

Aliança de Cidades
Cities Without Slums



PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO

Urbanização de Favelas em Foco

Experiências de Seis Cidades

Aliança de Cidades – *Cities Without Slums*
Prefeitura da Cidade de São Paulo

Urbanização de Favelas em Foco
Experiências de Seis Cidades

© The Cities Alliance, 2008
1818 H Street, NW
Washington, D.C. 20433, EUA
<http://www.citiesalliance.org/index.html>

Todos os direitos reservados
Primeira edição, novembro de 2008
(versão original em inglês)

O material contido nesta publicação é protegido por direitos autorais. Pedidos de permissão para sua reprodução integral ou parcial devem ser encaminhados para o Secretariado da Aliança de Cidades no endereço acima. A Aliança de Cidades incentiva a disseminação ativa de seu conhecimento.

Em geral, a permissão para disseminação de conhecimento é concedida prontamente e, quando a reprodução não tiver fins comerciais, sem a cobrança de taxas.

Foto da capa: São Paulo
Fotógrafo: Daniel Ducci
Projeto gráfico: Patricia Hord – Graphik Design
Editoração em português: Zoldesign
Impressão: Corset

Urbanização de Favelas
em Foco
Experiências de Seis Cidades

Aprendendo com a Experiência de São Paulo

Em nome da Aliança de Cidades e da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, temos o prazer de apresentar *Urbanização de Favelas em Foco: Experiências de Seis Cidades*. Esta publicação captura alguns dos principais conhecimentos e aprendizados compartilhados no Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas cujo tema foi *Desafios da Urbanização de Favelas: Compartilhando a Experiência de São Paulo*, realizado em São Paulo de 10 a 14 de março de 2008. Co-patrocinado pela Aliança de Cidades e pela Secretaria Municipal de Habitação, o evento que durou cinco dias facilitou um rico intercâmbio de idéias entre representantes de seis grandes cidades do Hemisfério Sul – Cairo (Egito), Ekurhuleni (África do Sul), Lagos (Nigéria), Manila (Filipinas), Mumbai (Índia) e São Paulo (Brasil) – que discutiram as questões e os desafios da urbanização de favelas em suas respectivas cidades.

Urbanização de Favelas em Foco: Experiências de Seis Cidades se vale desse diálogo para mostrar as diferentes experiências dessas cidades, apresentando em detalhe o perfil dos municípios, suas políticas fundiária e habitacional, os esforços realizados para a urbanização de favelas, metodologias adotadas, resultados iniciais e inovações. As mensagens mais consistentes que surgiram do evento são que as lideranças locais são indispensáveis e que há que se ter visão compartilhada, liderança política clara, legislação flexível, compromisso de longo prazo e envolvimento significativo das comunidades.

Com o crescimento estimado de 1,8 bilhão de pessoas nas áreas urbanas de todo o mundo nos próximos 25 anos – quase que exclusivamente no mundo em desenvolvimento – a Aliança de Cidades acredita que governos municipais e nacionais necessitam de políticas e estratégias para se apropriar dos impactos positivos da urbanização.

A experiência de São Paulo mostra os benefícios de integrar à cidade as favelas e seus moradores.

William Cobbett



Diretor Geral
Aliança de Cidades

Elisabete França



Superintendente de Habitação Popular
Prefeitura da Cidade de São Paulo

Agradecimentos

A Aliança de Cidades gostaria de agradecer a várias pessoas que tornaram esta publicação e o Diálogo Internacional de São Paulo possíveis. Primeiramente, gostaríamos de agradecer à equipe da Prefeitura de São Paulo: Orlando Almeida Filho – Secretário Municipal de Habitação; Elton Santa Fé Zacharias – Secretário Adjunto de Habitação; Elisabete França – Superintendente de Habitação Popular; Alonso Lopez, Darcy Gebara, Felinto Cunha, Helen Monpean, Luiz Henrique Ramos, Márcia Terlizzi, Maria Cecília Nammur, Nancy Cavallette, Nelci Valério, Carlos Pellarim – Diretores da Superintendência de Habitação Popular (Habi); Ana Paula Bruno, Luiz Fernando Fachini, Maria Teresa Diniz, Jairo Ferreira, Ricardo Sampaio – Coordenadores dos Programas de Habitação; Eliene Coelho, Ricardo Shigaki, Vanessa Padiá, Violêta Kubrusly – assessores técnicos da Habi, Ana Lucia Sartoretto – Diretora do Departamento de Regularização de Loteamentos Irregulares (Resolo) e Maria Helena Fernandez e Luiza Harumi – assessoras técnicas do Resolo; Ademir Escribano, coordenador de desenvolvimento do HABISP – Sistema de Informações para Habitação Social em São Paulo.

Esta publicação beneficiou-se amplamente da equipe do escritório da Aliança de Cidades de São Paulo: Giorgio Romano Schutte, Coordenador Geral; Mariana Kara José, Urbanista; Regianne Henriette Bertolassi, Assistente; Tereza Herling, Coordenadora do Projeto São Paulo da Aliança de Cidades e Alex Abiko, Consultor Sênior. E também a Ivo Imparato – Gerente do projeto pelo Banco Mundial.

Todos os representantes de outras cidades que participaram do Diálogo – Cairo, Ekurhuleni, Lagos, Manila e Mumbai – foram fundamentais nesta publicação e no Diálogo: Khalil Sha'at, Assessor sobre Áreas Informais da Governadoria do Cairo; Godfrey Hiliza, Diretor de Políticas Públicas e Suporte Operacional do Município Metropolitano de Ekurhuleni; Bernard Williamson, Secretaria da Habitação do Município Metropolitano de Ekurhuleni; Abosede Francisco Bolaji, Comissário Estadual para Planejamento Físico e Desenvolvimento Urbano de Lagos; Suleimon Yusuf, Diretor Geral, LASURA; Sigfrido R. Tinga, Prefeito de Taguig; Florian Steinberg, Banco Asiático para o Desenvolvimento e Urvinder Madan, Gerente de Projeto para a Unidade de Suporte à Transformação de Mumbai.

Gostaríamos de agradecer a Chii Akporji e Carollyne Hutter do Secretariado da Aliança de Cidades por gerenciarem o trabalho editorial, layout e produção desta publicação em sua versão em inglês. Billy Cobbett contribui com assistência aos textos e à edição. Também gostaríamos de agradecer a Scholastica Nguyen e a Patricia Hord da Patricia Hord Graphik Design e à equipe da gráfica Jarboe Printing. E por fim a Christiana Laport Dannemann pela tradução do texto original para o português, a Tereza Herling, Mariana Kara José e Maria Teresa Diniz pela edição de texto em português e a Renato Salgado, Mariana Afonso e Renata Atilano, da Zoldesign, pela produção gráfica da versão em português desta publicação.

Sumário

Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas para a Urbanização de Favelas	1
Assentamentos Informais e Ocupações na Grande Cairo:	
Desafios e Respostas das Políticas Públicas	5
Ekurhuleni em Perspectiva	19
O Desafio de Administrar uma Megalópole e a Resposta das Políticas Públicas:	
A Experiência de Lagos	27
A Região Metropolitana de Manila	33
Mumbai: Uma Cidade em Transformação	41
A Anfitriã: São Paulo	49
Conclusão	57



Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas para Urbanização de Favelas

Introdução – Em 1999, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) e o Banco Mundial lançaram conjuntamente a Aliança de Cidades em Berlim, com o objetivo de auxiliar países em desenvolvimento a enfrentar dois desafios cada vez mais importantes – o crescimento das favelas e a sustentabilidade sócio-ambiental das pequenas e grandes cidades.

A primeira atividade da Aliança de Cidades foi preparar o plano de ação *Cities without Slums*. Impulsionado pela direção do presidente sul-africano Nelson Mandela, o plano foi subsequente transformado na Meta 11 das Metas do Milênio, sendo a primeira vez em que o desafio das favelas foi reconhecido como uma prioridade internacional para o desenvolvimento.

Trabalhando através de seus membros, que hoje totalizam 26, a Aliança de Cidades tem fornecido suporte a centenas de cidades em todo o mundo. Com o tempo, a Aliança desenvolveu uma visão cada vez mais clara sobre as estratégias mais efetivas para se tratar do desafio das favelas.

O termo “*Cities without Slums*”, inspirador para muitos, criticado e por vezes até deliberadamente mal interpretado por outros, está agora intrinsecamente associado à Aliança de Cidades e seus membros. De forma lenta, porém constante, governos municipais e nacionais estão deixando de lado a retórica da erradicação de favelas, ou de apenas mudar o problema de endereço através de despejos forçados e estão percebendo que a urbanização de favelas é uma peça essencial para se construir uma cidade para todos.

Com um programa de urbanização de favelas bem sucedido, três processos ocorrem simultaneamente ao longo do tempo:

- o morador da favela se torna um cidadão,
- o barraco se torna uma casa e
- a favela se torna um bairro.

A urbanização de favelas bem sucedida, abrangente e sustentável, exige muitos requisitos – nenhum deles mágico. Com frequência, a busca por uma solução rápida, que atenda a todos os casos, obscurece as decisões práticas e pragmáticas que precisam ser tomadas – prover terreno, garantir a implantação de infra-estrutura, facilitar os mecanismos necessários de apoio social, reorganizar as prioridades da administração pública e fazer as provisões orçamentárias anuais.

Com uma população de mais de 10 milhões de habitantes, a cidade de São Paulo enfrenta muitos desafios. É uma cidade profundamente desigual e dividida, resultado de décadas de exclusão social, negligência, falhas de governo, assim como de desigualdade econômica. Esta desigualdade é evidente pelo espraiamento de favelas na periferia da cidade, que algumas vezes chegam a atingir áreas de proteção ambiental e de proteção aos mananciais.

Contudo, ao longo dos últimos anos, a cidade de São Paulo tornou-se um dos principais proponentes de um processo amplo e sustentado de urbanização de favelas em todo o mundo. Visão de futuro, clara liderança política, flexibilidade na legislação, investimentos de vulto, compromisso de longo

2 ■ Urbanização de Favelas em Foco: Experiências de Seis Cidades

prazo e envolvimento das populações afetadas são elementos que se combinaram para produzir resultados reais.

A Aliança de Cidades aprendeu algumas de suas lições mais profundas trabalhando com a Prefeitura da Cidade de São Paulo durante cerca de sete anos. Partindo das lições aprendidas com o bem sucedido Programa Guarapiranga, realizado em parceria com o Banco Mundial, a Prefeitura de São Paulo procurou a Aliança de Cidades, em setembro de 2001, em busca de apoio para a elaboração do Programa Bairro Legal. Na proposta, a Prefeitura sinalizava sua intenção de consolidar o que havia aprendido com o Programa Guarapiranga e de superar a prática de intervenções pontuais e isoladas para urbanizar suas favelas:

“O verdadeiro desafio é lidar com a situação de precariedade na posse da terra e da moradia daqueles que estão física e socialmente excluídos. Para enfrentar este desafio, é necessária uma mudança de paradigmas. Uma abordagem orientada por projetos, focada na produção de novas moradias e na extensão de redes de infra-estrutura urbana, idealizada e implementada separadamente pelas diferentes secretarias da administração municipal, tem que ser substituída por uma abordagem programática e integrada.”

O Programa Bairro Legal foi parte essencial de uma nova política por parte do governo municipal de São Paulo para enfrentar os problemas urbanos de forma integrada, considerando o conjunto de necessidades de seus cidadãos.

Por seu papel no Programa Bairro Legal, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (Sehab) recebeu o prêmio Direito à Moradia 2004 do Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE) por ter evitado que 24 mil famílias fossem despejadas. Também foi reconhecido o papel do governo municipal na mediação de conflitos fundiários, assim como na regularização de loteamentos e



Cerimônia de Abertura do Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas em São Paulo.



Billy Cobbett, Diretor da Aliança de Cidades, e o Prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab.

favelas, beneficiando mais de 400 mil pessoas. Em uma segunda fase, a Aliança de Cidades concedeu apoio para que a Prefeitura de São Paulo expandisse e consolidasse sua política habitacional, especialmente em relação à urbanização de favelas e loteamentos informais, através de estratégias de financiamento sustentável e do fortalecimento da capacidade técnica da Sehab. No âmbito deste projeto, a Prefeitura desenvolveu um sofisticado sistema de informações para o planejamento habitacional (www.habisp.inf.br) que permite ao município assegurar que suas intervenções sejam priorizadas de forma racional e objetiva.

A parceria entre a Aliança de Cidades e a Prefeitura de São Paulo, com tarefas gerenciadas pelo Banco Mundial, não foi interrompida em função de eleições municipais e federais, mudanças de governo e novos prefeitos. Ainda que o apoio dado

pela Aliança de Cidades e pelo Banco Mundial tenha favorecido esta continuidade, a maior parte da energia e da inovação veio da Prefeitura e da sua equipe técnica.

Era esta experiência que a Aliança de Cidades queria compartilhar com outras grandes cidades, e que deu origem à idéia do Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas sobre a urbanização de favelas na cidade de São Paulo. Organizado pela Prefeitura do Município e pelo Secretariado da Aliança de Cidades, o evento ofereceu uma excelente oportunidade para outras cidades aprenderem com São Paulo e para os técnicos de São Paulo se certificarem do progresso que ajudaram a promover.

O evento

Realizado entre os dias 10 e 14 de março de 2008, o *Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas: Desafios da Urbanização de Favelas: Compartilhando a Experiência de São Paulo* combinou o intercâmbio de idéias entre autoridades municipais de grandes cidades do Hemisfério Sul com visitas de campo. No total, a conferência de cinco dias reuniu representantes das mega-cidades Cairo, Ekurhuleni, Lagos, Manila, Mumbai e São Paulo. Coletivamente, essas cidades abrigam mais de 70 milhões de habitantes. Todas enfrentam grandes desafios na área de urbanização de favelas e introduziram respostas sistemáticas e inovadoras para superar esses desafios.

Durante a conferência, uma categoria de participantes denominada de “observadores” – composta por representantes de La Paz, na Bolívia, Santiago do Chile, e Sekondi-Takoradi, em Gana, partilharam suas experiências sobre o desafio da urbanização de favelas. A eles se uniram representantes de instituições para o desenvolvimento, tais como o Banco Mundial, o Banco Asiático para o Desenvolvimento (BAD) e as organizações United Cities and Local Governments (UCLG), Metropolis e UN-HABITAT. Representantes dos municípios brasileiros de Belo Horizonte (Minas Gerais), Recife (Pernambuco), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) e Salvador (Bahia) também participaram da conferência.

