370,8	538,6	68,5	82,5	77,5
Aumento anual	4,75%	1,24%	2,21%			

A persistente intensidade do crescimento das favelas, a falta de serviços, o aumento da pobreza urbana e a desigualdade não são inevitáveis. Podem ser em grande parte atribuídos à má gestão urbana, o que, por sua vez, decorre da

falha da imaginação política e das políticas sobre como controlar e direcionar melhor os processos de urbanização. A questão que surge é: **como transformar a crise em oportunidade de desenvolvimento urbano sustentável?**

É PRECISO MUDAR A MENTALIDADE: UM OLHAR SOBRE O “URBANO” COMO “OPORTUNIDADE”

O desenvolvimento nacional é fomentado pelo crescimento econômico. Este depende da produtividade e da competitividade das empresas privadas, as quais, por sua vez, dependem da disponibilidade de infraestrutura confiável, mão de obra adequada, informações estratégicas e mercados para terem um bom desempenho. À medida que os países se desenvolvem, o ponto central da economia se desloca da agricultura para a atividade industrial e serviços.¹⁹ Em nossa era de economias e fluxos financeiros globalmente integrados, os serviços tendem a tornar-se o segmento dominante das atividades econômicas. Isso não surpreende, uma vez que o escopo para gerar um maior valor econômico é mais amplo nos setores de serviços do que na indústria ou na agricultura (ver Tabela 5).

As atividades econômicas com base tanto na indústria como em serviços dependem das concentrações de infraestrutura, pessoas, serviços e mercados encontradas nas cidades. Além disso, uma atividade agrícola produtiva e competitiva apoia-se fortemente na disponibilidade de mercados urbanos para consumir seus produtos e para transportá-los para outros mercados mais distantes, através de *hubs* de transporte eficientes. Em outras palavras, todas as dimensões da economia dependem muito de cidades que funcionem bem. É por isso que a ONU-HABITAT recentemente chegou à seguinte conclusão assertiva: “As cidades têm o potencial de enriquecer os

países porque proporcionam as economias de escala e a proximidade para tornar o crescimento mais eficiente. As altas densidades das cidades reduzem custos de transações, tornam os gastos públicos em infraestrutura e serviços mais viáveis economicamente e facilitam a geração e difusão do conhecimento – todos fatores importantes para o crescimento. Se as cidades fomentam o crescimento econômico ou são, ao contrário, seu subproduto, é indiscutível que elas se tornaram importantes *hubs* de atividade econômica, dentro dos países individualmente e como contribuintes para a economia global.”²¹

A POLÍTICA ECONÔMICA PRECISA ACEITAR E APOIAR A URBANIZAÇÃO

Três áreas da política econômica se destacam como restrições a um crescimento mais rápido das economias urbanas: instabilidade macroeconômica, clima de investimento desfavorável e infraestrutura inadequada.²² Felizmente, ao longo da última década, aproximadamente, muitas falhas das políticas passadas foram abordadas. A maioria dos governos africanos é hoje competente para manter políticas macroeconômicas que promovem a estabilidade. No entanto, muito ainda há para ser feito com relação a oferecer marcos de investimento

TABELA 5: CONTRIBUIÇÃO SETORIAL PARA O CRESCIMENTO DO PIB NA ÁFRICA SUBSAARIANA²⁰

	1990–1995			1996–2000			2001–2005		
	Agricultura	Indústria	Serviços	Agricultura	Indústria	Serviços	Agricultura	Indústria	Serviços
Contribuição para o PIB (%)	17	31	52	17	30	53	19	31	50

mais estáveis, eficazes em termos de custo e transparentes. E ainda mais deve ser feito para abordar o déficit de infraestrutura.

Estudos e análises desses fracassos de políticas na África para enfrentar seus desafios de urbanização chegam a uma só conclusão: os líderes africanos continuam a ver a urbanização sob uma luz negativa, e tendem a ficar obcecados em deter a migração em vez de utilizar de modo pró-ativo as tendências da urbanização. Uma ilustração disso consta de um levantamento conduzido pelas Nações Unidas: em 2007, 74% dos governos africanos estavam preocupados que seus países se tornassem urbanos demais, muito rapidamente, e 78% tinham políticas ativas para reduzir a migração para as aglomerações urbanas.²³

Enquanto a obsessão em deter a migração for a preocupação predominante dos governos africanos, eles continuarão a fracassar em transformar suas cidades nas casas de máquinas do projeto de desenvolvimento nacional. Para modificar isso, diversas mudanças de mentalidade interligadas devem ser efetuadas. A primeira é entender melhor o valor e os motores da migração. A segunda é entender a dinâmica da informalidade nas economias e nos espaços habitáveis urbanos, a fim de abandonar as atitudes negativas que os líderes têm sobre favelas e trabalho informal. A terceira mudança de mentalidade é entender que os governos africanos não podem abordar esses problemas construtivamente sem envolver todos os atores urbanos, especialmente os pobres.

MUDANÇA DE MENTALIDADE: CINCO BOAS RAZÕES PARA MIGRAR PARA AS CIDADES

Quando as pessoas decidem migrar para a cidade, trata-se quase sempre de uma decisão bem informada.

1. **As forças de atração e repulsão da migração.** As pessoas migram porque estão sendo empurradas para fora de seu lugar de origem ou porque estão sendo puxadas para seu novo destino de migração. Ou, com mais frequência, as pessoas se mudam por causa de uma combinação de forças de atração e repulsão sobrepostas. Algumas são empurradas para fora de sua terra natal porque não conseguem ganhar o suficiente para se sustentar ou sustentar a família. Outras podem ser expulsas de seu local de origem, seja temporária ou permanentemente, por desastres naturais como enchentes ou secas, ou devido a mudanças ecológicas contínuas,

como desertificação ou erosão do solo, todas manifestações da mudança climática. Em muitas partes da África, problemas relativos à segurança humana, dinâmicas pós-desastre e pós-conflito também empurram as pessoas para os assentamentos urbanos. Ao mesmo tempo, as pessoas são atraídas para seu destino de migração por perspectivas de melhores empregos, melhor educação e saúde, ou mais liberdade de realidades sociais e culturais restritivas, para si mesmas e para seus filhos.

2. **A maioria tem pouca oportunidade de ter uma renda suficiente com a agricultura.** A maioria das pessoas nas áreas rurais trabalha no setor agrícola, mas a agricultura é altamente dependente das condições climáticas; as terras rurais são limitadas e sua fer-

tilidade é por vezes baixa ou está em declínio; as propriedades são pequenas e as dívidas das fazendas, altas; e muitas famílias sempre foram ou se tornaram sem-terra. Como resultado, a renda rural, em termos gerais, tende a ser baixa. A fim de incrementar sua renda, os pequenos fazendeiros precisam aumentar a produtividade, mas frequentemente eles são pobres demais para pagar pela tecnologia necessária, sejam equipamentos, sementes de alta produtividade ou fertilizantes químicos caros. Cada vez mais, fazendeiros e outros nas áreas rurais suplementam sua renda proveniente da agricultura com rendimentos não agrícolas, nas áreas rurais, se possível, ou em áreas urbanas, através da migração temporária para trabalhar em construções, no trabalho doméstico, como vendedores de rua autônomos ou em outros tipos de empregos urbanos.

- 3. A migração para as cidades aumenta a perspectiva de encontrar empregos melhores.** Mesmo quando uma família rural pode viver de sua terra, o futuro das crianças rurais é visto em empregos não agrícolas e, principalmente, não rurais. Para essas crianças, a migração para áreas urbanas melhora suas perspectivas de encontrar tais empregos. Além de uma oferta drasticamente maior de oportunidades de trabalho, as áreas urbanas oferecem a elas melhor educação e melhores oportunidades de cuidados de saúde – e às vezes maior liberdade social. Como as culturas urbanas tendem a ser menos limitadas pelos costumes tradicionais e estruturas hierárquicas do

que as culturas das aldeias, as cidades também oferecem aos jovens migrantes e seus filhos melhores perspectivas de ascensão social.

- 4. As pessoas sabem o que as cidades têm a oferecer.** Embora algumas famílias rurais não tenham opção a não ser deixar a área rural a fim de sobreviver, a maioria dos imigrantes faz uma escolha deliberada entre ficar ou partir. Fatores como melhorias em transporte, disponibilidade de telefones celulares, melhor comunicação e aumento dos vínculos com gerações anteriores de migrantes urbanos na cidade tornaram a população rural muito mais consciente das vantagens e desvantagens que as áreas urbanas oferecem, em particular que tipos de oportunidade de emprego estão disponíveis e que tipos de condições de moradia existem.
- 5. A migração urbana é, muitas vezes, uma estratégia de sobrevivência para famílias rurais.** A fim de distribuir os riscos econômicos, as famílias podem se dividir em diversos grupos que se instalam em locais diferentes – áreas rurais, pequenas cidades e grandes cidades –, enquanto alguns membros da família podem até mesmo mudar de país. Assim, as fontes de renda da família são diversificadas e não ficam tão vulneráveis a recessões econômicas de um local específico. Esse arranjo também permite que crianças e velhos permaneçam nas aldeias, onde os custos de vida são baixos, enquanto os provedores de renda e as crianças em idade escolar se mudam para os lugares mais adequados (normalmente urbanos).

MUDANÇA DE MENTALIDADE: A INFORMALIDADE COMO REGRA E NÃO EXCEÇÃO

A maioria dos pobres urbanos da África trabalha no setor informal, de um modo ou de outro. Bons empregos em órgãos do governo, fábricas e empresas do setor privado podem ser desejáveis, mas a oferta costuma ser pequena. Tais empregos exigem nível educacional e habilidades que muitos pobres não dispõem de recursos para adquirir, bem como redes de pessoas que possam aconselhar e direcionar aqueles que buscam um emprego para as oportunidades de trabalho, e essas redes raramente chegam aos assentamentos informais, onde vive a maioria dos pobres. A Tabela 6 ilustra a realidade de que o trabalho informal em atividades econômicas em grande parte informais é, de fato, a norma nos países africanos.

A presença de um grande e crescente setor informal na maioria das cidades africanas costuma ser usada para explicar a persistente migração para as áreas urbanas, apesar das oportunidades de emprego limitadas na economia formal. O setor informal oferece uma rede de segurança diante dos altos índices de desemprego e pobreza. Esses negócios consistem também, muitas vezes, no principal sistema de abastecimento para os pobres

da cidade. Entretanto, a informalização dos meios de sustento urbanos também levou ao declínio nas taxas de urbanização em muitos países africanos, na medida em que as perspectivas de empregos bem pagos no setor formal diminuíram. Para as mulheres pobres, especialmente, que muitas vezes têm as famílias para cuidar e gerenciar, a atividade autônoma através de pequenas empresas do setor informal consiste numa opção flexível para produzir renda enquanto permanece em casa ou perto. Para muitas mulheres, esta é a única opção, devido à discriminação e falta de instrução.

O setor informal, porém, em sua forma atual nas cidades africanas, não deve parecer glamouroso e bem-sucedido demais. A maioria dos participantes nesse setor vive abaixo da linha de pobreza. E os piores efeitos da informalidade também são sentidos mais pelas mulheres, que estão “no degrau mais baixo da hierarquia dos camelôs”.²⁵ Marty Chen, que trabalha em estreita colaboração com a organização Mulheres no Trabalho Informal: Globalizando e Organizando (WIEGO), ilustra a dinâmica de classes internas do setor informal através de uma figura muito eficiente (Figura 1).

TABELA 6: EMPREGO NO SETOR INFORMAL EM ALGUNS PAÍSES AFRICANOS²⁴

País	Cobertura	Número de pessoas empregadas na economia informal (milhões)	Emprego na economia informal como uma porcentagem do emprego total
Benin (2002)	Nacional	2,4	94,50%
Camarões (1993)	Urbana	0,1	57,30%
Etiópia (2004)	Urbana	1,1	38,10%
Madagáscar (1995)	Urbana	0,2	57,50%
Mali (2004)	Nacional	1	41,30%
África do Sul (2004)	Nacional	1,7	13,80%
Tanzânia (1995)	Urbana	0,4	67,00%
Uganda (2003)	Nacional	2,6	26,50%

FIGURA 126: **SEGMENTAÇÃO DO EMPREGO INFORMAL POR RENDIMENTO MÉDIO E SEXO**



OBS.: A economia informal também pode ser segmentada por raça, etnicidade, casta ou religião.

Com essa figura, fica claro que o termo guarda-chuva “setor informal” é simplesmente amplo e generalizado demais para responder pela rica e competitiva diversidade que reside na economia informal. Além de permanecer consciente das hierarquias internas e desigualdades de poder entre, por exemplo, empregadores informais e empregados informais, é importante também reconhecer o quanto a economia informal contribui para as economias nacional e urbana.

Dada a predominância de empregos e rendas informais, e a substancial contribuição que os

negócios informais trazem à economia urbana, fica evidente que esse recurso latente pode ser controlado e dirigido para excelentes resultados, se os gestores de políticas simplesmente pararem de prejudicar o setor e usá-lo com base, visando, com o tempo, o crescimento da atividade econômica tanto informal quanto formal. Isso implica incluir ambos os setores no planejamento urbano, especialmente quando se trata do planejamento de infraestrutura econômica e instalações.

MUDANÇA DE MENTALIDADE: TRABALHAR EM CONJUNTO NA BUSCA POR SOLUÇÕES

As enormes mudanças que estão ocorrendo hoje na maioria das cidades africanas não são mais regidas por nenhum plano formal e acordado, mas, sim, por uma interação *ad hoc* de política territorial, investimento do setor privado e megaprojetos com financiamento estrangeiro. Nesse contexto, fóruns e abordagens que promovem o diálogo e criam consenso entre os vários grupos interessados tornaram-se fundamentais. Tais abordagens incluem estratégias de desenvolvimento das ci-

dades, fóruns urbanos e consultas à cidade. A característica-chave que essas abordagens têm em comum é o fato de se basearem num processo extensivo e com múltiplos grupos interessados de pesquisa, discussão, planejamento e implementação. Esses diálogos podem ser iniciados pelos governos nacionais ou locais, como é muitas vezes o caso com as estratégias de desenvolvimento das cidades e consultas à cidade, ou por organizações da sociedade civil preocupadas com o desenvolvimento urbano.



As parcerias são essenciais para assegurar uma boa oferta de terra, moradias de interesse social e infraestruturas associadas na quantidade e variedade necessárias. Essa tarefa é grande demais para qualquer grupo empreender sozinho – nem os pobres urbanos, nem o governo, nem o setor privado pode fazê-lo. Mas, para que essas parcerias sejam eficazes, as organizações dos pobres urbanos devem ser parceiras centrais. E, como em toda parceria, é importante definir quem faz o quê, de acordo com o que cada grupo faz melhor:

- **Os governos, em todos os níveis**, podem ajudar de diversas maneiras as comunidades carentes (que permanecem os atores mais fracos no mercado de terras urbanas) a ter acesso às terras. Podem reservar terras para moradias de interesse social dentro de seus planos urbanos e ajudar a fazer a mediação entre órgãos e indivíduos proprietários de terras e invasores pobres, para desenvolver soluções de compromisso, como Urbanização consorciada, urbanização consorciada e reajustamento de terras. (Ver *Guia prático 3: Terra*.) Os governos devem regular o próprio processo de habitação dos pobres com o mínimo de intervenção possível, sem obstruir iniciativas comunitárias. A fim de evitar que a classe média urbana ganhe o controle dessas terras, o governo também pode desenvolver formas inovadoras de posse da terra urbana, como títulos de terra coletivos ou arrendamentos de terra coletivos.
- **As comunidades carentes** podem economizar coletivamente, desenvolver seus próprios planos para melhoria das moradias e dos assentamentos e implementá-los, mantendo controle sobre os processos de construção e melhoria. Também podem desenvolver organizações comunitárias fortes, capazes de gerenciar as necessidades futuras de seus integrantes, num processo de longo prazo de redução da pobreza. (Ver *Guia prático 6: Organizações comunitárias*.)
- **As ONGs** podem ajudar as comunidades carentes a se organizar em organizações coletivas fortes, e a desenvolver habilidades de liderança, tomada de decisão coletiva e gestão financeira de que vão precisar para realizar melhorias significativas nas moradias e nos assentamentos como um grupo – trabalho que não pode ser feito por famílias individuais.
- **O setor privado** pode negociar acordos de Urbanização consorciada no local ou subsidiar a relocação das pessoas como soluções de compromisso, em vez de despejar os invasores que ocupam suas terras. É possível para os proprietários de terras ter um bom lucro em projetos de redensolvimento, e ao mesmo tempo ajudar aqueles que já vivem nessa terra, em assentamentos informais, a obter moradias decentes e seguras. (Ver *Guia prático 4: Despejo*.)

MUDANÇA DE DIREÇÃO: DA PREVENÇÃO À FACILITAÇÃO



Reunião de representantes da comunidade de um assentamento informal e membros de outras agências da cidade – do setor público ou privado – onde uma iniciativa de planejamento urbano está sendo considerada

MORADIA

Nas seções anteriores deste guia, vimos que os pobres urbanos são os atores mais importantes envolvidos na questão da habitação nas cidades africanas. Apesar da ausência de apoio e investimento governamentais, eles seguem em frente, providenciando as próprias moradias. Evidentemente, como são construídas sem a infraestrutura de apoio para ter acesso a água, saneamento e energia elétrica, suas casas são insuficientes e inadequadas para representar o tipo de moradia que está implícito no direito universal de habitação adequada, como disposto no Artigo 25(1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos.²⁷

O desafio central que os governos africanos e gestores urbanos enfrentam consiste em aprender como reconhecer e apreciar melhor os esforços dos pobres urbanos e tomar como base seus investimentos para progressivamente resolver a crise habitacional nas cidades africanas. Existem agora precedentes e evidências suficientes, de todo o continente e outros contextos equivalentes, para tirar algumas conclusões sobre como enfrentar melhor o desafio da habitação urbana.

Como pré-requisito fundamental para compreender como lidar com a prevalência das condições de vida nas favelas, os formuladores de políticas devem apreciar a rica diversidade dentro dos assentamentos e entre eles. Os assentamentos informais contêm em si mesmos vibrantes economias locais completas, com suas próprias moradias informais e mercados de terras, e seus próprios grupos sociais e culturais diversos. Embora as condições em alguns assentamentos sejam realmente miseráveis, insalubres, empobrecidas e socialmente excludentes, essas condições só surgem por causa da falta de alternativas e oportunidades para seus residentes. De modo crucial, os moradores de cada assentamento têm o maior conhecimento de como seu assentamento funciona, as características de sua comunidade e a natureza de suas necessidades e prioridades. Os governos e, em particular, os serviços estatísticos nacionais, devem se basear nesse conhecimento para estabelecer o número de pessoas que vivem no assentamento, suas condições de vida, suas necessidades e aspirações – todas informações vitais que devem moldar qualquer política e qualquer plano que vá afetar o assentamento.

Uma vez atingido, esse entendimento deve ser relacionado a quatro aspectos-chave do desenvolvimento de assentamentos informais:

- 1. Variedade de moradias:** Os assentamentos informais contêm uma ampla variedade de qualidades de moradias e prédios, variando desde construções extremamente sólidas, com estruturas de concreto e todos os serviços, até barracos precários feitos de argila, raspas de madeira ou folhas de ferro corrugado.
- 2. Perfil da infraestrutura:** Em muitas cidades, os governos tomaram medidas para fornecer ao menos alguma infraestrutura básica aos assentamentos informais; no entanto, tais programas são muitas vezes executados por partes, mal planejados e implementados, e muitos assentamentos acabam ficando de fora. Para a população em geral, a provisão de infraestrutura é tipicamente fragmentada, irregular e errática. É importante que se tenha um quadro nítido de quais infraestruturas estão instaladas e que tipos e que qualidades de serviço são prestados.
- 3. Dinâmicas da localização urbana:** Pessoas pobres quase sempre procuram localizar-se nas áreas da cidade mais próximas das oportunidades de ganhar dinheiro, mesmo se tais lugares estiverem em terreno ambientalmente precário ou vulnerável a todos os tipos de risco. É vital que os gestores urbanos estabeleçam um conhecimento adequado de por que e como as pessoas se acomodaram num determinado local que pode parecer inadequado ou inviável.
- 4. Posse da terra:** O mais grave problema enfrentado por milhões que vivem em assentamentos urbanos informais da África é a insegurança da posse. Freia os investimentos, tanto por parte dos residentes quanto das empresas de serviços públicos, e induz a um estado constante de medo de despejo. Devido ao leque de diferentes sistemas de posse existentes na maioria dos países, é vital estabelecer uma imagem clara da situação de posse da terra

para cada assentamento a ser melhorado e desenvolvido, para entender o potencial e os parâmetros da intervenção.

Quando os governos começarem a lidar com essas informações de referência, poderão passar à fase de abordar de maneira sustentável a questão das moradias populares. No *Guia prático 2: Moradias populares*, discutimos cinco opções de moradia. Essas opções são potencialmente complementares, e as condições locais devem determinar como uma abordagem política global será equilibrada entre elas. As cinco opções são discutidas abaixo.

Opção 1: Programas de urbanização e melhorias de assentamentos

Efetuar melhorias no local significa melhorar o meio ambiente físico, social e econômico de um assentamento informal existente, sem deslocar as pessoas que vivem nele. Quando cidades e governos apoiam o processo de melhorar comunidades informais, é a maneira menos dispendiosa e a mais humana de aumentar o estoque tão necessário de moradias a preços razoáveis, em vez de destruí-las. Os programas de urbanização e melhorias não consistem simplesmente em programas técnicos para instalar infraestrutura física. É algo mais abrangente, levando em consideração casas, terras, rendimentos, instalações públicas comuns, acesso mais amplo a serviços públicos e sistemas de previdência social locais (ver *Guia prático 2*).

Existe um grande número de fortes motivos pelos quais fazer melhorias no local é, em geral, a melhor opção, mas o mais evidente é o fato de que isso promove meios de vida mais resilientes, porque as pessoas investem na melhoria de suas residências e assim melhoram sua base patrimonial, o que é bom para o desenvolvimento econômico local e para uma economia urbana maior.