Para estudar essas questões de perto, os participantes da conferência visitaram projetos de urbanização de favelas nas comunidades São Francisco, Jardim Iporanga (Programa Mananciais), Vila Nilo, Paraisópolis e Heliópolis, em São Paulo. Passaram um dia inteiro visitando as áreas, participando de oficinas com moradores e as equipes de trabalho locais da Sehab e interagindo com moradores das comunidades, que compartilharam como as atividades de urbanização tiveram um impacto positivo em suas vidas.

Dando as boas-vindas ao evento às delegações das cidades e aos demais participantes, o Prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, descreveu o encontro como uma “oportunidade importante para a troca de idéias sobre problemas frequentemente encontrados.” Alain Lesaux da Metropolis, representando o presidente da organização, concordou com o Prefeito. Falou sobre a iniciativa ‘Banco de Cidades’ da Metropolis e da UCLG e fez um agradecimento especial a Elisabete França, Superintendente de Habitação Popular do Município de São Paulo.

Guang Zhe Chen, Gerente de Setor para Gestão Urbana, Hídrica e de Risco de Desastres do Banco Mundial descreveu o extenso engajamento do Banco no setor urbano do Brasil, em particular na cidade de São Paulo. Discorreu sobre a necessidade das prefeituras oferecerem serviços básicos confiáveis e a preços acessíveis para seus cidadãos.

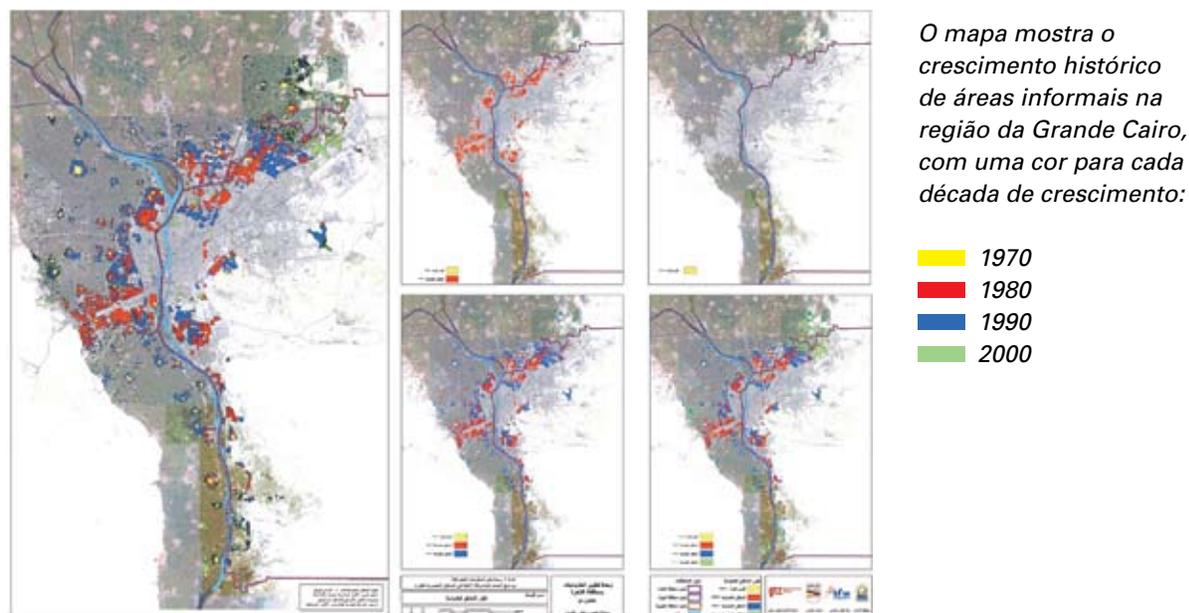
Billy Cobbett, Diretor da Aliança de Cidades, destacou a importância das cidades poderem compartilhar e comparar diretamente experiências semelhantes. Disse ainda que era a primeira vez que a Aliança de Cidades organizava um evento como esse, em que o principal ingrediente é uma cidade.



Assentamentos Informais e Ocupações na Grande Cairo: Desafios e Respostas das Políticas Públicas

A Região Metropolitana da Grande Cairo (RMGC) é uma megalópole vibrante com população estimada de 17 milhões de habitantes, o que a torna a sétima maior região metropolitana do mundo e uma das mais densamente povoadas (40 mil habitantes por quilômetro quadrado). Inclui a Governadoria do Cairo, as áreas urbanas das governadorias de Gizé e Qalyobiya, a recém-estabelecida Helwan e as governadorias de Seis de Outubro, com suas cinco novas cidades. Nas últimas quatro décadas, a RMGC testemunhou um rápido crescimento urbano, em que a população mais do que triplicou, a uma taxa de crescimento anual média de mais de 2,5%. Atualmente, a população está crescendo a taxas pouco superiores às da população do país (2,1% versus 2,03% ao ano). A maciça migração do campo para as cidades atingiu um pico na década de 1970 e agora é um fenômeno menos importante. A Grande Cairo é quatro vezes maior do que Alexandria, a segunda maior cidade do Egito, e faz todas as demais grandes cidades da República Árabe do Egito parecerem pequenas.

Figura 1. Rápido Crescimento Urbano na RMGC



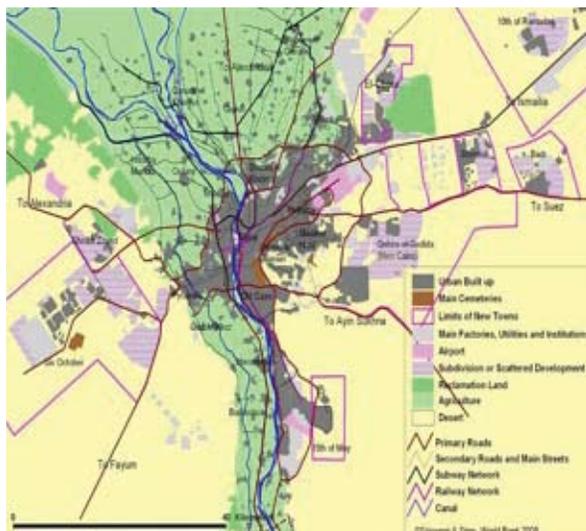
Economia

Desde sua criação há mais de mil anos, o Cairo continua a representar o principal eixo histórico, econômico e urbano do Egito. Sendo a sede do governo, a concentração na cidade dos principais serviços e instalações contribuiu para o crescimento exacerbado da região. Atualmente, a RMGC é a principal força-motriz do crescimento econômico do Egito, dominando a economia, embora contenha apenas cerca de 24% da população da nação. A RMGC abriga 55% das universidades egípcias, 46% dos leitos hospitalares do país, 40% de suas farmácias, 40% dos empregos no setor privado, 60% dos automóveis, 50% dos ônibus e 33% dos caminhões. É um local de significado político e cultural único no mundo árabe.

Estrutura de Governo e Estruturas de Gestão Urbana

A RMGC ainda não é uma entidade legalmente constituída. É uma área metropolitana contígua que, em termos administrativos, está sob a competência de cinco governadorias (Cairo, Gizé, Qalyobiya, Helwan e Seis de Outubro), além de uma série de autoridades governamentais centrais por setor.

Figura 2: Região Metropolitana da Grande Cairo



Cairo é a sede do governo nacional, muitos outros ministérios e autoridades do governo central exercem papel direto ou influência indireta nas questões relativas à administração urbana. Como consequência, decisões quanto a investimentos públicos e desenvolvimento que afetam a RMGC são tomadas em níveis de governo central e local. A RMGC também é uma entidade composta de várias instâncias de administração local que variam conforme a cidade. Por um lado, Gizé e Qalyobiya seguem um sistema de administração local composto por cinco níveis (governadoria, distrito/*Markaz*, cidade, vilarejo e bairro/*Hayy*) por conta de uma mistura de áreas rurais e urbanas, ao passo que Cairo – um caso especial de governadoria apenas urbana – segue um sistema de dois níveis (governadoria e bairro/*Hayy*). A governadoria do Cairo é dividida em três zonas: leste, oeste e norte. A zona leste tem oito bairros com um vice-governador responsável; a zona oeste tem dez bairros com um vice-governador responsável; e a zona norte tem nove bairros com um vice-governador responsável. No total, existem 27 bairros na governadoria do Cairo.

O desafio está na coordenação entre estas entidades. A superposição de alçadas entre os governos central e local dificulta a administração da cidade e a prestação de serviços. A situação é ainda mais exacerbada pelas entidades encarregadas do planejamento do uso da terra e da prestação de serviços, que adotam diferentes limites geográficos para a mesma área.

Principais Desafios

Os principais desafios que a RMGC enfrenta são:

- a ineficiência de seus sistemas, especialmente infra-estrutura, serviços públicos e transporte
- tráfego congestionado
- poluição atmosférica e sonora
- um conjunto complexo de arranjos institucionais que fragmentam as responsabilidades e restringem um mecanismo eficiente de prestação de serviços

Devido à defasagem entre a oferta e a demanda por moradias, assentamentos informais são atualmente uma das características marcantes da paisagem urbana. Abrigam a maioria das famílias de baixa renda e são a principal opção de novas moradias.

Assentamentos precários e Favelas

Os assentamentos informais do Egito (chamados de *ashwaia't* ou zonas “aleatórias” no idioma árabe) estão em toda parte, em áreas urbanas e rurais. São ilegais ou irregulares, na medida em que desrespeitam uma ou mais leis que regulam o planejamento urbano, o parcelamento do solo, a edificação, o registro de propriedades ou a preservação de terras agrícolas. Segundo o Ministério para o Desenvolvimento Local, em 2001 havia cerca de 1.105 favelas e assentamentos informais no Egito, abrigando 15,7 milhões de habitantes (23% da população egípcia). Desta população, quase 30% residem na Grande Cairo, com densidades que excedem 2 mil pessoas por hectare. Segundo alguns cálculos, 70% a 80% de todo o estoque de novas moradias produzidas na RMGC (sem considerar novas cidades) nas últimas três a quatro décadas podem ser classificadas como informais.

A origem e as características dessa informalidade urbana podem ser melhor compreendidas através da história. Os setores habitacionais formais (tanto público quanto privado) foram incapazes de prover soluções de casas populares para a maioria dos moradores nos locais onde eles desejavam. Por outro lado, nas áreas informais foi produzida uma grande quantidade de pequenos apartamentos que, quando não ocupados pelo proprietário-construtor, eram vendidos ou alugados através de mecanismos de um mercado (imobiliário) informal dinâmico. Com boa localização e fácil acesso aos centros das cidades, essas áreas oferecem hoje toda uma gama de oportunidades de negócios e empregos.

Existem dois tipos principais de assentamentos e ocupações informais na Grande Cairo, como mostrado nas fotos abaixo.

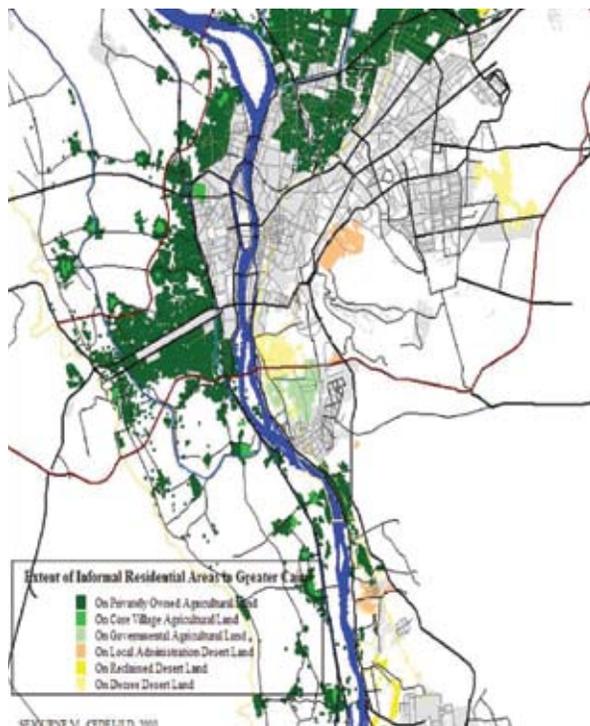


Gizé – Assentamentos informais em parcelamentos originalmente destinados à agricultura nos quais a construtora comprou o terreno de forma irregular. Este mecanismo se acelerou em decorrência da pressão da urbanização e da valorização dos terrenos



Manshiet Nasser – Assentamentos informais por ocupação em terras do governo (desérticas), dos quais a construtora tem apenas uma “alegação de posse” (wadaa’ yed) ou um “arrendamento” (kehr).

Figura 3: Tipo e localização das ocupações e assentamentos informais na Grande Cairo



A grande maioria (81%) dos assentamentos informais na Grande Cairo está em terras agrícolas de propriedade privada, e as ocupações em terras desérticas (do estado) limitam-se a 10%. O resto está em terras agrícolas nominalmente controladas pelo estado (figura 3).

A Visão da Cidade

A abordagem adotada pelo governo no Plano Diretor anterior visava a dispersão do crescimento urbano o que levou a uma grande expansão espacial da região. Atualmente, oito novas cidades-satélites rodeiam a cidade do Cairo. A partir de 2006, o Cairo começou a se afastar dessa prática de planejamento e contou com o apoio técnico e financeiro da Aliança de Cidades e vários outros financiadores (Banco Mundial, UN-HABITAT, GTZ – Cooperação Técnica Alemã, e a JICA – Cooperação Internacional do Japão).

Atualmente, a RMGC está elaborando um plano de desenvolvimento estratégico de longo prazo (PDE) com a participação de diversos atores. O PDE busca definir o papel futuro da metrópole, suas prioridades de desenvolvimento e uma estratégia para aumentar sua competitividade e o volume de investimentos, especialmente pelo setor privado, para implementar a visão e o plano de investimento de capital emergente. O PDE também contribui para a definição de um arranjo institucional e financeiro coerente para a gestão e a prestação de serviços. Com suas dimensões, vocações e vantagens comparativas, a RMGC tem a capacidade de transformar muitos de seus desafios em oportunidades. Contudo, a visão emergente indica a necessidade da RMGC se reposicionar regional e globalmente a fim de atrair investimentos para setores de alto valor agregado, tais como tecnologia da informação e da comunicação, setor biomédico e farmacêutico, nichos especiais de manufatura leve e serviços, especialmente turismo, negócios, finanças e logística.