Entretanto, é fácil executar mal essas melhorias, o que leva a abordagem ao descrédito e debilita

ainda mais os meios de sobrevivência dos pobres urbanos. Experiências bem-sucedidas sugerem que oito princípios sustentam uma melhoria efetiva:

- Ser participativa.
- Ser sustentável e verde, bem como culturalmente adequada.
- Ser efetuada em parceria com governo local, organizações comunitárias e ONGs relevantes, onde existem.
- Incluir a segurança da posse.
- Envolver uma medida de contribuição para o custo, por parte da comunidade beneficiada.
- Ter um custo razoável, para que os custos de manutenção permanentes estejam de acordo com os recursos da comunidade beneficiada.
- Ter um modelo de financiamento sustentável.
- Fazer parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano para a cidade como um todo.

No *Guia prático 2*, também fornecemos um marco operacional claro para os estágios que estão envolvidos quando se investe num programa bem-sucedido de urbanização e melhorias do assentamento, traduzindo esses princípios em diretrizes operacionais. A evidência internacional é clara que isso é viável, desde que haja compromisso político e fiscal para realizar as melhorias do assentamento com seriedade. Isso demonstra que a frequência com que os governos recorrem ao despejo é completamente desnecessária (ver Quadro 2).

Opção 2: Reassentamento em terrenos adequados

O reassentamento jamais deve ser a primeira escolha política para retirar as pessoas de suas casas em assentamentos informais, pois realojá-las em locais alternativos sempre destrói redes sociais, dispersa comunidades, reduz drasticamente a capacidade das pessoas de produzirem renda, aumenta seus custos de transporte, interrompe o ciclo escolar das crianças e geralmente piora sua pobreza. Como moradias populares são raras, a demolição de favelas e assentamentos informais e a

QUADRO 2: DESPEJOS NA ÁFRICA

Por toda a África, centenas de milhares de pessoas são despejadas à força todos os anos, em muitos casos sendo deixadas sem teto, perdendo seus pertences sem compensação e/ou sendo deslocadas à força para longe das fontes de emprego, meios de sustento ou educação, em violação das leis internacionais, incluindo a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A vasta maioria desses despejos é desnecessária. É importante entender as diversas causas dos despejos e seus efeitos na vida, nos meios de sustento e nas escolhas de moradia da população carente urbana. O Guia prático 4: Despejos discute as distinções entre os diferentes tipos de despejo e examina seu contexto legal dentro das convenções fundamentais dos direitos humanos e do direito à moradia.

Outra dimensão crítica é como as comunidades que enfrentam o despejo se organizaram e se apoiaram em redes comunitárias e instituições, não só da África como globais, para encontrar alternativas à destruição de seus assentamentos. No Guia prático 4, através de estudos de caso, mostramos como as comunidades carentes são parceiras centrais e criativas na busca de soluções duradouras para os problemas de terras e moradias de preço acessível em sua cidade – soluções que não exigem que eles sejam expulsos. Tendo por base essas experiências e antecedentes legais, são oferecidas diretrizes concretas para ajudar governos e formuladores de políticas a desenvolver procedimentos formais melhores a fim de minimizar os despejos. É, de fato, possível enfrentar o desafio da escassez de terra nas cidades africanas sem recorrer aos despejos ilegais.



Residente erguendo novas casas num terreno que foi alocado para reassentamento por eles

relocação de seus habitantes causa uma perda em rede de unidades de moradia que ninguém pode pagar para substituir, e aumenta os problemas da falta de moradia.

Existem certas circunstâncias, porém, que requerem o reassentamento. Se estas entram em cena, passa a ser vital conduzir o reassentamento de maneira sensível e responsável. Isso envolve, primeiro e sobretudo, posicionar as pessoas no centro do processo de reassentamento. Em outras palavras, os residentes devem ser envolvidos em todos os aspectos do planejamento desse processo, incluindo definição de datas de mudança, organização de transportes, escolha do local de relocação, projeto do *layout* da comunidade, das unidades de moradia e dos sistemas de infraestrutura, e gerenciamento do processo de alocação. Também devem receber apoio para organizar seus pequenos grupos da área, que podem gerenciar a mudança, ajudar a derrubar as casas velhas e levar com eles todos os materiais de construção que possam ser usados nas casas novas.

Um segundo aspecto importante no processo de reassentamento é a escolha da terra para a nova locação. Em termos ideais, o terreno deve ser urbanizado e com acesso a infraestrutura básica. Também deve estar localizado num local que permita às pessoas manter ou

refazer seus meios de sustento, redes sociais e estratégias de sobrevivência com um mínimo de transtorno. Em outras palavras, o local deve ser perto de oportunidades de trabalho, com fácil acesso a serviços públicos, como escolas, clínicas, bancos e ligações de transporte. Essas considerações podem parecer onerosas, mas, na verdade, são econômicas, porque minimizam o risco de as pessoas abandonarem os locais de reassentamento e simplesmente retornarem de onde vieram, forçando as autoridades a recomençar todo o processo.

Opção 3: Habitação provida pelo governo

Com base numa visão amplamente aceita de que os governos são responsáveis por prover o acesso universal a infraestruturas e moradias urbanas, permanece a crença generalizada de que os governos devem assumir a responsabilidade por construir casas para as famílias urbanas pobres. Isso é particularmente verdade em países onde o PIB *per capita* fica em torno de USD2 100 por ano²⁸ (em comparação a USD26 000 num país da OCDE), e os custos de construir e gerenciar moradias públicas devem ser pesadamente subsidiados pelo governo central ou local.

Quando os governos projetam, constroem e entregam moradias populares (para venda ou aluguel), isto também é visto como um modo de assegurar que a moradia é de boa qualidade e desenvolvida de maneira “organizada”.

No entanto, em países onde a renda média é tão baixa quanto em grande parte da África Subsaariana, muito poucos governos municipais ou nacionais têm a vontade política ou os recursos financeiros para pagar por esse subsídio, ou para construir casas suficientes para atender ao menos uma fração das moradias necessárias aos pobres da cidade. Como resultado, fica evidente que, onde se tentou implantar programas habitacionais públicos convencionais na África, seu impacto foi mínimo, seus alvos ambíguos não foram atingidos e seus custos foram altos demais. Uma vez que os subsídios estão fora de alcance, muitas vezes as novas moradias se tornam caras demais, e só podem ser pagas por famílias relativamente abastadas. O impasse é que, se um subsídio unitário maior fosse concedido, o que permitiria aos grupos mais pobres pagar pelas moradias, isso significaria que relativamente menos unidades poderiam ser construídas.

À luz dessa avaliação realista das condições econômicas necessárias para o suprimento de moradias coordenadas pelo governo, concluímos que os programas em larga escala para a construção de casas subsidiadas, padronizadas e completas para as famílias pobres, existentes e futuras, são caras demais para os governos da maioria dos países em desenvolvimento. Por enquanto, os recursos públicos são mais bem gastos na melhoria do estoque existente de moradias a preços razoáveis (não importando se abaixo do padrão) e na implementação de uma série de abordagens inovadoras e flexíveis para criar um novo estoque. Em países africanos de rendimento médio, como a África do Sul, certamente existe escopo para explorar intervenções subsidiadas adequadas ao lado de outras opções consideradas nesta seção (ver *Guia prático 2*).

Opção 4: Programas de lotes urbanizados e consolidação progressiva da habitação

Em razão dos problemas de acessibilidade de preço e oferta de moradias públicas subsidiadas, houve uma mudança na maneira de pensar em todo o mundo, deixando-se de ver o Estado como um *provedor de moradias para vê-lo como um facilitador dos esforços de moradia por iniciativa própria dos pobres*. Uma forma que essa facilitação assume é quando os governos fornecem os terrenos e serviços básicos de maneira planejada, mas deixa que as pessoas construam as próprias casas nessa terra. São os chamados programas de lotes urbanizados”.

A estratégia nos programas de urbanização e melhorias de assentamentos é dividir, entre o Estado e as pessoas, a responsabilidade pelo fornecimento de moradias decentes e a preços razoáveis na cidade. As agências governamentais assumem apenas a responsabilidade de preparar os terrenos e fornecer certa infraestrutura básica. Os terrenos individuais são então vendidos, arrendados ou alocados às famílias beneficiadas, cuja responsabilidade é construir suas casas – às vezes com empréstimos a juros reduzidos, materiais de construção básicos e apoio técnico fornecido pelo projeto, e por vezes utilizando apenas recursos próprios.

O valor dessa abordagem é que ela cria um modelo de intervenção em contextos com recursos limitados, capacidade limitada do Estado e grande necessidade. Se bem planejados, esses sistemas podem proporcionar infraestrutura e serviços mais baratos de construir e manter. Essa abordagem também funciona na medida dos recursos e da capacidade dos pobres, porque se desenrola com base em seu ritmo de investimento. O mais importante é que permite que o governo atinja muito mais gente mais rapidamente do que através da provisão de moradias públicas subsidiadas.

A abordagem, porém, é acompanhada por diversos alertas, devido a problemas inerentes que surgiram na prática. Ainda que tenha

como alvo os segmentos de mais baixa renda, essa abordagem acaba por servir aos grupos relativamente abastados, porque os programas de urbanização e melhorias permanecem inalcançáveis financeiramente para aqueles que mais precisam. O histórico de recuperação de custos desses sistemas também é fraco.

Essas armadilhas podem ser evitadas se as cinco diretrizes seguintes forem seguidas:

1. **Fornecer lotes bem localizados**, ou seja, próximo a centros de emprego, redes de distribuição de infraestrutura, a fim de reduzir os custos de estender essas redes até o projeto.
2. **Reconhecer que os lotes podem ter um tamanho reduzido e não precisam estar localizados às margens da cidade**; sempre que possível, priorizar os menores locais disponíveis dentro da cidade, com o acesso mais fácil a infraestrutura e serviços existentes.
3. **Optar por lotes menores, a fim de atender maior número de famílias** com menor custo possível. Padrões e regulamentos existentes são com frequência inadequados e têm de ser mudados, a fim de possibilitar projetos financeiramente acessíveis aos pobres e evitar que sejam gentrificados no futuro.
4. **Reduzir custos dos serviços através de bom planejamento**. Como em todos os projetos de moradias populares, a chave para sua realização é a total participação dos beneficiados em seu planejamento, implementação e manutenção.
5. **Urbanizar progressivamente para reduzir os custos**. Um modo de tornar os projetos de urbanização e melhorias mais acessíveis financeiramente e mais flexíveis é desenvolvê-los em fases, iniciando com a infraestrutura básica que pode ser aprimorada com o tempo. (Ver *Guia prático 2* para mais detalhes.)

Opção 5: Estratégias habitacionais para toda a cidade

As atuais necessidades de moradias a preços razoáveis são tão urgentes para a maioria das cidades que o desafio de atender às necessidades futuras pode parecer uma tarefa impossível. Mas, na verdade, é possível resolver todos os problemas de moradia de uma cidade. Entretanto, para fazer isso – de maneira sistemática e abrangente para toda a cidade – diversos ingredientes são necessários.

- **Primeiro, estimular parcerias entre as comunidades carentes**. Evidências internacionais sugerem que algumas das iniciativas mais inovadoras, hoje, nas cidades de todo o mundo não vêm de engenheiros, arquitetos, políticos ou burocratas – mas das próprias comunidades. Quando estas desenvolvem modelos de organização e entrega que funcionam, é vital apoiar ligações e mecanismos que permitam o aprendizado e a organização mútuos.
- **Segundo, criar espaço para a inovação na elaboração de políticas**. As políticas locais e nacionais sobre terra e habitação precisam ser relaxadas e ajustadas, a fim de abrir espaço para a inovação em como os pobres podem ter acesso a terra e moradia, e como os assentamentos de baixa renda que já existem podem ser melhorados de formas práticas e sustentáveis. Esta série Guias práticos oferece uma grande variedade de ideias e técnicas para fazer isso.
- **Terceiro, alocar mais investimentos públicos para infraestrutura**. É importante recordar que tais investimentos também podem ser estimulados por ajustes nas políticas e normas urbanas e nacionais.
- **Quarto, garantir que esforços sejam direcionados para capacitação** de comunidades, arquitetos, ONGs, governos



Vista de um sistema de moradias gerado por uma política governamental – p.ex., um sistema de local e serviços ou moradias públicas

e todos os outros grupos interessados para implementar iniciativas habitacionais de larga escala. Isso requer um investimento explícito, porque a maioria das organizações só é usada para trabalhar nos níveis micro ou de projeto.

A Opção 5 é claramente um complemento das outras quatro opções discutidas acima. É importante ter em mente que estratégias abrangendo toda a cidade não germinarão nem crescerão se não houver vontade política para fazê-las acontecer. Tais estratégias dependem, ainda, de um marco nacional de políticas habilitadoras que defina o tom e os requisitos mínimos para que os grupos interessados urbanos trabalhem de forma mais coordenada e integrada. Retornaremos a essas considerações na futura discussão sobre governança.

TERRA URBANA

Sem terra, não pode haver moradias. E, sem analisar a questão da terra, não pode haver uma discussão significativa sobre como resolver os problemas habitacionais da população carente de nossas cidades. A falta de acesso a terras decentes, seguras e a preços razoáveis é o principal motivo pelo qual existem tantos assentamentos informais nas cidades africanas, e é um fator contribuinte para a pobreza urbana.

É importante começar a lidar com as diferentes formas de posse da terra que operam nas cidades africanas, a fim de entender melhor os problemas e os benefícios desses diferentes sistemas. Essa base contextual torna possível compreender, em relação às condições específicas de cada país e cidade, como a terra é fornecida, avaliada, financiada e vendida no mercado formal; como esse mercado formal está falhando em disponibilizar terras seguras e adequadas às populações de baixa renda de suas cidades; e por que a maioria dos pobres urbanos da África está sendo forçada a adquirir terras para moradia nos mercados

de terras informais. Esses problemas são explorados com muito mais profundidade no *Guia prático 3: Terra*.

Nesta exploração introdutória, discutiremos brevemente por que as terras urbanas são tão escassas e o escopo de ação necessário para assegurar terras adequadas para dar suporte às intervenções de moradias de interesse social discutidas acima. Começamos abordando o que segurança da posse significa em geral, antes de identificar seus aspectos de mais destaque no contexto africano.

Segurança de posse?

Para todas as formas de posse, os dois principais componentes da segurança da posse são:

- **durabilidade dos direitos**, adequada ao uso ao qual a terra se destina e às necessidades sociais do usuário da terra;
- **proteção legal efetiva contra o despejo ou a restrição arbitrária dos direitos sobre a terra**, com garantias exequíveis e reparações legais ou sociais contra a perda desses direitos, e mecanismos acessíveis e efetivos para a resolução de litígios.

Outros aspectos importantes da segurança da posse podem incluir a liberdade dos usuários do terreno para deixar a terra como herança a seus herdeiros e arrendar, emprestar ou concedê-la a outros, em bases temporárias ou a longo prazo, com garantias razoáveis de poder recuperá-la.

A segurança da posse pode ser obtida de muitas formas diferentes, como, por exemplo, através de contratos de aluguel claros e de longo prazo, ou de reconhecimento formal dos direitos costumeiros sobre a terra, com mecanismos acessíveis e efetivos para a resolução de litígios. Experiências em todo o mundo mostram que a maior segurança da posse gera muitos benefícios para as famílias e comunidades, ao incentivar investimentos nas moradias e nos bairros.²⁹

Sistemas de administração fundiária na África

É importante notar que os sistemas de administração de terras diferem consideravelmente em toda a África. Na maioria dos países, sistemas formais/legais, costumeiros e ilegais/informais coexistem. A importância relativa desses sistemas pode variar de um país para outro – por exemplo, em alguns países há um amplo sistema de terras formal/legal com um próspero mercado de terras formal, enquanto em outros o sistema de terras costumeiro domina, e há pouca ou nenhuma atividade de um mercado de terras formal.

A proporção de propriedades do Estado *versus* propriedades individuais ou comunais também pode variar. Por exemplo, em países com um legado marxista, como Moçambique, toda a terra pertence ao Estado. A maioria dos sistemas de administração de terras baseia-se em práticas costumeiras ou em práticas coloniais herdadas, mas em alguns países aplica-se uma abordagem islâmica.

Tipologia da posse da terra

A posse da terra é complicada. Por exemplo, às vezes, dentro do mesmo assentamento pobre, famílias vizinhas vivem sob formas de posse e graus de segurança diferentes. Alguns podem ter contratos de aluguel, outros podem ser donos de suas parcelas de terra, outros podem ter direitos de usuário e outros ainda podem ser invasores – ou inquilinos de invasores –, sem nenhum direito de posse sobre a terra. Para compreender inteiramente a diversidade que marca a maior parte das cidades africanas,³⁰ vale expor o espectro dos sistemas de posse como uma tipologia (ver Tabela 7).

Existem vantagens e desvantagens em cada um desses sistemas de posse, como discutido em mais detalhes no *Guia prático 3: Terra* e *Guia prático 4: Despejos*. Por enquanto, focalizamos o contexto de mercado dentro do qual esses sistemas de posse funcionam.

TABELA 7: SISTEMAS DE POSSE E SUAS CARACTERÍSTICAS

Sistema de posse	Características
Propriedade alodial (propriedade privada)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propriedade perpétua
Arrendamento formal	<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade de um aforamento por um período específico (às vezes de até 999 anos) ▪ O proprietário da terra precisa criar o aforamento e transferi-lo para o arrendatário
Aluguel (público ou privado)	<p>Duas opções:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ público: ocupação de terra ou moradia pertencente ao Estado ▪ privado: aluguel por um proprietário a inquilinos
Cooperativas e condomínios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propriedade garantida legalmente de cooperativa ou pessoa jurídica da qual os residentes são coproprietários
Posse costumeira	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propriedade garantida legalmente da família, comunidade, grupo ou tribo ▪ A terra é administrada pelos líderes em nome da comunidade ▪ Uma variação é a posse religiosa
Formas intermediárias de posse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arranjos pragmáticos, com frequência de curto prazo (p.ex., certificados, licenças de ocupação, etc.)
Posse informal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Invasão, subdivisões não autorizadas, aluguel não oficial, etc.

Dinâmica dos mercados fundiários

Cada vez mais, a terra é vista como uma *commodity* e não como um bem comum, cujo uso deve ser cuidadosamente regulamentado para o benefício de todos os cidadãos. Essa mudança tem graves implicações sobre como as terras públicas e privadas são utilizadas, e como seu uso está sendo regulamentado pelos governos.

Qualquer terra adequada para habitação tem valor, e pode ser comprada ou vendida, seja ela de propriedade pública ou privada e esteja ela inserida no mercado formal ou informal. As forças de mercado, em última instância, determinam quem usa qual parcela da terra e quanto aquela terra custa, exceto quando

governos entregam terras públicas diretamente às pessoas, na forma de empreendimentos habitacionais subsidiados. No entanto, mesmo as terras públicas, após terem sido alocadas e construídas com moradias populares, entram no mercado, e as unidades são compradas ou vendidas formal ou informalmente. Os preços são determinados pela demanda por moradia naquele local em particular, com certas qualidades e comodidades.

As forças de mercado, as pressões demográficas e o crescimento urbano prosseguem elevando a demanda por terra, mas a oferta, na maioria das cidades, continua a diminuir para muito aquém dessa demanda. Alguns governos envidaram esforços para aumentar a oferta de terrenos urbanizados regulando os mercados de terras urbanas, enquanto, ao

mesmo tempo, uma variedade de sistemas informais de oferta de terras evoluiu ao longo do tempo, a fim de atender às necessidades que o mercado formal não consegue suprir. Todas as tentativas por parte dos pobres ou do governo de obter terras para moradias a preços razoáveis precisam reconhecer essas forças. Portanto, é importante compreender os princípios básicos dos mercados que afetam o acesso das pessoas às terras urbanas para habitação.

Diferentemente de outros bens que podem ser comprados ou vendidos, cada pedaço de terra é único. Cada terreno se acha fixado num local específico e traz consigo certas vantagens e desvantagens de acesso, terreno e proximidade de transporte e comodidades. Sua localização e outros atributos são o que determinam seu valor, seu uso e seu preço de venda. Todos esses atributos são afetados por demandas em transformação numa cidade. Quando a oferta de terras diminui e a demanda cresce, o preço da terra sobe – e rápido. Consequentemente, aqueles que dispõem de mais dinheiro para gastar terão acesso às melhores terras da cidade, e não quem mais necessita delas.

Uma população em crescimento automaticamente eleva a demanda por terras – pedaços de terra de todos os tamanhos e localizações, para todas as faixas de renda e cobrindo o espectro inteiro de formas de posse (formais e informais), e para todos os tipos de uso: comercial, industrial, recreacional e público. Quando a população de uma cidade cresce rapidamente e os governos e mercados de terras não conseguem oferecer terras depressa o bastante para atender a essas demandas crescentes, os preços disparam.

A maioria das cidades africanas viveu uma simultânea demanda por terras e uma oferta de terras decrescente, o que aumentou imensamente seu preço. Quando o mercado de terras formal de uma cidade não disponibiliza terras suficientes para atender às necessidades, os preços sobem, e um número crescente de pessoas se vêem excluídas de todas as opções, a preços razoáveis, de terras ou moradias. E, quando não podem pagar

pela terra nos mercados formais, os pobres recorrem aos mercados informais. Como demonstrado no *Guia prático 3: Terra, no Guia prático 4: Despejos* e no *Guia prático 7: Aluguel de moradias*, a maioria das cidades africanas abriga mercados de terras vibrantes, que estão atendendo às necessidades de terra e moradia dos cidadãos mais pobres, incluindo invasores e migrantes. Esses mercados informais são tão eficazes que a maior parte das transações que ocorrem hoje em muitas cidades da África é informal.

Esta é uma importante variável na economia política da oferta de moradias para os pobres urbanos. Líderes e gestores governamentais comprometidos em combater a crise habitacional nas cidades africanas deverão ter um conhecimento prático dessas dinâmicas e calibrar suas intervenções de acordo com elas. Para ajudar nesse processo, descrevemos aqui dez estratégias para aumentar a disponibilidade de terras para os pobres urbanos, sempre tendo em mente a dominância dos mercados de terras informais ao lado dos mercados formais excludentes.

DEZ ESTRATÉGIAS PARA TORNAR A TERRA URBANA MAIS ACESSÍVEL À POPULAÇÃO POBRE

A melhor forma de resolver problemas de terra e moradia é dar suporte a uma ampla variedade de grupos de pessoas e abordagens para a oferta de moradias em muitas frentes. Os governos e agências de desenvolvimento muitas vezes caem na armadilha de acreditar que existe uma única solução para os problemas da terra, como, por exemplo, estender a todos os títulos de terras. A “solução única” é um mito. A terra e todo o seu potencial precisam ser vistos como parte de uma abordagem mais ampla para assegurar moradias para os pobres urbanos. Questões em torno da terra devem ser examinadas no contexto da governança urbana, do planejamento urbano e do fornecimento de infraestrutura, como do empoderamento econômico e social dos pobres.