A Política Habitacional

Programas e Políticas para Habitação de Interesse Social

As políticas de habitação da RMGC não podem ser analisadas isoladamente, dissociadas do Programa Nacional de Habitação (PNH). Nos últimos 25 anos, o setor público construiu 36% (1,26 milhões de unidades) de todas as unidades habitacionais formais em áreas urbanas. Isto teve um significativo custo fiscal de 26,4 bilhões de libras egípcias (US\$4,9 bilhões), excluindo os subsídios extra-orçamentários adicionais relacionados ao custo do terreno e da infra-estrutura complementar.

Além disso, embora o Ministério da Fazenda tenha alocado mais de LE 1 bilhão (US\$180 milhões) por ano para o PNH, na prática, a soma dos subsídios orçamentários e extra-orçamentários totalizarão cerca de LE 4,4 bilhões por ano, ou em torno de

0,7% do PIB. Tal nível de subsídios para a habitação reflete o forte compromisso do governo de fornecer moradias populares, mas também representam um ônus fiscal considerável para o governo.

A taxa de crescimento anual do estoque habitacional urbano entre 1986 e 1996 superou e muito o crescimento da população urbana no mesmo período. A Tabela 1 mostra as unidades habitacionais construídas no período de 1986 a 1996. Apenas a Governadoria do Cairo foi responsável em 1996 por mais de um quarto (2,29 milhões de unidades) do estoque total de moradias urbanas do Egito (8,15 milhões de unidades), embora sua participação no estoque

total de moradias urbanas tenha caído de 29,5% em 1986 para 28% em 1996. A RMGC respondeu por 44,2% do estoque total de moradias urbanas em 1996, tendo aumentado 3,4% ao ano durante o período de 1986 a 1996. A taxa de crescimento anual médio do estoque de moradias foi menor do que a média nacional para o mesmo período (3,6%). Isto se deveu principalmente a um crescimento médio mais lento do que a média no Cairo, onde o estoque de moradias cresceu 3,1% ao ano. Em contraste, o estoque de moradias urbanas nas governadorias de Qalyubia e Gizé aumentou 3,9% e 3,8%, respectivamente.

Tabela 1: Total de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais na RMGC: 1986 e 1996

Localidade	Total de Unidades Habitacionais, 1986				Total de Unidades Habitacionais, 1996				
	Estoque Urbano	% do Estoque Urbano Total	Estoque Rural	Estoque total	Estoque Urbano	% do Estoque Urbano Total	Estoque Rural	Estoque Total	% de Crescimento Anual do Estoque Urbano
Cairo	1.692.962	29.5%	0	1,692,962	2,287,615	28.0%	0	2,287,615	3.1%
Qalyubia	262,642	4.6%	510,464	773,106	386,308	4.7%	762,276	1,148,584	3.9%
Gizé	639,056	11.1%	326,946	966,002	927,899	11.4%	559,692	1,487,591	3.8%
Egito	5,737,967	100.0%	5,425,994	11,163,961	8,157,135	100.0%	7,550,531	15,707,666	3.6%

A maioria do estoque habitacional do Egito apresenta altas taxas de desocupação, controle do aluguel e informalidade.

Quase 4,58 milhões de unidades habitacionais estão sem uso – estão vazias ou fechadas. De acordo com o censo de 2006, o número total de unidades habitacionais sem uso nas áreas urbanas do Egito chegava a 4,58 milhões de unidades, das quais 1,18 milhões estavam fechadas e 3,40 milhões estavam vazias. Moradias são tradicionalmente adquiridas e mantidas desocupadas para os filhos. Essa compra pode acontecer anos, e até décadas, antes que esses filhos precisem das casas. Outra explicação é que a valorização imobiliária rápida e sustentada nos últimos 25 anos e a falta de mecanismos alternativos de investimento até bem recentemente significavam que os imóveis serviam de forma consistente como poupança e mecanismo de investimento à prova de inflação, sem que fosse necessário o rendimento dos aluguéis. A idéia do aluguel era ainda menos atraente por conta do controle sobre os aluguéis que existia até 1996. Mesmo agora, a continuada percepção de incerteza quanto à aplicabilidade das novas leis do aluguel faz com que muitos proprietários hesitem em alugar seus imóveis desocupados.

Uma má destinação das unidades subsidiadas pelo governo, assim como sua localização pouco atraente em novas cidades periféricas também contribuíram para exacerbar o problema.

Estima-se que 42% do estoque habitacional na Grande Cairo estejam congelados sob o controle dos aluguéis. Desde que a Lei No. 4 foi sancionada em 1996, flexibilizando o mercado de aluguéis para unidades recém-construídas e naquele momento vazias, o mercado de aluguéis vem demonstrando sinais de maior dinamismo. O resultado de um Levantamento da Demanda Habitacional no Cairo mostrou que 81% de todas as novas unidades produzidas no período de 2001 a 2006 foram alugadas, com contratos assinados nos termos da nova lei e somente 19% foram adquiridas. Porém, o levantamento também indica que 42% do total de unidades habitacionais urbanas na Grande Cairo

ainda estão com aluguéis congelados nos termos do regime de aluguéis antigo, o que não está necessariamente beneficiando os pobres. Isto restringe muito a mobilidade residencial, exclui do mercado uma grande proporção de moradias, causa a falta de manutenção do estoque residencial e distorce o mercado habitacional como um todo.

O setor informal produziu cerca de 45% das novas moradias urbanas. Durante o período intercenso (1996 – 2006), o estoque habitacional urbano, segundo estimativas conservadoras, cresceu a uma média anual de 2,8% ou 263.838 unidades (9% mais do que a média anual durante o período inter-censo anterior 1986 – 1996, quando a média foi de 241.916 unidades). Destas, 55,6% eram formais e 45,4%, informais. Limitadas por padrões elevados de zoneamento e construção, assim como por um processo de concessão de alvarás custoso e burocrático, muitas famílias e pequenas incorporadoras operam no setor informal para atender as necessidades crescentes das famílias de menor renda.

Boa parte das moradias está mal localizada especialmente para as famílias de baixa e média renda. Programas de casas populares do governo são implementados em cidadezinhas novas e distantes ou em áreas desérticas remotas e pouco acessíveis, tornando a luta pela sobrevivência desses habitantes muito mais difícil, se não impossível. O setor privado formal, priorizando suas ações para o mercado de classe alta, que possui carro próprio, também tende a preferir locais em áreas desérticas. Com isso, as moradias em áreas informais, localizadas dentro de cidades existentes ou em suas periferias imediatas, têm uma alta demanda.

Segundo estimativas conservadoras, de 50% a 75% do estoque habitacional urbano do Egito sofrem com essas restrições de mercado. Essas deficiências do mercado combinadas afetam diretamente a capacidade da população de pagar por moradia, o sucesso de um sistema de crédito imobiliário recém-iniciado, a mobilidade da mão-de-obra (crescimento econômico) e a capacidade do governo de responder às necessidades de abrigo das famílias pobres.



Área de reconstrução com vista para a mesquita de Muhammad Ali.

Atendendo à Demanda por Habitação e às Metas da Cidade

Estima-se de forma conservadora que a demanda anual por habitações para grupos de renda limitada em áreas urbanas esteja entre 165 mil e 197 mil unidades. O Programa Nacional de Habitação (PNH), com seu compromisso de construir 85 mil unidades habitacionais ao ano, cobriria assim quase 50% da necessidade estimada. A menos que o setor informal supra os 50% que faltam, é necessário que as políticas públicas passem por uma reforma a fim de remover distorções no mercado habitacional, distorções essas que têm mantido um grande número de unidades vazias e sufocado os investimentos no mercado de aluguéis.

Desde a criação do PNH em 2005, o governo vem introduzindo inúmeras melhorias para buscar inovações que ajudem a atender à demanda. Recentemente, o governo alcançou progressos significativos a partir da criação de um sistema de financiamento habitacional, reforma do sistema de registro da terra e da propriedade, revisão da legislação de imposto sobre a propriedade e elaboração de um código de construção unificado, aprovação de uma nova lei para os aluguéis e diversificação das tipologias de casas populares oferecidas pelos programas de habitação social. O sinal mais evidente do compromisso do governo em melhorar as condições habitacionais no país foi

o lançamento do PNH em 2005, com o objetivo de construir 500 mil unidades habitacionais até 2011, e com mecanismos aperfeiçoados de destinação, subsídios e entrega de moradias.

A partir de 2007, o governo, com o apoio do Banco Mundial e da USAID, alavancou o PNH e ganhou força para iniciar as reformas necessárias para construção de um sistema de moradias populares, baseado em cinco eixos de ação, listados a seguir. A estrutura da reforma das políticas públicas tem como objetivos resolver as distorções existentes no estoque atual de moradias (vazias ou com aluguel controlado), melhorar o fluxo ou a produção de moradias (diminuindo o custo da provisão habitacional), oferecer melhor acesso das famílias à moradia (melhorando o preço e a destinação das unidades) e reformar o papel do governo. Seguem mais detalhes sobre os cinco eixos.

Unidades vazias. O objetivo deste eixo de ação é destravar o estoque de moradias vazias promovendo reformas tributárias e instrumentos de subsídios inovadores, que forneçam incentivos para que os proprietários as coloquem no mercado e desenvolver um mercado de aluguéis com liquidez.

Mercado de aluguéis. Este eixo pretende criar um mercado de aluguéis fluido, fortalecendo a legislação que rege os aluguéis, tornando os procedimentos de despejo de inquilinos mais eficientes e acelerando a eliminação do controle sobre o valor dos aluguéis.

Preços acessíveis. A intenção aqui é oferecer melhores opções de moradia a preços acessíveis, aumentando o acesso ao crédito habitacional através de incentivos às instituições que concedem crédito para que ampliem o mercado para consumidores de baixa renda e diminuindo o custo da provisão habitacional e os custos transacionais a ela associados. Esta dupla abordagem para promover preços mais acessíveis vai minimizar a necessidade de subsídios públicos.

Destinação. O objetivo é melhorar a destinação dos subsídios públicos a fim de garantir que sejam destinados às famílias de mais baixa renda, que deles necessitam para conseguir moradia adequada, e a segmentos específicos de mercado para ajudar na remoção de obstáculos bem definidos no mercado. Uma destinação bem sucedida nesse sentido reduzirá significativamente a necessidade de subsídios futuros.

Governo. O objetivo desse canal é transformar o governo em um agente para a dinamização do mercado habitacional, que possa melhor compreender os mercados, reagir a mudanças, engajar o setor privado na entrega de moradias, fornecer um marco regulatório efetivo, formular políticas para um mercado imobiliário que funcione bem e auxiliar famílias de baixa renda a pagar pelas soluções habitacionais.

Políticas Públicas Anteriores para Urbanização de Favelas e Lições Aprendidas

As políticas urbanas até a década de 1990 em geral tratavam as áreas informais e ocupadas como fenômenos extraordinários, tanto ao focar bolsões particulares com características de favelamento, quanto ao corrigir as lacunas em serviços urbanos nas grandes aglomerações informais. Projetos de urbanização apoiados por doações em Helwan, Ismaila e Nasriya permaneceram projetos-piloto isolados e “ilhas de excelência”.

O governo iniciou o Programa Nacional de Melhorias Urbanas em 1992, que começou a operar em fases para fornecer infra-estrutura básica e serviços municipais em quase todos os assentamentos informais e áreas ocupadas da RMGC. Embora o programa não tenha contemplado em seu estágio inicial muitas das lições aprendidas nos projetos apoiados por doações (isto é, a importância da participação da

Tabela 2: Estrutura para Identificação de Prioridades

الإطار العام لتحديد الأولويات

	الوضع الراهن existente	الموقع localização	التساحة área	البنية التحتية infra-estrutura	حالة المساكن condição das const.	التوسع cresc. urbano	الملكية propriedade	الوضع القانوني legalidade	الأمن segurança	حد السكان população	الكثافة السكانية densidade	قيمة الأرض RS da terra	الدعم السياسي apoio político	المقترح proposta
urbanização التجديد														
reconstrução إعادة التطوير														
contenção التحكم والتقييد														

معايير نوعية يصعب قياسها بصورة رقمية أو متفردة ترتبط بالتصاميم السوقية
ملحوظة : يعتبر الدعم السياسي هو العامل الرئيسي في تحديد أولويات التدخل في المناطق العشوائية إلا أنه يجب أن يتم بالتعاون مع الوحدات المختصة بتطوير وإدارة المناطق العشوائية في كل محافظة

comunidade e o desenvolvimento integrado do espaço físico e da comunidade), ele forneceu pela primeira vez de fato a segurança da posse a todos os moradores e o reconhecimento dos assentamentos informais.