As dez estratégias descritas a seguir (e em muito mais detalhes no *Guia prático 3: Terra*) devem ser consideradas em conjunto com as descritas nos demais Guias práticos da série, incluindo sistemas de locais e serviço e outras alternativas ao despejo (*Guias práticos 2 e 4*), financiamento habitacional (*Guia prático 5*), aluguel de moradias (*Guia prático 7*) e o papel central das organizações comunitárias (OCs) (*Guia prático 6*). Os formuladores de políticas devem observar que fornecer terras para moradias populares é, em última instância, um problema *político*. Cada uma das dez estratégias discutidas abaixo podem aumentar ou reduzir o acesso dos pobres à terra, dependendo de vontade e intenções políticas.

Estratégia nº 1: Planejar com mais eficiência

À medida que o desenvolvimento, o crescimento e a competição e especulação elevam cada vez mais o preço das terras nas cidades africanas, as terras para a habitação de todos – mas, especialmente para os pobres – ficam cada vez menos acessíveis. Uma forma de baixar os custos da terra em empreendimentos habitacionais de interesse social é minimizar a quantidade de terra usada para cada unidade

através de um planejamento mais eficiente. Ao fazer o *layout* de um novo projeto de redensolvimento habitacional ou comunitário, um bom planejamento pode ajudar a reduzir os custos da terra por unidade, permitir serviços básicos mais eficientes e a preços mais razoáveis, e criar melhores ambientes, que permitam aos residentes desfrutar de uma qualidade de vida melhor.

Existem diversas abordagens de planejamento progressistas para conseguir isso (discutidas mais profundamente no *Guia prático 3: Terra*): planejar com as pessoas; planejar para pedestres e não para carros; planejar para densidades mais altas; planejar com eficiência; e usar as normas de uso do solo com mais inteligência. É particularmente esta última que pode mostrar-se uma poderosa ferramenta para ajudar os pobres a terem acesso a terras para moradia. As normas de uso do solo e de construção podem ser ajustadas para torná-las mais sintonizadas com as reais necessidades dos pobres. Podem aumentar significativamente a quantidade de moradias a preços acessíveis disponíveis no mercado formal. Além disso, as normas de uso do solo que reservam terras para moradias populares também podem ser uma ferramenta poderosa para comunidades organizadas utilizarem na busca por terras e nas negociações para usar esse solo para iniciativas habitacionais de interesse social genuínas.

Estratégia 2: Mais informações sobre a terra

Ter um sistema de informações de terras que funcione bem é uma das pré-condições mais importantes para fornecer terra para moradia dos pobres. Se os registros das terras de uma cidade não são claros, abre-se espaço para que o uso do solo seja manipulado de diferentes maneiras por interesses poderosos, e nessas manipulações os pobres são quase

sempre os perdedores. Além disso, não se pode legalmente dar ou arrendar terras para os pobres (seja individual ou coletivamente) se os direitos são incertos; então, a ameaça do despejo continua.

A falta de registros públicos confiáveis e atualizados dos direitos e transações com a terra também pode ser uma barreira ao desenvolvimento de um mercado de terras eficaz e transparente. Registros de terra deficientes estimulam o crescimento de mercados de terras informais, com grandes números de transações e alocações sem registro, e assim as cidades perdem receita dos impostos sobre a propriedade. Os sistemas de informação de terras são fundamentais para a gestão dos recursos naturais, prestação de serviços, avaliações, avaliações de propriedades, recuperação de custos sobre serviços, impostos territoriais, captação de capital financeiro, resolução de litígios e gerenciamento de conflitos.

As informações sobre a terra podem dar mais poder aos pobres urbanos na contestação da escassez de recursos. Quando as comunidades carentes têm acesso a boas informações sobre as terras disponíveis em sua cidade, quem são seus proprietários, por quanto foram vendidas e quanto valem terras semelhantes, isso pode ajudar a encontrar terras possíveis para moradias e fortalecer suas negociações por preços mais baixos.

O sistema de informação de terras é um cadastro que fornece informações sobre direitos, usos ou valores de todos os terrenos. Contudo, sistemas cadastrais completos são complexos e caros, e apenas uma pequena proporção da África se acha coberta por um cadastro. Portanto, com frequência é necessário desenvolver sistemas de informação de terras mais adequados. Para que sejam eficazes para todos os tipos de famílias, é importante que os sistemas de informação de terras consigam capturar todo o leque de opções de posse refletidas na Tabela 7 acima.

Estratégia 3: Melhores sistemas de tributação da terra

Tributar a terra é um dos principais meios para cidades de todo o mundo gerarem receitas para vários propósitos públicos. Mas cobrar impostos sobre a terra – especialmente sobre a terra deixada desocupada – é também uma importante ferramenta fiscal que os governos municipais podem usar para desencorajar a especulação imobiliária e assegurar uma oferta regular de terra para diversos fins. Uma oferta regular numa cidade tem o efeito de manter baixos os preços das terras em geral, o que, por sua vez, facilita o acesso dos pobres à terra para moradia.

Os impostos sobre a terra são cobrados de diferentes maneiras, de acordo com uma variedade de sistemas de tributação. As três categorias principais de impostos são:

- 1. Impostos sobre a valorização imobiliária**, cobrados sobre a terra somente quando esta é vendida, de acordo com o princípio de que o lucro que se tem ao vender um pedaço de terra deve ser taxado, como qualquer outra forma de renda.
- 2. Impostos sobre terras desocupadas**, cobrados de proprietários de terras desocupadas que são deixadas ociosas. O objetivo desses impostos é tornar a propriedade de terras desocupadas não rentável, desencorajar a especulação imobiliária e incentivar o investimento de capital na terra para utilizá-la em todo o seu potencial.
- 3. Impostos sobre o uso do solo**, impostos separados cobrados em alguns países sobre a terra e sobre qualquer prédio construído nela. Em termos desses impostos, uma pessoa pode pagar duas tarifas diferentes, ou pessoas diferentes podem pagar o imposto sobre o mesmo local: a que é dona da terra e a que é dona do prédio.

Existem muitas armadilhas a evitar ao se estabelecer um sistema de tributação da terra adequado e eficaz. Elas encontram-se identificadas em maior detalhe no *Guia prático 3: Terra*.

Estratégia 4: Urbanização consorciada

A Urbanização consorciada é uma abordagem desenvolvida em países asiáticos para resolver conflitos de terra urbana entre as comunidades pobres (que precisam da terra que ocupam para suas casas) e os proprietários de terra privados ou governamentais (que querem a terra de volta para desenvolvê-la). É uma estratégia que também pode ser aplicada nas cidades africanas, que enfrentam muitas pressões sobre a terra e necessidades de habitação semelhantes.

Em termos práticos, após um período de planejamento e negociação, chega-se a um acordo para “partilhar” a terra. Uma parte da terra é dada, vendida ou arrendada à comunidade para reconstrução de suas casas (em geral, a parte da terra menos viável comercialmente), e o restante é devolvido ao proprietário para ser desenvolvida. A quantidade de terra que as pessoas obtêm e a quantidade que volta para o dono são decididas durante as negociações. E, finalmente, *todos se beneficiam*. Entretanto, este é normalmente um processo longo e complicado, e não funciona em todas as situações.

A Urbanização consorciada reparte os benefícios da prosperidade urbana com mais igualdade:

- Os proprietários podem liberar algumas terras para desenvolvimento imediato e economizar tempo e custos de um longo litígio de despejo.
- Os residentes de assentamentos informais ficam onde têm vivido e trabalhado, obtêm a posse da terra segura e mantêm suas comunidades intactas.
- Os governos entregam terras e moradias tão necessárias às comunidades pobres da cidade, sem ter de pagar por elas.

Existe potencial e escopo consideráveis para uma experiência com essa estratégia no contexto africano.

Estratégia 5: Urbanização consorciada (land pooling)

A urbanização consorciada (ou reajustamento de terras, como também é chamada) é uma forma de unir vários terrenos adjacentes (pertencentes a diferentes proprietários) e eliminar os limites das propriedades para criar um espaço maior no qual se possa executar um projeto de desenvolvimento novo e planejado. Se o projeto for grande o bastante, é possível também incluir parques, praças, escolas e lojas no plano diretor.

Em troca por concordar em participar do projeto e ceder suas terras, os proprietários normalmente ganham um ou dois terrenos na nova subdivisão, para vender ou construir uma casa, em geral com a expectativa de que os terrenos menores no novo projeto alcançarão um preço de mercado mais alto.

Estratégia 6: Esquemas de subsídios cruzados

Alguns governos têm políticas que exigem que incorporadoras do setor privado reservem uma porção de seus empreendimentos habitacionais formais e com preços de mercado para habitações populares (isso também é conhecido como “zoneamento inclusivo” ou “habitação inclusiva”). A ideia é simples: se uma incorporadora terá lucros imensos ao construir moradias de alto nível para clientes ricos, por que uma pequena porção desses lucros não deveria (ou o preço de venda das unidades) ser destinada a subsidiar as moradias das famílias menos afortunadas que não podem pagar por casas a preços de mercado? É um tipo de imposto progressivo sobre o desenvolvimento para as camadas de alta renda. Essas políticas podem dar certo de diferentes maneiras, mas a maioria delas estipula que certa porcentagem do número total de unidades que uma incorporadora constrói ou do total da terra na qual o novo empreendimento está sendo construído deve ser destinada a moradias populares.

Um mecanismo relacionado é a “transferência dos direitos de desenvolvimento” (TDD). Trata-se de uma ferramenta de gestão da terra que proporciona recursos financeiros aos governos ao possibilitar que os proprietários ou as incorporadoras construam mais do que lhes é permitido pelo plano de uso do solo (por exemplo, mais andares, tornando o prédio mais alto). Com os impostos sobre o uso do solo gerados por esse desenvolvimento, os governos podem financiar melhorias ou outras moradias para os pobres urbanos. A estratégia da TDD só funciona em situações em que a terra é particularmente valorizada, e os impostos pagos pela incorporadora são, portanto, altos o bastante para financiar um número significativo de moradias de baixo custo.

Estratégia 7: Regularizar as favelas existentes

Reconhecer e conceder a posse legal aos residentes de assentamentos informais é a melhor maneira de assegurar à população carente das áreas urbanas o acesso contínuo à terra e à moradia. (*Ver Guia prático 2: Moradias populares.*)

A regularização de assentamentos informais em terras privadas normalmente envolve negociação com os proprietários para vender ou arrendá-las (ou parte delas) a membros da comunidade, cooperativas comunitárias ou alguma organização do governo intermediária, que então gerencia a indenização às famílias individuais por seus terrenos. Os assentamentos informais em terras do governo são normalmente regularizados pela concessão de contratos de arrendamento de longo prazo ou de direitos de usuário a famílias individuais ou cooperativas comunitárias – gratuitamente, por uma pequena taxa ou às vezes pela recuperação integral dos custos. Essa é, claramente, uma das mais importantes e relevantes estratégias disponíveis para os gestores das cidades africanas.