Política Atual de Urbanização de Favelas

A urbanização de favelas é atualmente uma alta prioridade na agenda de políticas públicas. Um programa de urbanização de abrangência municipal está sendo implementado e novas ferramentas estão sendo desenvolvidas para uma intervenção participativa no âmbito do Programa de Desenvolvimento Participativo da GTZ. A política de urbanização objetiva aliviar a pobreza urbana e suas condições de vida, gerando crescimento econômico local e prevenindo o surgimento de novos assentamentos em áreas invadidas. A GTZ apoiou uma Unidade de Melhoria Urbana em cada governadoria com os seguintes objetivos:

- definir a estrutura para melhorar as condições de vida nos assentamentos informais
- preparar um plano estratégico participativo para cada área e estabelecer intervenções prioritárias de forma coordenada com outros órgãos
- prover um mecanismo para gestão e monitoramento de atividades de urbanização em cada área, levando em consideração a participação comunitária, e contribuições locais e papéis lá exercidos
- disseminar mecanismos de desenvolvimento participativo para identificar problemas, prioridades e intervenções de urbanização pelos atores locais envolvidos (governo, ONGs, e setor privado)
- coordenar a capacitação da equipe da administração local que trabalha na governadoria e nos distritos, para que apliquem ferramentas de desenvolvimento participativo ao trabalharem com áreas de informalidade
- facilitar atividades que construam confiança entre as administrações locais e os residentes de áreas informais, fortalecendo sua adesão e senso de participação no desenvolvimento enquanto parceiros-chave

- coordenar a estratégia e os esforços para urbanizar áreas informais com outras questões de desenvolvimento (como, por exemplo, infraestrutura em larga escala)
- coordenar a disseminação das melhores práticas do trabalho em áreas informais em toda a governadoria
- consolidar e reestruturar os bancos de dados de áreas informais na governadoria

Metodologia para Lidar com Áreas Informais na Grande Cairo

Foram adotados critérios específicos para a seleção da Estratégia de Intervenção apropriada, de acordo com cada tipo de área informal:

- critérios urbanos (dimensão, histórico, localização, tipologia urbanística do entorno, densidade das construções, usos, potencial de expansão horizontal, tipos de estruturas, condição das estruturas, ligação com o viário regional, acesso aos serviços públicos)
- critérios populacionais (densidade populacional, taxa de crescimento da população)
- critérios sociais (índice de criminalidade, instituições da sociedade civil presentes)
- critérios econômicos (valor econômico, propriedade)
- critérios ambientais (riscos ambientais e poluição)
- critérios políticos (apoio político)
- critérios financeiros (cooperação estrangeira, corporações estrangeiras, setor privado, ONGs)

Metodologia de Ação

Urbanização *in-situ*. Cobre assentamentos que não estejam localizados em áreas com restrições ambientais à ocupação. Sua estrutura morfológica permite a implementação de infra-estrutura e serviços básicos. Tais áreas estão incluídas no Programa Nacional de Melhorias Urbanas ou em quaisquer dos programas de financiamento mencionados acima. A metodologia para tratar destas áreas é apresentada a seguir:

- estabelecer um conselho das partes interessadas representando todos os envolvidos. A tarefa do conselho é participar do projeto de urbanização e acompanhar sua implementação
- elaborar planos urbanos e determinar os serviços necessários
- definir no projeto um número mínimo de estradas de acesso e determinar os serviços necessários
- estabelecer os termos e critérios de construção e obter aprovação pelos conselhos eleitos
- implementar e monitorar a implementação

Reassentamento. O Egito estabeleceu regulamentações que regem o processo de reassentamento, e que incluem avaliação das propriedades, indenização, agravos e mecanismos de reparação.

Método 1 – Renovação e reassentamento urbanos: completa renovação urbana de algumas favelas, com a remoção dos moradores para outras áreas urbanas; reutilização dos terrenos para outros fins públicos (escolas, clubes para a juventude, parques, etc.) com uma justa indenização em dinheiro ou na forma de um imóvel, segundo preços de mercado, para proprietários de terrenos, imóveis ou lojas.

Método 2 – Remanejamento *in situ*: acomodar os moradores em residências temporárias, replanejar e reconstruir o local, e depois remanejar os mesmos residentes de volta para os novos apartamentos. Este método foi implementado nas áreas de Zenhom e Duwaiqa. As unidades habitacionais foram cedidas gratuitamente, tendo o setor privado feito uma doação para cobrir os custos de transferência.

Tabela 3: Exemplos de Projetos de Urbanização em Andamento na Grande Cairo

Área	Distrito	Parceiros do Governo	Data de início	Data de término
Arab e Ezbet Al Walda: Melhoria urbana participativa	Helwan	ONG: Integrated Care Society (ICS) e vários ministérios	2004	Em andamento
Al Ma'sara: Melhoria urbana participativa	Helwan	ONG: ICS	2005	Em andamento
Al Salam e Al Nahda: Modernização de 100 escolas	Al Salam	ONG: Heliopolis Association for Services	2005	Em andamento
Manshiet Nasser: Projeto Al Duwaiqa	Manshiet Nasser	Fundo Abu Dhabi, Ministério da Habitação	1998	Em andamento
Manshiet Nasser: Melhoria urbana participativa	Manshiet Nasser	Cooperação Alemã (GTZ/ KfW)	2001	Em andamento
Zenhom: Remanejamento <i>in-situ</i>	Sayyeda Zeinab	Sociedade do Crescente Vermelho, comunidade empresarial	1990	Em andamento
Reabilitação da área Fustat: Reassentamento	Old Cairo	Governadoria do Cairo com os Ministérios da Cultura e do Meio-Ambiente	2006	Planejamento Em andamento
Projeto ambiental em Ezbet Khair Allah	Old Cairo		2008	
El-Marg: Melhoria urbana participativa	El Marg	Vários ministérios	2004	Em andamento
Ezzbet Hareedy: Melhoria urbana participativa	El Waily	ONG: Future Foundation	2008	Em andamento

Política de Desenvolvimento Urbano

A intenção era transformar a RMGC em um aglomerado, com cidades-satélites. Para tanto, um grande programa viário foi elaborado, incluindo mais notadamente o rodoanel, e investimentos significativos foram feitos em infra-estrutura, serviços e uma grande provisão de moradias entregues pelo governo nas novas cidades-satélites. O movimento inicial da primeira leva de novas cidades-satélites teve origem quando Cairo foi fechada às grandes indústrias em 1983; porém estas cidades tiveram dificuldade de atrair moradores. Apenas a segunda leva de cidades-satélites começou a atrair moradores, depois que vários assentamentos fragmentados destinados aos grupos de baixa renda foram consolidados e remodelados em assentamentos periféricos de melhor nível com melhores serviços e terrenos destinados à incorporação pelo setor privado, especialmente na Nova Cairo, na área de Sheikh Zaid, e partes de Seis de Outubro. De certa forma, a abordagem de planejamento teve sucesso em reduzir a terra cultivável convertida em usos urbanos de 600 para 300 hectares por ano, mas as novas cidadezinhas ainda estão aquém de suas metas populacionais, ao passo que a densidade dos assentamentos informais não está dando sinais de redução. Uma das críticas aos antigos planos-diretores para a RMGC era sua formulação de cima para baixo, com pouca participação dos interessados locais no nível das governorias. O enfoque no desenvolvimento de novas cidades e cidades-satélites por parte dos que realizam o planejamento urbano reduziu os investimentos que de outra forma teriam ido para áreas urbanizadas existentes. As governorias também têm um controle limitado sobre as terras públicas sob sua competência, sendo o controle limitado às terras restritas ao *zimir* e a um raio de dois quilômetros dele. Conseqüentemente, as governorias não têm autoridade para decidir como as terras públicas em áreas de expansão urbana deveriam ser utilizadas de forma ideal, e não conseguem gerar receitas locais provenientes da venda/aluguel de terras públicas para financiar a prestação de serviços.

Em resposta, as governorias do Cairo e de Gizé no passado se utilizaram de uma brecha na legislação de administração local e planejamento urbano, que lhes permitiu elaborar seus próprios planos detalhados em contraponto ao Plano Diretor, e usá-los para dispor de terras públicas e reter os proventos para financiar a prestação local de serviços. Com esta abordagem, as duas governorias liberaram na última década cerca de 300 quilômetros quadrados de terras públicas em área de expansão urbana da RMGC. Paralelamente, a Nova Autoridade de Comunidades Urbanas (NUCA) liberou cerca de mil quilômetros quadrados de terras públicas em oito novas comunidades urbanas nos últimos 25 anos. No total, este estoque de terras públicas recém-disponibilizado representa aproximadamente duas vezes mais do que a área urbanizada e construída contígua das três governorias (estimada em 600 – 700 quilômetros quadrados em 2000), abrigando cerca de 13 milhões de habitantes.

Acesso ao Crédito para Moradia Popular

Ainda existem grandes defasagens entre a renda dos pobres e os custos das moradias construídas pelo PNH. A ampliação das opções habitacionais oferecidas a preços mais acessíveis requer uma abordagem dupla: a remoção de impedimentos regulatórios, que encarecem a oferta de moradias, a expansão do acesso ao crédito imobiliário, com um foco em crédito hipotecário para famílias de classe média e micro crédito e outras abordagens inovadoras para atender às necessidades da população mais pobre.

Programas habitacionais anteriores no Egito concentravam-se em entregar unidades habitacionais de padrão relativamente alto em localidades remotas, o que exigia altos subsídios e oferecia pouca alternativa ou pouca adequação da moradia às necessidades dos beneficiários. Em contraste, a nova política do governo é identificar múltiplos segmentos de renda e direcionar programas de subsídios e reformas regulatórias para cada segmento. O fortalecimento do crédito hipotecário deve atender à necessidade das famílias de alta renda. Incentivos para que as

instituições financeiras de crédito habitacional ampliem o financiamento para o mercado intermediário atenderiam às necessidades das famílias de renda média. A realização de reformas regulatórias (isto é, planejamento adaptado, uso fundiário e padrões de construção), para permitir a produção de moradias alternativas de menor custo, beneficiaria as famílias de classe média baixa. Finalmente, o governo poderia reservar subsídios para as famílias de menor renda, que não conseguiriam a casa própria sem tal assistência.

Olhando para o Futuro

Os Maiores Desafios

Olhando para o futuro, os maiores desafios, que também são os princípios básicos da política de melhoria urbana sustentável da RMGC estão listados a seguir.

Mudança de percepções. A distorção das informações sobre as áreas irregulares ou invadidas e a visão negativa da população sobre o tema estão sendo tratadas por campanhas informativas e pela mídia em geral, com foco também nos tomadores de decisões e profissionais da área.

Conferir poder político e fiscal às autoridades locais e desenvolver capacitação técnica. Muitas responsabilidades básicas relativas à gestão fundiária e ao planejamento estão sendo transferidas para municípios e distritos onde existem assentamentos informais ou áreas invadidas. Os passos seguintes são habilitar as governadorias e municípios a fornecer mecanismos de crédito sustentáveis, tais como reutilização das receitas advindas da venda de terrenos para fins de urbanização. Outro passo é desenvolver a capacitação técnica das autoridades locais para que preparem planos de remodelagem para assentamentos informais e facilitem os processos de regularização fundiária, melhorias habitacionais e a concessão de alvarás de reconstrução.

Combinar melhorias na infra-estrutura de áreas informais nas franjas da cidade com o atendimento de áreas adjacentes com um desenvolvimento guiado (*tahzim*¹). A RMGC atualmente está seguindo rumo à criação de áreas *tahzim*. Áreas informais periféricas vizinhas precisam ser incluídas no projeto e na instalação do sistema de infra-estrutura. Isto faz sentido em termos econômicos, pois normalmente as áreas informais periféricas mais novas são as mais carentes de serviços de infra-estrutura, especialmente no que se refere a saneamento básico e sistema viário.

Melhorar o transporte público e o trânsito nas áreas informais. O acesso e o trânsito para e dentro de áreas informais são, com frequência, deploráveis. As principais artérias viárias estão sendo organizadas, a fim de maximizar a eficiência de espaços limitados e tornar o sistema privado de mini-ônibus menos caótico.

Melhorar os mercados de casas populares em áreas informais e tornar o sistema de aluguéis mais transparente e eficiente. Esta iniciativa faz parte do programa nacional de reforma de casas populares.

Desenvolver recursos humanos em áreas informais e apoiar as pequenas e microempresas locais. Existem grandes oportunidades voltadas às áreas urbanas informais através de programas que aumentem a qualificação e a colocação dos jovens no mercado de trabalho, e que estendam crédito de apoio à atividade comercial de pequenas e microempresas existentes ou recém-formadas. Esses programas já existem. Teriam uma melhor relação custo-benefício se fossem concentrados em grandes áreas informais urbanas densamente povoadas.

1. Tahzim é definido como “orientando a expansão de áreas informais.” Requer layouts que permitam uma urbanização planejada e organizada de terras vazias em torno de áreas informais aashwaia’t.

Principais Obstáculos

Um dos principais obstáculos para se tratar de todo o fenômeno da informalidade na RMGC é o rápido crescimento de áreas periurbanas, adjacentes à aglomeração urbana da RMGC. Estima-se que, em 2008, a população das nove áreas periurbanas na Grande Cairo seja de 4,21 milhões de habitantes, o que corresponde a 24,7% dos 17 milhões de habitantes da Grande Cairo. No período de 1996 a 2006, a população dessas áreas cresceu rapidamente sobre áreas agrícolas seguindo um padrão de informalidade, a uma taxa de crescimento média de 3,27% ao ano. Embora as áreas periurbanas da Grande Cairo sejam oficialmente classificadas como rurais, nas últimas décadas o papel da agricultura vem diminuindo substancialmente. Em 1996, a agricultura respondia por apenas 21% dos empregos da população economicamente ativa na Grande Cairo (comparado a 47% no Egito rural), e o maior setor era a manufatura, com 22% dos postos de trabalho gerados (índice mais alto até do que a média urbana nacional).

As Maiores Inovações

Uma das maiores inovações é a forma como as autoridades estão enfrentando o desafio da urbanização e do crescimento informal na RMGC de forma integrada. Esquemas de melhoria urbana em andamento dão conta dos assentamentos existentes, ao passo que o programa de casas populares, a implementação de um desenvolvimento urbano guiado em torno de áreas de assentamento e invasão e a mudança do marco legislativo para o desenvolvimento urbano no Egito – tudo isso objetiva enfrentar o desafio de uma forma sustentável e de longo prazo.



Vista aérea de assentamento informal no Cairo.



Ekurhuleni em Perspectiva

Estabelecido no ano 2000, o Município Metropolitano de Ekurhuleni cobre um vasto território que se estende de Germiston, a oeste, até Springs e Nigel, ao leste. Ekurhuleni é um dos seis municípios metropolitanos que resultaram da reestruturação do governo local. As antigas administrações locais de nove cidades na área de East Rand da África do Sul – Alberton, Benoni, Boksburg, Brakpan, Edenvale/Lethabong, Germiston, Kempton Park/Tembisa, Nigel e Springs – foram amalgamadas no novo município metropolitano.

Ekurhuleni ocupa uma área total de cerca de 2 mil quilômetros quadrados, que abriga uma população de aproximadamente 2,5 milhões (Censo Demográfico, 2002). Isto representa 5,6% da população nacional e corresponde a 28% da Província de Gauteng. A densidade populacional é de aproximadamente 1.250 habitantes por quilômetro quadrado, o que faz de Ekurhuleni uma das áreas mais densamente povoadas da província e do país. A título de comparação, a densidade populacional em Gauteng é de 513 habitantes por quilômetro quadrado, enquanto a do país é de 38 habitantes por quilômetro quadrado. A economia de Ekurhuleni é maior e mais diversificada do que a economia de muitos países menores da África, incluindo todos os países do sul da África. Corresponde a quase um quarto da economia de Gauteng, que, por sua vez, contribui com mais de um terço do PIB nacional. Ekurhuleni responde por cerca de 7% do poder aquisitivo do país e cerca de 7,4% da produção da nação.



A manufatura em Ekurhuleni responde por cerca de 20% do PIB de Gauteng. Na própria Ekurhuleni, a manufatura responde por aproximadamente 28% da produção total. Como tem a maior concentração industrial de toda a África do Sul (e da África), Ekurhuleni é freqüentemente chamada de “A Oficina da África.” O aço e os produtos fabricados com metal servem como insumos para a economia de outras áreas. O crescimento econômico anual em Ekurhuleni aumentou de 1998 a 2003, e tem sido quase o dobro da taxa de crescimento da manufatura em nível nacional. Cerca de 52% da população é economicamente ativa, comparada a 38% no âmbito nacional. A renda familiar e per capita supera a média nacional em 10% e 33%, respectivamente. Em âmbito nacional, a porcentagem de pessoas que vivem na pobreza é de 49%, comparado com 29% em Ekurhuleni.

Ekurhuleni tem uma rede de estradas, aeroportos, ferrovias, telefones e telecomunicações que se equipara às que existem na Europa e nos Estados



Área informal em Ekurhuleni.

Unidos – uma infra-estrutura de primeira linha que dá suporte a um importante complexo industrial e comercial. Muitos consideram Ekurhuleni o eixo central (*hub*) de transportes do país. É no município que está localizado o Aeroporto Internacional OR Tambo, ou ORTIA, o mais movimentado aeroporto da África – servindo todo o continente e com conexões para as principais cidades do mundo.

O maior eixo ferroviário da África do Sul está em Ekurhuleni (Germiston), conectando a cidade a todos os principais centros populacionais e portos na região do sul da África. Um conjunto de modernas auto-estradas e vias expressas da África do Sul conectam Ekurhuleni a outras cidades e províncias. O corredor de Maputo, a mais avançada iniciativa de desenvolvimento espacial do país, conecta Ekurhuleni à capital de Moçambique. As malhas viária, férrea e aérea conectam Ekurhuleni diretamente a Durban, o maior e mais movimentado porto da África do Sul. No período de 1995 a 2005, o governo de Gauteng fez investimentos estratégicos para melhorar algumas das malhas viárias mais antigas que levam ao pólo industrial, a fim de promover a movimentação de bens e serviços.

A Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento 2025 (GDS 2025)

Esta estratégia segue uma abordagem de cenários de desenvolvimento, descrevendo três cenários de desenvolvimento amplos:

- desenvolvimento físico, que engloba aspectos tais como os padrões atuais de assentamento e uso fundiário, malha de transportes e serviços de infra-estrutura, assim como o meio-ambiente físico;
- desenvolvimento econômico, que engloba a atividade economicamente produtiva e os aspectos relacionados a desenvolvimento sustentável da área e
- desenvolvimento social, que engloba o elemento humano, incluindo o perfil sócio-econômico da área e a oferta de moradia, infra-estrutura básica e outros serviços comunitários.

Padrão de Assentamento e Uso do Solo

Em termos de uso do solo, Ekurhuleni abrange três componentes principais:

- um cinturão central de atividades industriais e de mineração com orientação leste-oeste, que foi o núcleo em torno do qual as nove cidades se estabeleceram
- incorporações residenciais em torno do cinturão de atividades acima mencionado
- áreas rurais e agrícolas a nordeste e, na porção central, ao sul da área metropolitana

Existem na área quatro grandes concentrações de comunidades historicamente desprivilegiadas. Todas essas comunidades estão situadas na periferia da principal área urbana e nas áreas mais afastadas da maioria das oportunidades de emprego. Juntas, acomodam aproximadamente 65% da população total da área metropolitana.

O padrão de assentamento existente representa a típica estrutura de planejamento do *apartheid*, em que as áreas residenciais estão situadas na periferia da área urbana, que é seguida de uma área de transição vazia, seguida de um desenvolvimento industrial para prover oportunidades de emprego, conectado à economia principal pelas malhas férrea e viária. O cinturão de mineração foi historicamente o núcleo em torno do qual várias cidades e assentamentos se formaram. A área metropolitana tem uma estrutura uniformemente distribuída e diversificada, sem que haja um único núcleo de atividade dominante. Devido a atividades de mineração passadas, grandes porções do cinturão de mineração estão vazias. Existem nesta área inúmeras restrições ao desenvolvimento que estão relacionadas à mineração, tais como barragens de rejeitos e depósitos de entulho de mineração, escavações superficiais, dolomita, emissões de radônio, e assim por diante.

Na última década, vários assentamentos informais também se desenvolveram no cinturão de mineração, próximos aos distritos comerciais centrais e áreas industriais mais antigas. Muitos desses assentamentos não dispõem sequer de serviços rudimentares, e muitos deles estão situados em terras impróprias para a habitação em função de restrições decorrentes das atividades de mineração. Os padrões de incorporação nas áreas de *townships*² antes destinadas à população desprivilegiada na periferia urbana diferem substancialmente das áreas previamente destinadas aos brancos, mais próximas do núcleo urbano.

Ekurhuleni é única na medida em que lhe faltam uma clara identidade e um centro principal. Todas as outras regiões metropolitanas na África do Sul desenvolveram-se em torno de um núcleo central ou de distritos comerciais centrais. Atualmente, Ekurhuleni tem uma estrutura multimodal, composta de nove distritos comerciais centrais pertencentes a distritos locais, assim como núcleos de atividade descentralizados. Com o estabelecimento do Município Metropolitano de Ekurhuleni, agora se faz necessário criar uma identidade distinta para a região metropolitana.



Assentamento informal em Ekurhuleni.

2. N.do T.: Township – Na África do Sul, o termo ‘township’ usualmente se refere a áreas de moradia urbana com freqüência sub-desenvolvidas que, sob o apartheid, eram reservadas para os não-brancos.

Principais Restrições Ambientais

As principais restrições ambientais à urbanização em Ekurhuleni são descritas a seguir.

As Áreas Dolomíticas

Existem áreas dolomíticas nos setores sul da região metropolitana, em Katorus e à sua volta, assim como nos setores norte ao longo da auto-estrada R21 e a leste dela. Além dos riscos de formação de voçorocas e buracos de escoamento de água pluvial, que ocorrem em zonas dolomíticas degradadas, também é alto o potencial de poluição dos lençóis freáticos.

Problemas Ambientais Relacionados à Mineração

As atividades de mineração em East Rand criaram uma gama de problemas e restrições ambientais em Ekurhuleni, incluindo terrenos com escavações rasas sujeitos a afundamento, inúmeros depósitos de entulho de mineração e barragens de rejeitos – que causam poluição visual e atmosférica –, emissões de radônio e a não reabilitação de terras de mineração e entradas de minas, entre outros problemas.

Assentamentos Informais

Na última década, formaram-se muitos assentamentos informais em Ekurhuleni. Esses assentamentos estão sujeitos a uma gama de problemas ambientais associados à falta de serviços básicos, tais como condições insalubres de moradia, riscos de incêndio, poluição por fumaça e problemas de saúde.

Conflito entre Desenvolvimento Econômico e Áreas Ambientalmente Frágeis

Algumas áreas enfrentam demandas de uso do solo altamente conflitantes devido à sua localização ao longo das principais vias, o que é ideal para a construção de corredores de circulação.

Ao mesmo tempo, também têm um alto potencial agrícola, ou são ambientalmente frágeis. Gestões administrativas desarticuladas em diferentes esferas de governo exacerbam esses conflitos.

Desenvolvimento Econômico

A produção econômica em Ekurhuleni no ano de 2002 totalizou cerca de R (rand) 44,5 bilhões³, correspondendo a cerca de 7,4% da produção total e a cerca de 6,9% do total de postos de trabalho na África do Sul. A produção de valor agregado bruta *per capita* na região metropolitana foi de R17.783, que supera a média nacional de R13.140. O fator que mais contribui para a economia local é a indústria de manufatura (que responde por 27,5% da produção de valor agregado). A indústria em Ekurhuleni está concentrada nos sub-setores produtivos de metais, produtos químicos, maquinário e equipamento e produtos plásticos, refletindo sua vocação original em East Rand como base de suporte às operações locais de mineração. Outros setores importantes para a economia de Ekurhuleni são os setores financeiro, de serviços comerciais, comércio e transporte.



A mineração de ouro é uma indústria importante em Ekurhuleni.

3. Em novembro de 2008, 1 Rand estava cotado a US\$0.90.



Soluções de moradia informais.

No período de 1998 a 2003, a economia formal de Ekurhuleni cresceu a uma média estimada de 3% ao ano. Esta taxa está alinhada à média nacional e tem conseqüências para a prosperidade da região, apontando para um possível aumento da pobreza e do desemprego, uma vez que o crescimento populacional supera o crescimento econômico. Ekurhuleni aumentou suas exportações de 24% da produção de valor agregado em 1996 para 27% em 2002.

Perfil Socioeconômico

Quase um terço dos cerca de 2,5 milhões de habitantes de Ekurhuleni vivem na pobreza. Atualmente, estima-se que a taxa de desemprego seja de 40%, um número inaceitavelmente alto. Muitos são forçados a recorrer a medidas desesperadas apenas para sobreviver. A maioria das pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza moram na periferia urbana, afastadas das principais oportunidades de emprego e das conveniências e facilidades urbanas, em assentamentos informais desprovidos de serviços básicos. No total, aproximadamente 98% dos habitantes de Ekurhuleni que vivem abaixo da linha da pobreza são africanos.

Embora a comunidade de Ekurhuleni tenha um índice de alfabetização relativamente alto (84%), os níveis de qualificação técnica são baixos e não



Casa construída com subsídio do governo.

atendem as demandas por qualificação da economia local. A prevalente falta de capacitação e a baixa taxa de crescimento da economia local geraram um ciclo de pobreza, carência e violência. A desnutrição, principalmente entre as crianças, permanece um grave desafio, ao mesmo tempo em que existe uma alta prevalência de HIV/AIDS, assim como de outras doenças relacionadas à pobreza, como a tuberculose, principalmente nas *townships* da periferia e nos assentamentos informais.

Oferta de Moradias e Serviços Básicos

Existem aproximadamente 112 assentamentos informais em Ekurhuleni, compreendendo um total de aproximadamente 135.000 unidades habitacionais informais (barracos). O déficit atual (unidades sem acesso ao quatro serviços básicos) na região metropolitana está estimado em 170 mil. Estes números não levam em consideração o crescimento da demanda nos próximos 20 anos. O fluxo de pessoas para as áreas urbanas irá continuar no futuro. Embora todos os assentamentos informais disponham de água para uso emergencial e estejam recebendo instalações de saneamento, eles não têm acesso contínuo e adequado aos quatro serviços básicos: água, esgoto, eletricidade e serviços sociais. A maioria desses assentamentos também está localizada em terrenos que não se prestam à construção de

moradias e podem até apresentar algum perigo, como áreas de várzea que podem ser inundadas quando os rios transbordam, terrenos que podem desmoronar por formações dolomíticas de alto risco, áreas non-aedificandi sob linhas elétricas e sobre tubulações e áreas de mineração subterrânea de baixa profundidade.

A disponibilidade de terrenos adequados ao uso habitacional próximos às áreas centrais urbanas é limitada e exigirá que se reformule as tipologias e densidades habitacionais. Embora nos últimos dez anos tenha sido construído em Ekurhuleni um grande número de abrigos (cerca de 100 mil) e casas (cerca de 85 mil), ambos subsidiados pelo governo e providos de serviços, a velocidade de entrega de casas fica muito aquém da demanda. O desafio não reside apenas no número de casas a serem construídas, mas igualmente em se criar comunidades e assentamentos humanos sustentáveis. Portanto, há que se construir moradias em locais adequados, oferecer mais opções em termos de tipologia e posse, dar acesso a oportunidades econômicas, fornecer os confortos e conveniências sociais necessários e, em última instância, promover uma melhor qualidade de vida.

De Unidades Habitacionais a Assentamentos Sustentáveis

Embora o município tenha um histórico invejável de entrega de casas populares para os pobres, os programas passados foram impulsionados pela necessidade de se construir casas em larga escala, o que resultou em muitos bairros monofuncionais e não sustentáveis.



Conjunto habitacional.

U4G (Urbanização para a Promoção do Crescimento)

Ekurhuleni tem trabalhado em parceria com a Aliança de Cidades há 18 meses no período de 2007-08 para desenvolver um novo programa, *Upgrading for Growth* (U4G – Urbanização para a Promoção do Crescimento), para reabilitar assentamentos informais, buscando expressamente incorporar o desenvolvimento do capital sócio-econômico da comunidade como parte do plano habitacional. A abordagem do U4G é mais do que “um reforço” aos planos de projeto usuais da Secretaria Municipal de Habitação baseados em terra, infra-estrutura e abrigo. Coloca as necessidades da comunidade em termos de habitação, oportunidades de trabalho e um forte tecido social como três componentes de igual importância para se criar assentamentos humanos sustentáveis. A palavra “igual” é relevante – todos os três componentes estão inter-relacionados e exigirão o mesmo nível de esforços por parte de Ekurhuleni e de seus parceiros.