Estratégia 8: Utilizar terras públicas para habitação

Uma das melhores maneiras de reduzir os custos da terra para moradias populares é usar terras públicas. As casas podem ser planejadas e construídas nessas terras por meio de uma variedade de estratégias e de diversas parcerias. Em teoria, as terras públicas são um ativo pertencente à população de uma cidade e devem ser usadas para o seu bem comum. Infelizmente, existe hoje uma tendência a se considerar as terras de propriedade pública uma *commodity* comercializável e não um bem público, e de vendê-las ou alugá-las pela melhor oferta. Em algumas cidades africanas, porém, bolsões de terras públicas estão sendo disponibilizados aqui e ali, a fim de oferecer moradias populares e, na maioria dos casos, é mais fácil para as comunidades que vivem nessas terras negociar preços de arrendamento acessíveis e termos de posse segura do que seria em terras privadas.

Estratégia 9: Aprender com os agentes do mercado informal

É possível e essencial adaptar estratégias informais para disponibilizar terras a residentes urbanos no mercado de terras formal, se os governos estiverem dispostos a abandonar as estruturas administrativas e regulatórias convencionais usadas para a distribuição de terras. Uma abordagem com esse intuito poderia envolver as seguintes etapas:

- Funcionários do governo procuram as pessoas e estabelecem campos de recepção na terra disponível. Todo o loteamento é feito no local, com a ajuda dos membros da comunidade. É importante fornecer uma adequada segurança da posse (p.ex., licença de ocupação).
- As etapas de inscrição, arrendamento e loteamento são reduzidas a um mínimo, para manter a simplicidade dos procedimentos.



- Aqueles que receberam terra devem começar a construir casas tão logo tomem posse, para afastar os especuladores. Idealmente, os direitos de ocupação devem expirar caso algum beneficiado não ocupe o terreno a ele alocado.
- Apenas o *layout* dos terrenos é fixo. A construção das casas cabe a quem recebe o terreno (embora, em termos ideais, deva ser oferecido o apoio apropriado, como aconselhamento e acesso a materiais).
- Inicialmente, apenas serviços básicos (p.ex., água e saneamento) são fornecidos. A melhoria de serviços e instalações ocorrerá ao longo do tempo.

Essa abordagem pouco convencional é claramente baseada na suposição da existência de parcerias e da disposição de assumir riscos e reformar procedimentos administrativos burocráticos em excesso. No fim, ela pode aumentar em muito a disponibilidade de terras para moradias populares na maioria das cidades africanas.

Estratégia 10: Apoiar iniciativas comunitárias

Uma das melhores maneiras de aumentar a oferta de terras e moradias a preços acessíveis nas cidades africanas é encontrar meios de apoiar os pobres. Embora as moradias que

eles produzem não sejam ideais, os sistemas informais que eles desenvolveram para produzi-las e entregá-las ainda são os mais eficazes, de larga escala e mais abrangentes que temos nas cidades africanas. Esses sistemas – muitas vezes incrementais – são feitos sob medida para as duras realidades das vidas e condições dos pobres residentes em áreas urbanas, e para as realidades econômicas e mercados de terras ainda mais difíceis das cidades nas quais vivem.

Comunidades carentes podem ser muito mais engenhosas do que governos ou incorporadoras quando se trata de encontrar terra para morar. Quando têm acesso a empréstimos baratos e flexíveis, comunidades bem organizadas podem procurar terras adequadas e negociar sua compra sozinhas.

Existem muitas maneiras pelas quais governos, ONGs e instituições de apoio podem dar suporte ao que comunidades pobres e suas redes e federações já estão fazendo de baixo para cima. Em lugares onde puderam observar, ouvir e aprender com os pobres, órgãos governamentais mais progressistas e instituições de apoio, em vez de corroer seus esforços, encontraram formas criativas para dar suporte e agregar valor ao que essas comunidades carentes já estão fazendo para se alojarem. Algumas estratégias desenvolvidas em parceria com as comunidades produziram alguns dos avanços mais empolgantes da África em termos de terras e moradias

populares. (Ver *Guia prático 6: Organizações comunitárias*, para mais formas de estabelecer parcerias e apoiar comunidades.)

[descrição da foto: imagens de terras urbanas/periurbanas alocadas para empreendimento habitacional, com alguma indicação de casas sendo construídas por/para residentes de baixa renda.]

GOVERNANÇA

Até este ponto, exploramos as características únicas e os motores da urbanização da África. Através dessa exploração, demonstramos que a maioria das cidades africanas enfrenta uma crise de trabalho formal, habitação e acesso seguro à posse da terra. Essa crise multidimensional se manifesta no urbanismo informal predominante nos domínios da economia, das vizinhanças e, com frequência, da política. Apesar da escala e da complexidade desses desafios, é possível compreender o que está acontecendo e qual a melhor maneira de intervir. Na verdade, ao examinar a urbanização africana através das lentes dualistas de moradia e terra, identificamos uma agenda abrangente para uma intervenção pró-ativa, a fim de tornar essas cidades mais inclusivas e habitáveis para todos os seus cidadãos.

Entretanto, devido à peculiar história colonial das instituições urbanas africanas, especialmente o governo local e várias agências nacionais que operam na escala urbana, seria um grave erro supor que os desafios da urbanização podem ser solucionados sem uma fundamental transformação das normas, instituições, práticas e expectativas de governança. No coração dessa agenda de transformação está o empoderamento da maioria dos residentes urbanos, que se encontram em assentamentos informais e com muito poucas perspectivas de emprego formal ou acesso a outras oportunidades. Num nível muito pragmático, fica claro que, dada a escala dos desafios urbanos, os limitados recursos financeiros disponíveis para o governo e as limitações de capacidade, os pobres urbanos devem ser incluídos como atores centrais em todas as intervenções discutidas acima. Isso, por

sua vez, forçará que se repensem e se refaçam os sistemas e as organizações dos governos locais, para promover uma abordagem baseada em parcerias para o desenvolvimento urbano.

No *Guia prático 6: Organizações comunitárias* e no *Guia prático 8: Governo local*, exploramos em considerável detalhe como empoderar essas instituições para que formulem e implementem a agenda de desenvolvimento urbano. Neste guia introdutório, apresentaremos de maneira breve os argumentos centrais dos *Guias 6 e 8*, no contexto de uma posição no sistema nacional de reforma das políticas, que é uma precondição para o sucesso local.

As parcerias são indispensáveis

Parcerias entre o governo local e outros grupos interessados são importantes, porque os problemas de terra, moradia e serviços nas cidades africanas são grandes demais, complexas demais para quem quer que seja – governos locais, governos centrais, comunidades ou agências de desenvolvimento – resolver sozinho. Boas soluções para esses problemas que alcançam a escala de necessidade na cidade requerem parcerias, mas parcerias não são fáceis – especialmente entre os pobres e o Estado, que têm uma longa história de desconfiança mútua a superar.

A natureza do envolvimento entre OCs e o Estado pode variar de resistência/contestação a colaboração/parceria, dependendo das condições prevalentes. Em muitos casos, esses relacionamentos evoluem de um conflito inicial, quando as OCs lutam para atrair a atenção do Estado local para seus problemas, para uma colaboração, parceria e, em alguns casos, total cooperação.

Vale notar, porém, que a colaboração e a contestação não são mutuamente exclusivas. Os processos de desenvolvimento podem envolver simultaneamente a colaboração e a contestação entre uma organização comunitária e o Estado, uma vez que processos de desenvolvimento inevitavelmente criam conflitos. É, portanto,

essencial que alguns princípios e acordos abrangentes sejam estabelecidos sobre os respectivos papéis de OCs, governos locais e outros atores urbanos no processo de desenvolvimento urbano mais amplo. Idealmente, tais acordos seriam codificados em leis e políticas que institucionalizem a coprodução de planos, intervenções e avaliações para dar um conteúdo substantivo às normas de governança participativa. Existem diversas etapas políticas concretas que podem ser executadas para alcançar essa condição institucional.

Um dos princípios de qualquer boa parceria é encontrar um meio para que cada parceiro faça o que faz melhor, e deixar que os outros façam o que fazem melhor, para que todas as partes se somem para um todo viável. Esse tipo de solução de problema tem muitos aspectos e resulta em algumas das melhores alternativas. Mas parcerias levam tempo, e só podem ser desenvolvidas através de prática e paciência.

A parceria entre governos e comunidades pobres é relativamente nova. Para que órgãos do governo estabeleçam parcerias com comunidades, é preciso ajustes em atitudes e mentalidades de ambos os lados. Entretanto, esse tipo de parceria e a delegação de controle que ela envolve representam uma estratégia para os governos atingirem uma genuína descentralização e a integral participação dos pobres nos programas que afetam suas vidas.

Existem diversos exemplos de parcerias bem-sucedidas entre governos locais e OCs para lidar com problemas de desenvolvimento urbano na África (por exemplo, acesso a moradia e infraestrutura, regeneração urbana e gerenciamento de resíduos), e alguns desses exemplos são discutidos mais extensamente no *Guia prático 6: Organizações comunitárias*. Entretanto, uma pré-condição para parcerias sólidas é, evidentemente, de um lado, a existência de OCs capazes e com um propósito e, de outro, um governo local democrático eficiente.

Maneiras de um governo local apoiar organizações comunitárias

Há diversas maneiras pelas quais governos locais podem apoiar as OCs. Em alguns casos, o apoio envolve meramente criar espaço para as OCs agirem, enquanto em outros casos pode ser necessário trabalhar junto ativamente com elas. Mencionamos seis medidas que os governos locais podem tomar.

- 1. Reconhecer e trabalhar com as OCs,** pois estas oferecem um meio prático para os pretendidos beneficiários dos programas de desenvolvimento urbano desempenharem um papel central em iniciativas que terão impacto sobre eles.



2. **Apoiar o mapeamento da comunidade e iniciativas de contagem** como uma forma de os governos locais ajudarem a capacitar as organizações comunitárias, enquanto obtêm informações valiosas essenciais aos propósitos de planejamento urbano e gestão urbana.
3. **Apoiar a poupança e as iniciativas de crédito comunitário**, a fim de ajudar os residentes a acessar mais financiamento de outras fontes, para melhorar suas condições de vida (Ver *Guia prático 5: Financiamento de moradias* para mais detalhes sobre poupança e crédito comunitários, e sobre como os governos locais podem apoiar isso.)
4. **Facilitar parcerias de desenvolvimento local com OCs que vão além do governo local**, como, por exemplo, iniciativas de colaboração entre organizações comunitárias e outros atores urbanos como ONGs, universidades, instituições técnicas, arquitetos, grupos da sociedade civil e empresários que respondem às necessidades das comunidades carentes.
5. **Participar no estabelecimento de Fundos de Desenvolvimento Comunitários** que são leves, flexíveis e gerenciados em conjunto por comunidades, autoridades locais e outros grupos interessados, e que fornecem os empréstimos tão necessários às organizações comunitárias para moradia, infraestrutura e geração de renda. Com o acesso facilitado ao financiamento, os projetos de desenvolvimento comunitários podem ser iniciados, desenvolvidos e reproduzidos.
6. **Apoiar a criação e a participação de redes de OCs em níveis mais altos**, porque tais redes fornecem apoio horizontal a comunidades individuais, e oportunidades para a troca de experiências e aprendizado mútuo. Também criam possibilidades para a reunião de recursos. Esse tipo de colaboração propicia aos grupos com acesso a maiores recursos financeiros um maior senso de solidariedade e maior influência, quando se trata de negociar com o Estado e outros atores da cena urbana para titulações

e recursos. Sobretudo, essas redes tornam mais fácil para os governos o envolvimento com as organizações comunitárias, uma vez que são potencialmente capazes de lidar com algumas organizações (ou às vezes até mesmo só uma organização) e não com um grande número de grupos fragmentados.