O U4G incorpora uma abordagem de vida. Seus principais elementos incluem:

- compromisso com o desenvolvimento *in situ* como a mais alta prioridade
- pesquisas comunitárias detalhadas como uma rica fonte de informações sobre a vida da comunidade e a subsequente adequação das intervenções indutoras de desenvolvimento

- consulta às famílias, e um maior número de opções de tipos de casas e níveis de serviços oferecidos, a fim de garantir preços acessíveis
- fortalecimento do capital social com a promoção de clubes e associações, como grupos de jovens e de mulheres, ou grupos sociais e recreativos
- acesso a programas de ensino básico, cursos profissionalizantes, estratégias para a inserção no mercado de trabalho e formas de acessar recursos para a educação
- uso de um projeto urbano sustentável – maximizando o uso de layouts, topografias e orientação das moradias, mix de unidades, tamanho e distribuição
- projeto térmico de baixo consumo energético em unidades habitacionais individuais, assim como isolamento e telhados com forro
- incentivo às atividades comerciais dentro das áreas residenciais e em torno delas
- oferta de serviços financeiros e técnicos para os negócios em seus vários estágios de desenvolvimento
- incentivo a programas de obras públicas e o emprego da mão-de-obra local
- uso de técnicos para o desenvolvimento da comunidade a fim de motivar e organizar as iniciativas de desenvolvimento comunitário e a coleta de informações.

O U4G, um programa estruturado, tem como meta geral a urbanização gradual de todos os assentamentos informais do município até 2014. Três projetos-piloto já foram identificados para sua fase inicial.

Coordenação e Parceria

Ekurhuleni vai implementar o U4G garantindo uma coordenação bem mais estreita entre governos e secretarias, facilitando uma maior cooperação entre o governo municipal, a sociedade civil organizada, organizações comunitárias, o setor privado e as ONGs.

Trata-se de um verdadeiro desafio para o governo municipal. Ele terá que superar a separação institucionalizada entre as secretarias a fim de

garantir o esforço concentrado exigido para dar a partida e sustentar o novo processo de desenvolvimento. O U4G propõe um comitê-diretor com a representação de várias secretarias, que se reporte ao comitê executivo político do município. Este grupo não só irá liderar o programa, mas também irá formalizar o compromisso e as verbas das secretarias, a fim de garantir uma implementação eficaz.

O sucesso futuro do U4G vai depender:

- de uma vontade política continuada e das pessoas envolvidas abraçarem esta causa
- de apoio financeiro continuado e previsibilidade orçamentária
- de parcerias e alianças válidas com as principais partes interessadas, incluindo a cooperação entre secretarias
- capacidade suficiente do município e dos prestadores de serviço locais para conduzir as tarefas especializadas do programa
- arranjos institucionais sólidos porém flexíveis para gerenciar uma ampla gama de projetos

Ekurhuleni já deu o primeiro passo rumo ao sucesso ao implantar o U4G, e ao substituir posturas estanques entre setores e secretarias por programas habitacionais integrados.



Atividade de desenvolvimento da economia local.



O Desafio de Administrar uma Megalópole e a Resposta das Políticas Públicas: A Experiência de Lagos

A megalópole Lagos cobre uma área de 3.577 quilômetros quadrados, o que representa 0,4% do espaço geográfico da Nigéria. A população total estimada é de 16,86 milhões de habitantes. As projeções apontam para uma população de 24,5 milhões em 2015, o que tornará Lagos a terceira maior cidade do planeta. A densidade populacional é alta, com uma média de 4.713 pessoas por quilômetro quadrado, mas chegando a 12 mil pessoas por quilômetro quadrado na parte da cidade conhecida como região metropolitana. A megalópole engloba 2.600 comunidades distribuídas em 20 áreas de governo local e 37 áreas em desenvolvimento com governos locais.

A taxa de crescimento populacional está entre 6% e 8%, comparada com 3,1% em Jacarta, 0,3% em Tóquio, e 0,1% em Xangai. O aumento populacional anual de 600 mil habitantes – que resulta principalmente de movimentos migratórios internos e não de crescimento vegetativo – é 10 vezes maior que o da Cidade de Nova Iorque e de Los Angeles. A população de Lagos é maior que a população de 37 países africanos juntos.

Todas as nacionalidades étnicas da Nigéria e os povos da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, ou ECOWAS, afluem para Lagos atraídas pelas oportunidades que a cidade oferece. Lagos também é uma das sete cidades que fazem parte da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD).

Mapa da Nigéria mostrando o Estado de Lagos



Unidade Gis Unidade Lasura

Economia

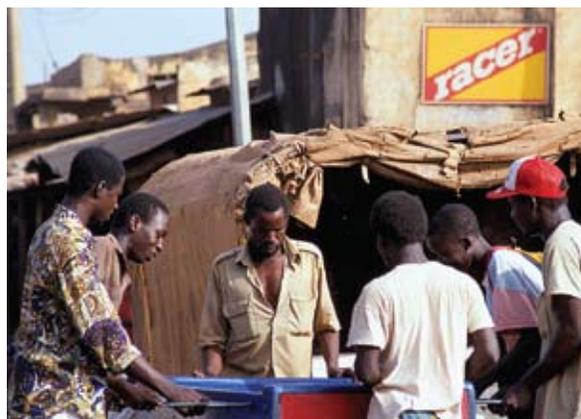
Lagos é o centro nervoso econômico e social da Nigéria e da sub-região da África Ocidental:

- abriga a sede de corporações multinacionais e conglomerados nacionais
- tem a maior bolsa de valores da África Ocidental, com mais de 200 instituições financeiras
- tem 22 estados industriais (compostos de 2 mil indústrias, ou 65% do total do país) e 60% dos manufaturados de valor agregado da nação
- responde por 32% do PIB nacional (2004) e arrecada 65% das taxas de valor agregado (VAT) da Nigéria
- emprega 65% da população economicamente ativa no setor informal
- é um eixo nacional de operações aéreas, com 83% de vôos internacionais e 47% de vôos domésticos
- tem três terminais para navios de menor porte e três dos oito maiores portos marítimos da Nigéria (gerando 50% da receita portuária do país)
- é o pólo de telecomunicações e mídia da Nigéria
- oferece 75 mil ônibus de baixa capacidade
- tem um densidade veicular de 224 veículos por quilômetro, comparada à média nacional de 15 veículos por quilômetro
- gera cerca de 10 mil toneladas métricas de lixo por dia

Estrutura de Governo

A megalópole tem duas esferas de governo: governo estadual e conselhos governamentais locais (*local government councils* – LGCs). O governo estadual tem três poderes: executivo, legislativo e judiciário. O braço executivo consiste de um governador e um vice-governador democraticamente eleitos, e comissários nomeados com pastas ministeriais.

O legislativo é composto de 40 membros democraticamente eleitos, representando os eleitores do Estado. O judiciário é composto por juízes e outras autoridades judiciais nomeados pelos altos tribunais do Estado.



Interações sociais em Lagos.

O Estado é dividido em áreas de desenvolvimento. Cada Conselho Governamental Local (LGC) tem um presidente democraticamente eleito e vários conselheiros que representam os departamentos políticos e eleitorais nos respectivos LGCs. As áreas de desenvolvimento do LGC têm secretários executivos e conselheiros supervisores nomeados.

Uma importante característica do governo de Lagos é que a cidade é quase uma cidade-estado devido ao seu território limitado e às características de urbanização. Diferente da maioria das grandes cidades metropolitanas do mundo, Lagos não se beneficia de uma administração municipal totalmente dedicada a atender às necessidades da cidade. Em consequência, as reformas institucionais e de políticas públicas necessárias para melhorar a infra-estrutura econômica e os serviços sociais são implementadas no âmbito do Governo do Estado, com pouca participação dos respectivos LGCs.

Principais Desafios

Os principais desafios que confrontam Lagos incluem:

- crescimento urbano desordenado e descontrolado como consequência de um planejamento urbano inadequado, e que resulta em usos do solo incompatíveis e não econômicos, e na invasão de terras marginais e ambientes aquáticos sensíveis

- infra-estrutura inadequada e sobrecarregada como consequência do crescimento urbano descontrolado e de uma manutenção deficitária, o que resulta em engarrafamentos de trânsito, gerenciamento inadequado do lixo, transporte ineficiente, cortes constantes de energia, congestionamentos, poluição
- moradias inadequadas como consequência da grande defasagem entre a oferta e a demanda, o que resulta em acesso precário à casa própria e no crescimento acelerado de favelas
- exclusão socioeconômica como consequência da falta de participação de um amplo espectro de pessoas no processo decisório, além da falta de acesso a créditos financeiros
- um grande setor informal como consequência de movimentos migratórios internos de mão-de-obra jovem, desqualificada e semi-analfabeta, o que resulta em um comércio de ambulantes e ocupações de beira de estrada, como é o caso do artesanato
- alta taxa de desemprego entre os jovens, como consequência da não inserção no mercado de trabalho de mão-de-obra qualificada e disponível, assim como de mão-de-obra desqualificada ou semi-qualificada, o que resulta em pobreza, frustração, agressão, tendência à criminalidade e violência urbana
- verbas inadequadas para financiar o desenvolvimento urbano e projetos de gestão como consequência da uma base de arrecadação baixa, o que resulta em infra-estrutura, instalações e serviços inadequados.

Assentamentos Precários e Favelas

A habitação informal de Lagos tende a ocupar terras impróprias à ocupação, tais como áreas sujeitas à inundação ou como antigos lixões, ou ainda ao longo de linhas férreas. Estes assentamentos carecem de infra-estrutura e equipamentos e são formadas por construções improvisadas e inseguras, com superlotação. As condições de saneamento são precárias, água potável e instalações sanitárias inadequadas. A situação fundiária é irregular, sem títulos de propriedade ou segurança da posse.

A Visão da Cidade

Lagos busca ser uma cidade organizada, habitável, sustentável e com vocação para negócios e turismo. Esta visão envolve:

- elaborar planos de urbanização dos bairros a fim de promover um desenvolvimento organizado
- promover melhorias ambientais
- promover capacitação gerencial para a implementação da política habitacional
- reestruturar os marcos jurídico e institucional para a administração da cidade, o que inclui:
 - um governo inclusivo
 - o empoderamento dos jovens através da capacitação
 - Estratégia do Estado de Lagos para o Empoderamento Econômico e o Desenvolvimento (*Lagos State Economic Empowerment and Development Strategy – LASEEDS*)
 - posse da terra e reformas para garantir
 - propriedade fundiária

A Política Habitacional

Programas e Políticas para Habitação de Interesse Social

A introdução do crédito imobiliário para financiamento de moradias ainda é incipiente, mas o governo está determinado a perseguir firmemente esta iniciativa, a fim de torná-la disponível para toda a população. Os primeiros beneficiários são os servidores públicos que já estão cadastrados no banco de dados, o que facilita a administração do processo. O governo negociou com um consórcio de bancos para oferecer crédito imobiliário a uma taxa de juros de 10%.



Dia de lavagem de roupa em assentamento informal em Lagos.

Políticas Públicas Anteriores para a Urbanização de Favelas e Lições Aprendidas

No passado, Lagos implementou as seguintes ações de urbanização de favelas:

- O governo fez um levantamento e caracterização das favelas. O primeiro foi realizado em 1983, quando foram identificadas 42 áreas deterioradas que se estendiam por 1.622 hectares.
- Uma agência chamada Conselho para Renovação Urbana do Estado de Lagos, cujo nome mudou posteriormente para Autoridade para Renovação Urbana do Estado de Lagos (Lagos State Urban Renewal Authority – LASURA) foi criada especificamente para lidar com a questão da urbanização de favelas.
- A agência dedicou-se à elaboração de esquemas de renovação sem uma adequada participação da comunidade – o Projeto de Renovação Urbana Olaleye-Iponri (em colaboração com a UN-HABITAT); Projeto-Piloto de Badia-Olojowon.
- O projeto foi financiado pelo governo e apoiado por agências financiadoras internacionais
- Os resultados foram limitados em termos de implementação, sucesso e sustentabilidade.

Lições aprendidas – as autoridades governamentais não devem assumir que conhecem as necessidades de uma comunidade e é essencial realizar consultas a ela, em todas as etapas do projeto de urbanização.

Política Atual de Urbanização de Favelas

A nova direção da política pública adota uma abordagem que abrange toda a cidade. A primeira intervenção vem na forma de um crédito de \$200 milhões da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID). Com duração prevista de sete anos, este programa de urbanização foi iniciado em outubro de 2006, e termina em março de 2013, englobando nove favelas prioritárias (de uma lista de 42) identificadas em 1983. Cobre 750 hectares de terreno quase que predominantemente pantanoso, 1,1 milhão de habitantes e cerca de 158 mil domicílios, com uma média de renda familiar mensal de \$170. Esses esforços estão sendo gradualmente replicados em outras favelas. Tanto quanto possível, a abordagem evitará o deslocamento de famílias. A intervenção envolve a urbanização de ruas ou passagens de pedestres existentes porém deterioradas, construção de sanitários ou banheiros públicos, perfuração de poços para o fornecimento de água, construção de novas escolas e reabilitação de escolas existentes, construção de postos de saúde, autonomia dos jovens através de um processo de qualificação e capacitação. Por exemplo, no Distrito Comercial Central de Oluwole, 39 famílias desalojadas receberam acomodações alternativas melhores e também tiveram assistência financeira para se mudarem. Elas também têm interesse na reconstrução de suas antigas moradias.

Política Fundiária

A nova política fundiária visa a melhorar a eficácia institucional para o registro de imóveis e a criar um registro atualizado dos terrenos em Lagos. Os elementos essenciais são os seguintes:

- reformas para garantir a posse e propriedade da terra
- período de 30 dias para a concessão (quando o período anterior era de 365 dias)
- registro eletrônico de imóveis com consultas feitas pela internet
- regularização de ocupações ilegais em terras públicas

- concessão de título de ocupação em 90 dias (quando o período anterior era de 365 dias)
- preparação dos Planos de Áreas de Ação
- criação de cidades-modelo como estratégia para revitalizar a cidade
- criação de órgãos para o desenvolvimento regional
- desenvolvimento de terras devolutas – reconstrução progressiva

Olhando para o Futuro

Os Maiores Desafios

Os maiores desafios que Lagos enfrenta para tratar da questão do setor informal incluem os seguintes itens:

- melhorar a infra-estrutura existente, estendendo-a para áreas não atendidas e provendo manutenção no longo prazo
- garantir o fornecimento ininterrupto de energia, melhorando os sistemas de geração, transmissão e distribuição
- melhorar o meio-ambiente e o saneamento básico
- prover moradias populares em larga escala, especialmente para as camadas de renda menos favorecidas. Moradia a preços acessíveis é um fator-chave. Em sua maioria, as pessoas engajadas em atividades do setor informal não podem pagar pela casa própria. São predominantemente locatários.
- melhorar a segurança e a proteção.