PROMOVER A EFICIÊNCIA DOS GOVERNOS LOCAIS NA ÁFRICA

É importante ter em mente que toda a agenda de desenvolvimento urbano depende de que os governos africanos tomem a decisão política de levar a sério a descentralização democrática. Em geral, os governos locais na África têm graves restrições de capacidade e recursos – por exemplo, em termos de pessoal e finanças. Muitos órgãos governamentais locais da África têm, porém, conseguido enfrentar seus desafios urbanos sendo inovadores e estando dispostos a se engajar com outros grupos interessados importantes, como a sociedade civil. São essas tendências que nos dão esperança de que o subinvestimento pelos governos centrais em fortes governos subnacionais em breve chegará ao fim.

O desafio mais urgente é estimular e fortalecer os marcos das políticas nacionais de descentralização. Esses marcos devem indicar como as seguintes dimensões políticas, identificadas no *relatório Estado das Cidades Africanas* de 2008, serão abordadas: “(a) autonomia local do governo central; (b) institucionalização da real participação dos cidadãos; (c) capacitação entre conselheiros e diretores; e (d) eleição direta para prefeitos, para tornar a função menos vulnerável à manipulação política.”³¹ Além disso, os governos locais precisam ter recursos financeiros suficientes provenientes de várias fontes; a tributação de propriedades locais pode ser particularmente importante, pois, além de potencialmente proporcionar o acesso a uma fonte de receita confiável, pode ajudar a assegurar maior autonomia do governo central e pode ser uma ferramenta de desenvolvimento em termos de orientação do desenvolvimento urbano.

No cerne dessa agenda de descentralização, encontra-se a capacidade do governo local de funcionar em modo de parceria, sustentado por recursos fiscais suficientes e focado nas prioridades de desenvolvimento de moradia, terra e acesso a oportunidades de subsistência

para os pobres urbanos. Isso implica uma capacidade de impulsionar uma *abordagem integrada para o desenvolvimento*.

Integração

O sucesso em relação a moradia e terra depende de marcos de políticas de desenvolvimento urbano integrados, tanto em nível nacional como municipal. Em termos ideais, os governos federais sugeririam uma série de marcos de políticas interrelacionados que procuram ligar as ambições de crescimento econômico com estratégias de desenvolvimento social inclusivas (educação, saúde e moradia), planos de investimento em infraestrutura e alvos de sustentabilidade de longo prazo. A Figura 2 ilustra os elementos de um conjunto nacional de políticas de desenvolvimento urbano.

Uma **política de urbanização** diz respeito a políticas governamentais explícitas que procuram definir, compreender e moldar o

FIGURA 2: ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL



sistema espacial nacional, incluindo a rede de cidades e assentamentos rurais. Geralmente, essa compreensão informa decisões sobre onde, no território nacional, os investimentos devem ser concentrados e focados. Os marcos espaciais nacionais, os quais são subconjuntos de uma política urbana, também informam como as dinâmicas de migração são entendidas e gerenciadas.

Em contraste, uma **política urbana** reflete como os governos nacionais entendem o papel de cidades específicas na execução bem-sucedida das metas de desenvolvimento nacionais. Em geral, políticas urbanas definem o que precisa acontecer em cidades específicas com relação a diversos objetivos setoriais e intermediários, referentes a mobilidade, moradia, educação, saúde, etc. Em outras palavras, as políticas urbanas fornecem uma perspectiva em problemas críticos que devem ser enfrentados *dentro* das cidades, e vão sustentar os esforços de níveis subnacionais do governo para elaborar políticas e estratégias mais detalhadas para esses locais. Esse tipo de política é informativa e complementar de processos das políticas de desenvolvimento em nível local mais detalhado.³²

É praticamente impossível preencher uma política urbana com conteúdo estratégico na ausência de uma **política de infraestrutura nacional**. Esse tipo de marco de políticas define as distinções entre infraestrutura para atender a serviços básicos das famílias e infraestrutura de conectividade para aumentar a produtividade e competitividade da atividade econômica. Boas políticas também definem a infraestrutura para assegurar um meio ambiente mais resiliente e renovável. As políticas de infraestrutura nacional explicitam um equilíbrio satisfatório entre essas categorias de desenvolvimento de infraestrutura. Esse malabarismo é, evidentemente, particularmente difícil em países de baixa renda de toda a África, que deparam com o verdadeiro dilema de que a maioria dos potenciais beneficiados com os serviços básicos não pode pagar por eles, porque simplesmente não têm a renda nem a garantia necessárias. Se não houver uma política sobre como essas tensões serão enfrentadas, a situação *de facto*

vai favorecer investimentos distorcidos para servir à classe média, que pode pagar pelos serviços, reforçando, assim, as desigualdades e exclusões urbanas. Como essa foi uma tendência promovida durante as décadas de ajuste estrutural (1980s–2000s), é particularmente importante definir como uma abordagem mais equilibrada e inclusiva será implementada.

As **políticas de descentralização nacionais** determinam como governos subnacionais serão estruturados, financiados e empoderados para serem os agentes líderes para impulsionar os processos de desenvolvimento local. A evidência internacional é enfática ao mostrar que, a menos que funções-chave de desenvolvimento sejam delegadas às camadas subnacionais do governo sob o princípio da subsidiariedade (desempenhar uma função no nível mais baixo de governo que as circunstâncias permitirem), é impossível promover uma capacidade de gerenciamento urbano eficaz para enfrentar os complexos problemas de terra, moradia, serviços, investimento interno, sustentabilidade e pobreza crônica. As políticas de descentralização também servem para difundir dinâmicas competitivas entre departamentos setoriais e camadas de governo, através de uma divisão de poderes sensível – informada pelas várias políticas territoriais e pela agenda de infraestrutura – e de um sistema fiscal sustentável que não prive de recursos os governos subnacionais, mas os torne viáveis e responsáveis. (Os elementos de governos locais eficientes são explorados em muito mais detalhes no *Guia prático 8: Governo local*.)

Finalmente, é essencial que o governo nacional e demais atores no nível local colem e analisem uma variedade de conjuntos críticos de informações. Na esfera nacional, o governo precisa analisar, com a maior precisão possível, a dinâmica demográfica, correlacionada com a dinâmica econômica no espaço, ligada, por sua vez, a dados sobre padrões de uso do solo e sistemas de infraestrutura. Informações semelhantes devem ser coletadas, mas, em maior detalhe, no nível local. O modelo que emergiu em diversas cidades do mundo é a dos Observatórios Urbanos. Dados confiáveis são importantes para o planejamento preciso,

o monitoramento contínuo e, sobretudo, para o debate democrático informado e a tomada de decisão. Dados confiáveis reforçam a responsabilidade de prestar de contas, a qual, por sua vez, é a base da legitimidade – ativo vital para os políticos democraticamente eleitos.

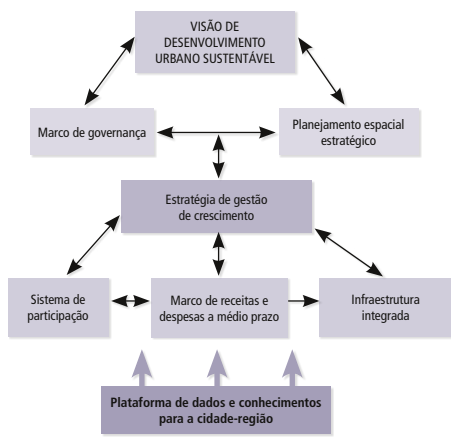
Na escala municipal, é fundamental que os governos locais construam um sistema integrado de políticas e sistemas de tomada de decisão que se reforcem mutuamente, para ligar a visão da cidade com as práticas operacionais do governo local e outros atores que participam da política urbana. A Figura 3 apresenta um resumo dos elementos de uma governança urbana e um sistema de gestão coerentes e abrangentes, capazes de realizar o desenvolvimento urbano sustentável favorecendo os pobres urbanos.

Explorar todos esses elementos detalhadamente está além do escopo deste Guia prático. Como fica claro, eles reproduzem até certo ponto os aspectos do sistema de políticas urbanas nacionais necessário, mas se encontram centrados na **estratégia de gestão do crescimento (EGC)** para a cidade. A EGC fornece as informações de base sobre o “estado da cidade”, em termos de uma série

de indicadores de desenvolvimento, e indica de que modo está aquém do ideal normativo de uma cidade sustentável que pode atender às necessidades de moradia e terra de todos os seus cidadãos. A estratégia, então, propõe meios e alvos específicos para reduzir a distância entre o estado real da cidade e o ideal. Isto vai fornecer o ponto de partida para os planos setoriais e multissetoriais (por exemplo, planos de assentamentos humanos, marcos integrados de investimentos em infraestrutura, Agenda 21 Local, estratégias de desenvolvimento econômico local, ou planos de segurança e proteção) que guiam os planos detalhados de médio prazo e projeções de gastos dos grandes setores de infraestrutura. Em outras palavras, um plano de infraestrutura não pode simplesmente definir sua função em termos de sua lógica setorial própria, mas deve demonstrar como contribui para fechar a lacuna entre o ideal e a atual cidade desigual e excludente. Em condições ideais, os sistemas de gerenciamento de recursos orçamentários e humanos vão reforçar esse processo, sendo incorporados pelo marco de planejamento estratégico.

A resolução dos imperativos de moradia e terra nas cidades africanas exige foco e regularidade, como demonstramos através destes Guias práticos, mas também deve ser embutido num sistema institucional mais amplo, nos níveis nacional e local, que permita uma gestão urbana mais eficaz a longo prazo.

FIGURA 3: DIMENSÕES POLÍTICA E INSTITUCIONAL DA CIDADE SUSTENTÁVEL



AGIR, APRENDER, APERFEIÇOAR E AGIR...

Este Guia começou sugerindo que a urbanização mal gerenciada na África produziu uma crise habitacional, que se acha exacerbada por mercados de terras distorcidos e pela existência de pouquíssimas oportunidades formais. Como consequência, restou-nos uma situação dominada por uma dinâmica informal, difícil de desembaraçar e regularizar. Se as estruturas de gestão urbana e os líderes políticos querem eliminar a pobreza urbana crônica que flagela as cidades africanas, precisam pôr em prática, em conjunto com os pobres urbanos, uma série de medidas para resolver os problemas de suas cidades.

Fundamentalmente, isto requer uma radical mudança de mentalidade. Em vez de considerar as favelas como fonte de disfunção, corrupção, vício e outros estereótipos negativos, esses assentamentos, e em especial as pessoas que neles habitam, devem ser vistos com *inovadores resilientes*. Os residentes são forçados a prover seu próprio abrigo com rendimentos muito pequenos, e sem acesso a diversos recursos públicos de qualidade provenientes do Estado. De alguma forma, isso funciona, ainda que de maneira imperfeita. Portanto, para governos que pretendem combater seriamente a pobreza urbana e as condições das favelas, seu ponto de partida deve ser as pessoas que vivem nessas áreas, e as organizações que elas formaram para levar adiante seus interesses coletivos.