Principais Obstáculos

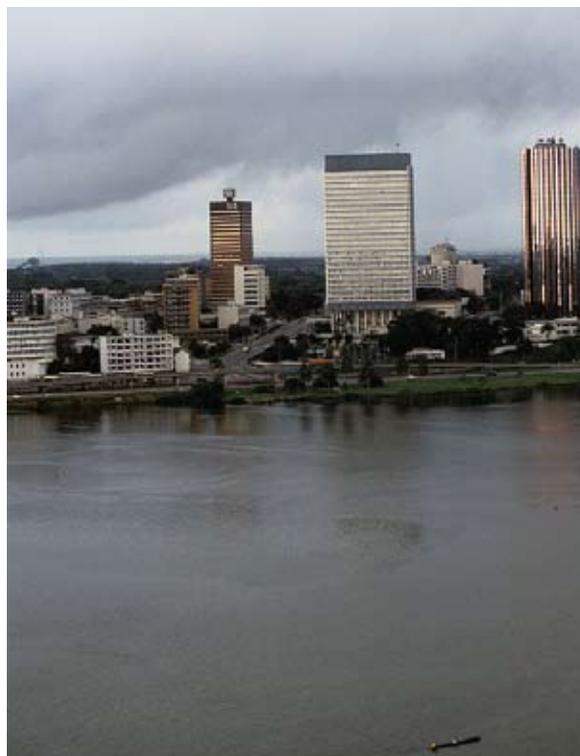
Os principais obstáculos à superação dos desafios acima são os seguintes:

- reverter os padrões de comportamento negativos das pessoas, como por exemplo, a falta de interesse na manutenção do espaço público
- levantar verbas para financiar melhorias e a gestão da cidade em todos os setores
- convencer as instituições financeiras a oferecer crédito imobiliário a taxas de juros de um dígito

As Maiores Inovações

As maiores inovações de Lagos incluem:

- introdução do sistema de ônibus expressos (Bus rapid transit – BRT)
- fortalecimento da receita gerada internamente
- parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infra-estrutura e equipamentos públicos



Vista da marina de Lagos.



A Região Metropolitana de Manila

A Região Metropolitana de Manila, ou Região da Capital Nacional (RCN), tornou-se recentemente uma megalópole, composta de 17 unidades de governo local (UGLs) que consistem de 16 cidades e um município. Em 2007, sua população total era de 11,5 milhões de habitantes, sendo que a família média tinha 4,62 pessoas. Com um território de apenas 619,5 quilômetros quadrados, a RCN tem uma densidade populacional de 18.650 pessoas por quilômetro quadrado.

Cerca de 90% das empresas privadas e dos estabelecimentos culturais, educacionais e médicos do país estão localizados na área da Grande Manila. Em 2006, a região metropolitana tinha uma participação de 32,5% do produto interno bruto total do país, reportando P2.244.705 (pesos filipinos)⁴. A RCN também teve o maior produto interno bruto regional *per capita* em 2006, no valor de P35.742, ou quase o dobro da região que contabiliza o segundo maior valor.

Apesar disso, Manila exibiu a mais alta linha de pobreza nos anos 2000, 2003 e 2006, com uma linha de pobreza anual *per capita* de P15.722, P16.737, e P20.566, respectivamente. O número de famílias pobres na cidade de Manila em 2003 e 2006 era de 110.864 e 167.316, respectivamente. Em abril de 2008, a região metropolitana apresentou uma alta taxa de desemprego, que atingiu 13,8%.

Estrutura de Governo

A Administração para o Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manila (ADMM), uma agência governamental sob supervisão direta do presidente das Filipinas, administra as questões que dizem respeito à região metropolitana de

Manila. Encarrega-se das funções de planejamento, monitoramento e coordenação e exerce autoridade de regulação e supervisão da prestação, em toda a região metropolitana, de serviços tais como transporte e trânsito, descarte e manejo de resíduos sólidos, controle de enchentes e gestão do sistema de saneamento básico.

O Conselho da Região Metropolitana de Manila representa o corpo de governo e é composto dos prefeitos das 17 cidades e municípios e algumas agências governamentais nacionais, incluindo o Conselho de Coordenação para a Habitação e o Desenvolvimento Urbano.

Principais Desafios

Manila enfrenta os seguintes desafios.

Rápido crescimento populacional. A taxa de crescimento populacional anual está estimada em 2,36%, ao passo que a taxa de urbanização (isto é, a proporção de áreas urbanas em relação à área total) é de 52%. Manila ganhou 1,62 milhão de habitantes em sete anos, ou uma taxa de crescimento populacional anual média de 2,11% por conta de novos nascimentos assim como de migração urbana.

4. Taxa de câmbio: US\$1 = 47,7 pesos filipinos, em novembro, 2008.

Congestionamento e proliferação de assentamentos informais. Em 2006, o déficit habitacional estimado na região metropolitana de Manila era de 824.724 unidades, das quais cerca de 36%, ou 300 mil famílias, requerem remanejamento por estarem ocupando áreas de risco ou áreas demarcadas para projetos de infra-estrutura do governo. O número total de moradias necessárias para erradicar as favelas na região metropolitana de Manila até 2021 é de cerca de 1 milhão de unidades habitacionais, com um investimento projetado ao longo de 15 anos de P454.786 bilhões.

Acesso precário a serviços básicos. Além de moradia, as famílias que vivem em assentamentos informais são confrontadas diariamente por outras dimensões da pobreza urbana, tais como falta de acesso a serviços básicos (luz, água potável, rede de esgoto/fossa séptica), expondo-as a doenças, criminalidade e catástrofes naturais.

Outros desafios. Outros desafios enfrentados pela região metropolitana de Manila são coleta e manejo adequados de lixo, trânsito carregado e inundações de rios, córregos e canais entupidos de sujeira, resultado de cerca de 17 mil famílias de moradores informais que constroem seus barracos em palafitas sobre os cursos d'água.



Vista aérea de Manila.

Assentamentos precários e favelas

A região metropolitana de Manila tem bolsões de assentamentos informais onde as casas são normalmente construídas com materiais de qualidade inferior. O acesso dos serviços de resgate e combate a incêndios é limitado. Em geral, estas áreas apresentam degradação ambiental.

Em setembro de 2007, havia aproximadamente 545 mil famílias em áreas informais por toda a Manila, com 40% (cerca de 219 mil famílias) ocupando propriedades privadas e 20% (quase 108 mil famílias) residindo em áreas de risco. O espalhamento desordenado de assentamentos informais resulta de movimentos migratórios de pessoas vindas de áreas rurais, da falta de moradias e do custo elevado da terra.

A Visão da Cidade

A Região Metropolitana de Manila busca tornar-se uma metrópole humanizada e de classe mundial, reconhecida por oferecer boas condições de vida, vitalidade econômica e exuberância sócio-cultural. Objetiva oferecer um ambiente físico propício à vida e ao trabalho para todos. Em termos comerciais, Manila está empenhada em evoluir e tornar-se um grande pólo de transações de negócios para a região da Ásia-Pacífico. A visão coloca Manila na posição de influenciar oportunidades socioeconômicas em áreas além de suas fronteiras político-administrativas.

A Política Habitacional

Programas e Políticas para Habitação de Interesse Social

O governo das Filipinas apóia o objetivo da Meta de Desenvolvimento do Milênio de melhorar significativamente as vidas de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas até 2020. O Conselho de Coordenação para o Desenvolvimento Urbano (CCDU), uma agência governamental, está enfrentando o problema da habitação através dos seguintes programas e políticas públicas.

O **programa de reforma patrimonial** busca redistribuir as dotações de recursos concedendo um instrumento que garanta aos beneficiários-alvo o direito à propriedade ou à segurança da posse. O programa está sendo implementado através dos seguintes sub-programas:

- Programa de Reassentamento. A fim de garantir que os moradores de áreas informais sejam remanejados de forma justa e humana e que recebam a assistência necessária, foi adotada uma abordagem centrada no beneficiário. Isto inclui implementar um remanejamento dentro da cidade para minimizar seu deslocamento, prover serviços básicos, tais como escolas, água potável e eletricidade, assim como oportunidades de sustento para as famílias reassentadas; e institucionalizar os Comitês Interdepartamentais Locais (CILs), compostos por representantes envolvidos com a questão e vindos do poder executivo local, ONGs, organizações populares e associações comunitárias, para formular as regras e regulamentações de implementação (RRI) que irão governar as atividades de remanejamento.
- O programa é uma parceria que envolve múltiplas partes interessadas, entre elas representantes do governo nacional, governos locais que doam e recebem, ONGs, tais como a Gawad Kalinga e o UN-HABITAT e organizações populares.
- Regularização do direito à posse através de decretos presidenciais. Esses decretos declaram que terras públicas ociosas e ocupadas por assentamentos informais são terras destinadas à habitação social para distribuição entre beneficiários qualificados.
- Provisão de posse segura da terra através do Programa de Crédito Imobiliário Comunitário. Este programa concede a associações comunitárias localizadas em assentamentos informais acesso a financiamento para a aquisição do terreno particular que ocupam, para desenvolver a área e construir ou reformar as unidades habitacionais. Os empréstimos são pagos em um prazo de 30 anos a uma taxa de juros de 6%.

Aumento do estoque de moradias sociais através da Lei da Habitação e do Desenvolvimento Urbano (Lei da República No. 7.279), que exige que incorporadoras de loteamentos separem 20% da área, ou de seu custo, para habitação social. A aderência a este requisito habitacional pode ser feita na forma de construção de unidades habitacionais sociais, parcerias com o governo local ou agências para a habitação, desenvolvimento de áreas utilizadas para remanejamento, ou ainda reformas ou melhorias feitas nas casas do local.

Redução das taxas de juros para projetos de habitação social e casas populares e alongamento do prazo de pagamento para tornar o preço da habitação mais acessível aos trabalhadores de baixa renda, que trabalham no mercado formal mas não têm acesso às instituições bancárias. As taxas de juros de empréstimos concedidos pelo Fundo Mútuo para o Desenvolvimento Habitacional foram reduzidas de 9% para 6% para o pacote de habitação social, e de 10% para 7% para casas de menor valor e o prazo para pagamento foi estendido para 30 anos. As taxas de contribuição também foram reduzidas. A relação dívida/garantias também foi ajustada, permitindo que os mutuários tomem empréstimos do fundo com nenhum ou mínimo investimento de capital.

Foram implementados **projetos com assistência internacional, destinados a dar o direito à posse e capacitar as partes interessadas**, tais como o Projeto Setorial para o Desenvolvimento das Comunidades Urbanas Pobres, financiado pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e a doação da Aliança de Cidades para o IMPACT. Embora estes projetos não estejam focados em resolver os problemas de moradia da Região Metropolitana de Manila, eles levaram à adoção dos seguintes programas e políticas públicas que podem crescer em escala e ser posteriormente aplicáveis à Região Metropolitana de Manila.

- Aprovação de um manual para obtenção de micro-financiamento habitacional, que permita o uso de instrumentos baseados nos direitos do solicitante para a obtenção de empréstimos. O manual também permite o uso desses instrumentos baseados nos direitos do solicitante, tais como títulos provisórios de propriedade, dados em garantia de transações de crédito bancário.
- Preparação do caminho para que as instituições bancárias abram linhas de crédito imobiliário diretamente para as associações de proprietários.

Arranjos inovadores para garantir o direito à posse foram desenvolvidos e adotados: aluguel social, aluguel/compra e propriedade compartilhada, aluguel para posterior compra, usufruto e aluguel de longo prazo.

Simplificação e agilização dos processos para a concessão de alvarás, licenças, certidões e liberações necessárias para a incorporação de conjuntos residenciais e loteamentos, criando-se um único centro de processamento e impondo prazos para que as agências de governo responsáveis processem as solicitações.

Atendendo à Demanda por Habitação

A demanda por moradias continua a aumentar à medida que a população das Filipinas cresce rapidamente, a uma taxa anual de 2,36%. Para o período de 2005 a 2010, a demanda habitacional projetada para todo o país é de 3,75 milhões de unidades, das quais cerca de 30%, ou 1,1 milhão de unidades, atenderão as camadas carentes e serão fornecidas diretamente pelo governo. Para a Região Metropolitana de Manila, a demanda por habitação está projetada em 1,07 milhão de unidades para o período de 2006 a 2021.

De 2005 a 2007, o governo ofereceu abrigo e a posse segura a cerca de 368 mil famílias pertencentes às camadas de menor renda (os mais pobres entre os pobres), assim como a trabalhadores de baixa renda. Para o período de 2008 a 2010, a meta do governo é fornecer unidades habitacionais seguras

para 265.207 famílias. Com base nessa meta, a fim de resolver a defasagem habitacional, o governo precisa expandir os programas para os pobres e para os trabalhadores do mercado de trabalho formal cuja renda é baixa. Entretanto, os recursos públicos existentes são inadequados para atender a essa necessidade. Por conta disso, o governo está explorando linhas de financiamento de fontes externas que possam ser usadas para o setor da habitação.



Rio Pasig

Para atender aos beneficiários, o governo precisa garantir que sejam mantidas as taxas de juros baixas.

Políticas Públicas Anteriores para Urbanização de Favelas e Lições Aprendidas

Seguem-se as principais lições aprendidas com a implementação de programas habitacionais para os pobres:

- Conquistar a segurança da posse apenas quando os imóveis estão totalmente livres e desimpedidos impõe altos custos transacionais para os pobres residentes em áreas urbanas.
- O microfinanciamento habitacional oferece a possibilidade de um crédito sustentável para os pobres.