Entretanto, seria ingenuidade pressupor que de algum modo os gestores urbanos verão a luz e irão envolver as comunidades carentes, encontrar pontos em comum e trabalhar juntos de maneira respeitosa. Isso pode acontecer, mas é um cenário improvável. Em vez disso, é importante compreender a necessidade e a importância de implantar mecanismos específicos para forçar todos os grupos interessados envolvidos no processo de desenvolvimento urbano a avaliar de modo contínuo se as políticas e decisões estão sendo implementadas e atingidos os resultados desejados. A série Guias práticos oferece

diversas ideias sobre como isso pode ser feito, desde o momento de engajar as comunidades para estabelecerem parcerias e se encarregarem do planejamento, e depois prosseguir até a fase de implantação de melhorias específicas para as favelas e programas de moradias públicas.

A questão não é tanto quais ferramentas e instrumentos devem ser escolhidos, mas sim que haja um compromisso formal e um conjunto de processos para, colaborativamente, definir alvos, monitorar desempenhos e solucionar a situação quando o realizado não corresponder ao previsto. Esse fundamento democrático, executado por OCs eficientes, em colaboração com o governo local e várias agências do Estado, é uma base essencial para o sucesso na entrega das moradias e das terras que podem atender às necessidades básicas e de subsistência da maioria urbana nas cidades da África.

RECURSOS

REFERÊNCIAS

1. Foster V & Briceño-Garmendia C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington DC: World Bank, p. 127
2. UN-HABITAT (2010) *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. London: Earthscan, p. 15
3. Vallely P (2010) "Africa Rising: A Big Day for Football. A Giant Leap for the Continent." *The Independent Newspaper*, 11 June
4. UNFPA (United Nations Population Fund) (2007) *State of the World Population 2007*. New York: United Nations Population Fund, p. 7
5. Foster V & Briceño-Garmendia C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington DC: World Bank, p. 127
6. UN-HABITAT & ECA (2008) *The State of African Cities 2008: A Framework for Addressing Urban Challenges in Africa*. Nairobi: UN-HABITAT, p. 6
7. UN-HABITAT (2010) *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. London: Earthscan, p. 8
8. Centre for Scientific and Industrial Research (2008) A National Overview of Spatial Trends and Settlement Characteristics. Unpublished report for the Presidency of the South African Government, Pretoria, p. 43
9. Parnell S & Simon D (2010) National urbanization and urban policies: necessary but absent policy instruments in Africa. In Pieterse E (ed.) *Urbanization Imperatives for Africa: Transcending Policy Inertia*. Cape Town: African Centre for Cities. Disponível em www.africancentreforcities.net
10. Foster V & Briceño-Garmendia C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington DC: World Bank, p. 126
11. UN-HABITAT (2008) *State of the World's Cities 2008/9: Harmonious Cities*. London: Earthscan, p. 92
12. UN-HABITAT (2008) *State of the World's Cities 2008/9: Harmonious Cities*. London: Earthscan, p. 90
13. Dados do Banco Mundial citados em Ajulu C & Motsamai D (2008) The Pan-African Infrastructure Development Fund (PAIDF): towards an African agenda. *Global Insight* 76: 3. Johannesburg: Institute for Global Dialogue
14. Tannerfeldt G & Ljung P (2006) *More Urban Less Poor: An Introduction to Urban Development and Management*. London: Earthscan, p. 60
15. UN-HABITAT (2010) *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. London: Earthscan, p. 28
16. Ravallion M, Chen S & Sangraula P (2007) *New Evidence of the Globalization of Poverty*. Washington DC: World Bank
17. UN-HABITAT (2010) *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. London: Earthscan, p. XIII; based on a sample of 37 cities.

18. UN-HABITAT (2008) *State of the World's Cities 2008/9: Harmonious Cities*. London: Earthscan
19. Para uma elaboração, ver Cities Alliance (2006) *Guide to City Development Strategies: Improving Urban Performance*. Washington DC: Cities Alliance
20. Foster V & Briceño-Garmendia C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington DC: World Bank, p. 128
21. UN-HABITAT (2010) *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. London: Earthscan, p. 18
22. Alguns dos outros fatores que influenciam o desenvolvimento urbano e rural são instabilidade política, conflitos e guerras, bem como o HIV/AIDS.
23. United Nations (2008) *World Population Policies 2007*. New York: Department of Economic and Social Affairs
24. ILO (International Labour Organization) (2007) *Key Indicators in the Labour Market*. 5th Edition. Geneva: International Labour Organization
25. Grant R & Yankson P (2003) City profile, Accra. *Cities* 20(1): 65–74
26. Chen M (2008) Addressing poverty, reducing inequality. *Poverty in Focus* 16: 6–7. Brasília: UNDP International Poverty Centre
27. United Nations (1948) *Universal Declaration of Human Rights* Article 25(1). Acesso em 28 de agosto de 2010, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>
28. World Bank (n.d.) 50 things you didn't know about Africa. Acesso em 28 de junho de 2010, <http://web.worldbank.org/>
29. UN-HABITAT & GLTN (Global Land Tool Network) (2008) *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-HABITAT
30. Adaptado de UN-HABITAT (2008) *Berbera: First Steps Towards Strategic Urban Planning*. Nairobi: UN-HABITAT
31. UN-HABITAT & ECA (2008) *The State of African Cities 2008: A Framework for Addressing Urban Challenges in Africa*. Nairobi: UN-HABITAT, p. 15
32. Essas distinções são desenvolvidas em Parnell S & Simon D (2010) National urbanization and urban policies: necessary but absent policy instruments in Africa. In Pieterse E (ed.) *Urbanization Imperatives for Africa: Transgressing Impasses*. Cape Town: African Centre for Cities. Disponível em www.africancentreforcities.net

SUGESTÃO DE LEITURA COMPLEMENTAR

Anzorena E & Fernandez F (2004) *Housing the Poor in the New Millennium*. Cebu, Philippines: Pagtambayayong Foundation

Beauchemin C & Bocquier P (2004) Migration and urbanization in francophone West Africa: an overview of the recent empirical evidence. *Urban Studies* 41(11): 2245–2272

Bolnik JK, Mabala H et al. (2006) *A Pro-Poor Urban Agenda for Africa: Clarifying Ecological and Development Issues for Poor and Vulnerable Populations*. London: International Institute for Environment and Development

Duranton G (2009) Are cities engines of growth and prosperity for developing countries? In M Spence, PC Annez & R Buckley (eds) *Urbanization and Growth*. Washington DC: World Bank

Dyson T (2003) HIV/AIDS and urbanization. *Population and Development Review* 29(3): 427–442

Fay M & Opal C (1999) *Urbanization without Growth: A Not-so-uncommon Phenomenon*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2412. Acesso em 13 de julho de 2009, <http://ssrn.com/abstract=632483>

Grant R & Yankson P (2003) City profile, Accra. *Cities* 20(1): 65–74

Gugler J (1991) Life in a dual system revisited: urban-rural ties in Enugu, Nigeria, 1961–87. *World Development* 19(5): 399–409

Hardoy JE, Mitlin D & Satterthwaite D (2001) *Environmental Problems in an Urbanizing World*. London: Earthscan

ILO (International Labour Organization) (2007) *Key Indicators in the Labour Market*. 5th Edition. Geneva: International Labour Organization

International Institute for Environment and Development (IIED) (2003) *Rural-Urban Transformations, Environment and Urbanization* 15(1)

Intsiful G (2004) *Housing and Urban Development Initiatives as Means Towards the Alleviation of Poverty*. RICS Foundation Our Common Estate Research Paper Series. Acesso em 27 de março de 2009, http://www.rics.org/NR/rdonlyres/94C6E82F-3F00-4C0D-8A4D-DAD6675190DD/0/Housing_and_urban_development.pdf

Jamal V & Weeks J (1998) The vanishing rural-urban gap in sub-Saharan Africa. *International Labour Review* 127(3): 271–292

Keivani R & Edmundo W (2001) Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralist perspective. *Habitat International* 25: 191–208

Kihato CW & Kihato M (2009) Background paper on urbanization in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi

Kim S (2009) Spatial inequality and economic development: theories, facts and policies. In M Spence, PC Annez & R Buckley (eds) *Urbanization and Growth*. Washington DC: World Bank

Lloyd P (1979) *Slums of Hope? Shanty Towns of the Third World*. Manchester: Manchester University Press

Marx C (2007) *Do Informal Land Markets Work for the Poor?* Acesso em 26 de julho de 2009, http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Operation_of_the_market_Synthesis_Report.pdf

- Nientied P & Van der Linden J (1988) Approaches to low income housing in the third world. In J Gugler (ed.) *The Urbanization of the Third World*. Oxford: Oxford University Press
- Njoh AJ (1999) *Urban Planning, Housing and Spatial Structures in sub-Saharan Africa*. Aldershot: Ashgate
- Njoh AJ (1999) The state and urban development policy and society in Cameroon. *Cities* 16(2): 111–122
- Njoh AJ (2003) Urbanization and development in sub-Saharan Africa. *Cities* 20(3): 167–174
- Payne G (2001) Urban land tenure policy options: titles or rights. *Habitat International* 25: 415–429
- Potts D (1995) Shall we go home? Increasing urban poverty in African cities and migration processes. *The Geographical Journal* 161(3): 245–261
- Potts D (2009) The slowing of sub-Saharan Africa's urbanization: evidence and implications for urban livelihoods. *Environment and Urbanization* 21: 253–259
- Satterthwaite D (2005) *The Scale of Urban Change Worldwide 1950–2000 and its Underpinnings*. Human Settlements Discussion Paper. London: International Institute for Environment and Development
- Sen A (2000) *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press
- Shack/Slum Dwellers International (2009) *Building Toilets with our Eyes Closed*. Acesso em 5 de novembro de 2009, <http://www.sdinet.co.za/ritual/upgrading/>
- Smoke P (2003) Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development* 23: 7–16
- UN-HABITAT (1999) *Reassessment of Urban Planning and Development Regulations in African Cities*. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (1999) *Global Campaign for Secure Tenure*. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (2001) *Tools to Support Participatory Urban Decision Making*. Urban Governance Toolkit Series. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (2003) Slums of the world: the face of urban poverty in the new millennium? Working paper. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (2003) *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Acesso em 21 de julho de 2009, www.un-habitat.org
- UN-HABITAT (2006) *State of the World's Cities Report: 2006–2007*. London: Earthscan
- UN-HABITAT (2008) *The State of African Cities 2008: A Framework for Addressing Africa's Urban Challenges*. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (2010) *Urban Indigenous Peoples and Migration: A Review of Policies, Programmes and Practices*. Nairobi: UN-HABITAT
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2006) *World Urbanization Prospects (2003 revision)*. New York: United Nations
- World Bank (2007) *African Development Indicators*. Washington DC: World Bank
- Yeboah IEA (2000) Structural adjustment and emerging urban form in Accra, Ghana. *Africa Today* 47(2): 60–89

WEBSITES

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), www.cohre.org

Environment and Urbanization, the Journal of the International Institute for Environment and Development (IIED), London, UK. Todas as edições podem ser baixadas no site da Sage Publications, <http://sagepub.com>

Shack/Slum Dwellers International (SDI), www.sdinet.org

United Nations Human Settlements Programme, www.unhabitat.org

Para uma **lista comentada de websites** que oferecem mais informações sobre os problemas-chave discutidos na série Guias práticos, visite o *website* Housing the Urban Poor, www.housing-the-urban-poor.net, e siga os *links* para "Organizations database".