- Para que programas de reassentamento sejam eficazes, faz-se necessária uma abordagem envolvendo todos os agentes interessados e não direcionada simplesmente ao atendimento da demanda. O governo nacional sozinho não será capaz de resolver a questão da habitação social.
 - Apesar da promessa de promulgações presidenciais para a concessão de terras, e da abundância de terras públicas para a habitação social, os recursos financeiros, técnicos e gerenciais são limitados para se desenvolver e administrar projetos habitacionais sustentáveis para os pobres. Da mesma forma, a maioria dos governos locais são avessos a contrair empréstimos para a habitação social e receiam em usar a parte da receita que lhes é conferida como garantia para tais incorporações.
 - Em termos gerais, é necessária uma capacitação de todas as partes interessadas, incluindo agências governamentais de âmbito nacional, governos locais e associações comunitárias, a fim de garantir a continuidade e a replicação de projetos habitacionais viáveis.
 - Metodologias e políticas tradicionais para a concessão de empréstimos terão que dar lugar a práticas mais flexíveis e inovadoras, incluindo aquelas que empregam instrumentos baseados nos direitos do solicitante e programas de microfinanciamento adequados.
- Poucas instituições que concedem crédito estão formalmente engajadas em conceder microfinanciamento para a casa própria e não se dedicam ao repasse de empréstimos para reforma



Moradias formais e informais em Manila.

de casas e crédito imobiliário em larga escala, a menos que recebam incentivos para aumentar sua capacidade e desenvolver e administrar esses produtos financeiros.

Acesso ao Crédito para Moradia Popular

O governo filipino tem como meta prover serviços habitacionais para as camadas representadas pelos 30% mais pobres da população. Vários programas para atender diretamente às necessidades dos moradores de assentamentos informais estão sendo promovidos, tais como o Programa Hipotecário Comunitário e o Programa de Reassentamento. Para áreas fora da Região Metropolitana de Manila, o Projeto Setorial para o

Desenvolvimento das Comunidades Urbanas Pobres oferece uma linha de crédito para governos locais e associações comunitárias para urbanização, para construção ou reforma de moradias e para atividades geradoras de renda.

Para a Região Metropolitana de Manila, o governo agora está tentando fechar uma outra linha de crédito com o Banco Asiático para o Desenvolvimento, para implantar o Projeto de Investimento em Serviços Urbanos para os Pobres da Região Metropolitana de Manila. O projeto busca melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda que reside na Região Metropolitana de Manila, prestando assistência financeira para as famílias de assentamentos informais para



Vista aérea de Manila.

promover a urbanização da área, a construção e reforma de casas e o desenvolvimento de microempresas e capacitação de mão-de-obra.

Olhando para o Futuro

Os Maiores Desafios

Ao longo dos anos, Manila tem sido incapaz de lidar com o rápido crescimento de sua população, o que a tornou uma das megalópoles de maior densidade populacional do mundo. Devido à sua urbanização rápida e descontrolada, assentamentos informais e favelas proliferaram. Esta situação, aliada a recursos insuficientes, contribuiu para a deterioração do meio ambiente e outros problemas relacionados ao processo de urbanização, tais como manejo de resíduos sólidos, criminalidade, trânsito, além de efeitos negativos sobre a saúde.

Principais Obstáculos

Alguns obstáculos dificultam os esforços realizados para enfrentar o crescente problema da habitação e do desenvolvimento urbano nas Filipinas e em particular na Região Metropolitana de Manila:

- dificuldades no acesso à terra para urbanizar favelas e promover reabilitação urbana
- mecanismos complexos e ineficientes para a provisão de terrenos
- dependência de subsídios e recuperação de custos ineficaz
- fraca capacidade das instituições do setor
- participação inadequada do setor privado
- falta de políticas públicas e diretrizes claras para controlar o crescimento de favelas

As Maiores Inovações

Seguem-se algumas das maiores inovações de Manila para lidar com a questão habitacional:

- adoção de programas de reassentamento centrados nos beneficiários
- parcerias multi setoriais para a entrega de serviços habitacionais
- implementação do Programa Hipotecário Comunitário
- desenvolvimento de modalidades alternativas através de parcerias com ONGs, associações de proprietários e incorporadoras privadas
- encorajar a aplicação em larga escala de experiências piloto testadas e comprovadas de microfinanciamento para habitação
- habilitar o uso da posse segura para facilitar o acesso a crédito imobiliário sustentável e de baixo custo
- fortalecer a capacidade das agências de apoiar a expansão e ampliação de programas sustentáveis de casas populares e de desenvolvimento urbano na Região Metropolitana de Manila
- acelerar os decretos para a destinação de terras públicas para habitação social e a transmissão de terras pertencentes ao governo nacional para as unidades de governo local de Manila comprometidas em suprir moradias para os pobres e para os moradores de assentamentos informais
- fortalecer a capacidade das unidades de governo local de Manila de desenvolver e implementar programas viáveis de melhoria e renovação urbana, oferecendo acesso a fundos de desenvolvimento de baixo custo e encorajando a participação do setor privado

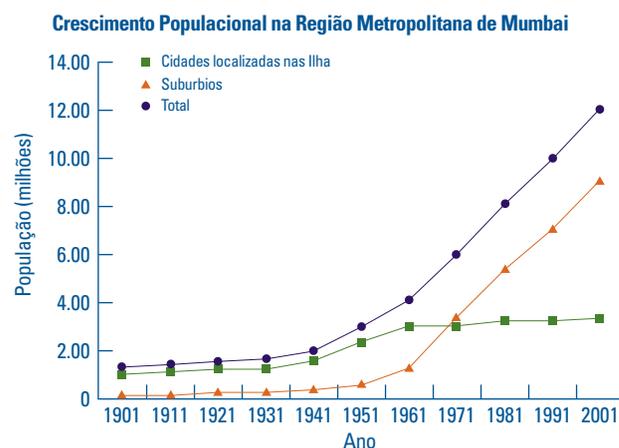


Mumbai: Uma Cidade em Transformação

De acordo com o Censo Demográfico de 2001, a população da Grande Mumbai era de 11,91 milhões de habitantes, espalhados por 437 quilômetros quadrados. A população da cidade de Mumbai aumentou de 0,92 milhão em 1901 para 3,32 milhões em 2001, ao passo que a população do distrito suburbano chegou a 8,59 milhões, partindo de quase zero há um século atrás (ver tabela 1). A densidade populacional chega a 48.215 pessoas por quilômetro quadrado na área central de Mumbai, e 16.082 por quilômetro quadrado em sua periferia, resultando em uma densidade média de 27.348 pessoas por quilômetro quadrado. A densidade máxima em algumas áreas, como nas favelas de Dharavi, atinge um milhão de pessoas por quilômetro quadrado.

A população de Mumbai é marcada por sua heterogeneidade social, que atravessa divisões raciais, religiosas, regionais e lingüísticas. Quase 50% dos domicílios têm como língua materna o marati, que é seguido pelo gujarati (15%), hindi (9%) e urdu (6%). O número médio de trabalhadores por família é de 1,7. Mumbai tem 87,1% de sua população alfabetizada.

Tabela 1: Crescimento Populacional na Região Metropolitana de Mumbai

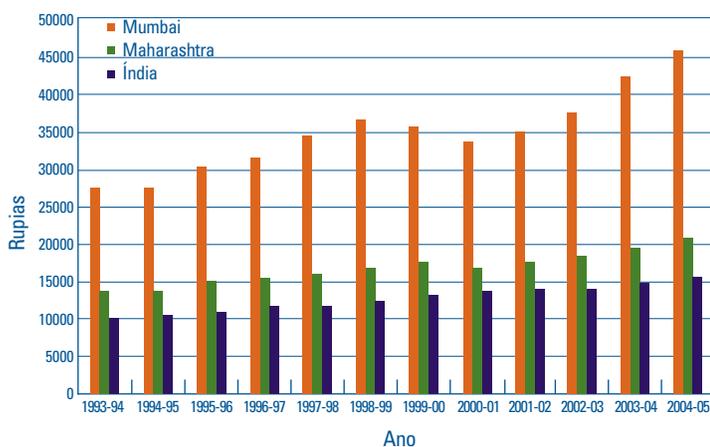


Fonte: Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Mumbai, 1994 e Censo Demográfico da Índia, 2001.

Economia

O produto interno bruto (PIB) per capita da Grande Mumbai é de Rsi (rúpia indiana) 46.010, equivalentes a US\$1.150, que é significativamente mais alto do que o do Estado de Maharashtra ou da Índia. O crescimento do PIB de Mumbai, de Maharashtra e da Índia desde 1993 é apresentado na tabela 2.

Tabela 2: PIB per capita da Grande Mumbai, de Maharashtra e da Índia



Nota: referência a valores de 1993-94.

A taxa de crescimento da Grande Mumbai tem sido mais intensa quando comparada à taxa de crescimento da Índia, ou seja, foi de 5% em 2001 e subiu para 13% em 2004. Dado que o PIB de Mumbai corresponde a 27% do PIB de Maharashtra, a intensidade do crescimento de Mumbai afeta fortemente o Estado de Maharashtra.

Mumbai passou por grandes mudanças estruturais em sua economia desde 1991, apresentando declínio da manufatura e aumento de serviços.

Atualmente, os principais vetores econômicos de Mumbai são:

- serviços financeiros, bancários e seguros
- tecnologia da informação e serviços habilitados pela tecnologia da informação
- comunicações
- mídia e entretenimento
- varejo

Estrutura de Governo e Gestão Urbana

A Corporação Municipal da Grande Mumbai (CMGM), que desfruta de significativa autonomia, é a instância de governo local mais rica e relativamente mais eficiente do país. Seus serviços estendem-se da administração do transporte público ao fornecimento de energia elétrica.

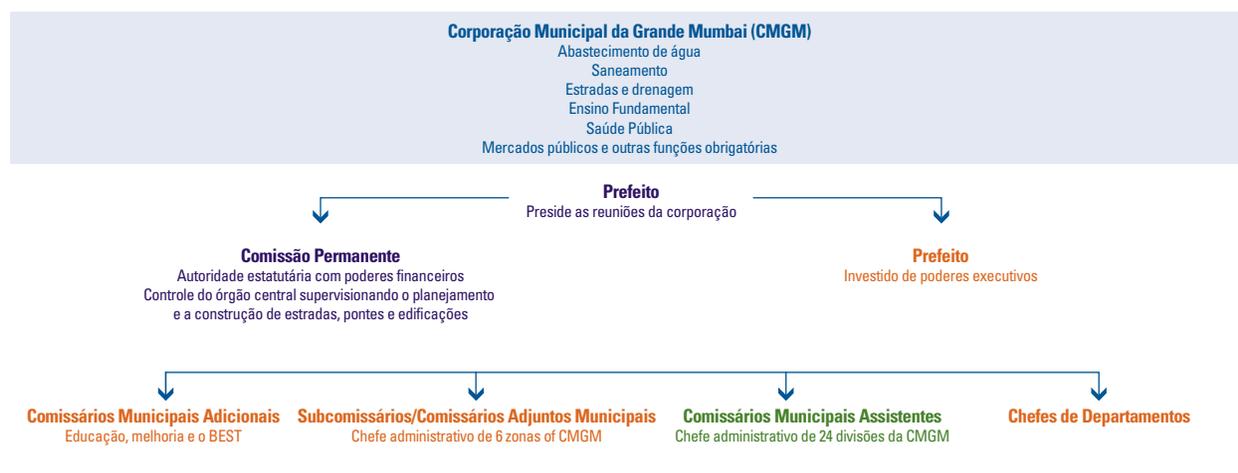
A CMGM é responsável pelo Plano Diretor da cidade e por fazer cumprir as regulamentações para controle do desenvolvimento urbano, mas não é diretamente envolvida na oferta de moradias ou na urbanização de favelas. Contudo, em um movimento significativo rumo à descentralização, a 74ª Emenda à Constituição adotada pela Índia, sancionada em 1992, concedeu poder aos governos locais para realizar funções como planejamento urbano, urbanização de favelas e alívio da pobreza, além de acumular outras responsabilidades.

A Administração para o Desenvolvimento da Região Metropolitana de Mumbai (ADMM) é responsável pelo planejamento regional e por coordenar e supervisionar os esforços de desenvolvimento na Região Metropolitana de Mumbai, da qual Mumbai é a parte mais importante.

A Administração para Desenvolvimento da Área e da Habitação de Maharashtra (ADAHM) é o principal órgão público que constrói moradias, principalmente para grupos de baixa ou média renda.

A Coletoria de Mumbai é uma repartição executiva gestora de receita e responsável por aspectos da gestão fundiária relacionados a títulos e escrituras de propriedade da terra. A Coletoria é responsável pela emissão de documentos de identidade para os moradores de favelas, pela arrecadação de tributos, pela concessão de direito à posse de terras do governo e pela remoção de construções não autorizadas de terrenos públicos.

A estrutura de governo da Corporação Municipal da Grande Mumbai está indicada no diagrama.



Principais Desafios

Transporte Urbano. O sistema de transporte de Mumbai enfrenta muitos desafios. O maior desafio é a falta de capacidade da infra-estrutura de transportes, a exemplo dos sistemas rodoviário e ferroviário. Durante os horários de pico, o sistema de trens suburbanos transporta três vezes mais do que a capacidade para a qual foi projetado. O número crescente de automóveis particulares aumenta o congestionamento de trânsito nas já sobrecarregadas estradas de acesso. Um grande entrave para a melhoria no transporte é a falta de recursos e de coordenação entre os vários órgãos envolvidos.

Habituação. A crescente população impõe a Mumbai um enorme desafio habitacional. Dos 2,51 milhões de domicílios, 1,33 milhões (53%) estão em favelas. Aproximadamente 400 mil pessoas vivem em edificações antigas que necessitam urgentemente de reforma ou reconstrução.

Os principais entraves à moradia são a falta de casas populares, terrenos insuficientes para a construção de casas, políticas fundiárias ultrapassadas e regulamentações prediais ineficientes e restritivas. Um índice de área construída uniformemente baixo de 1,33 na cidade e restrições sob as Regulamentações de Zoneamento no Litoral limitou a oferta de área edificável, gerando uma alta nos preços dos imóveis. A recente revogação da Lei Reguladora da Posse de Terras Urbanas ajudou a liberar terras para a construção de moradias. De forma semelhante, reformas na Lei de Controle dos Aluguéis e reformas do imposto sobre propriedades territoriais são esperadas para um futuro próximo.

Meio-Ambiente. Mumbai está localizada em uma zona litorânea ambientalmente frágil, que contém várzeas, florestas e santuários da vida selvagem. A área convive com um alto grau de poluição atmosférica proveniente da indústria petroquímica, entre outras, e de uma frota crescente de automóveis.

O alto nível de poluição sonora proveniente do trânsito e das atividades humanas constitui um desafio. Mumbai também sofre com a poluição de rios e águas litorâneas, com serviço precário de coleta e descarte de resíduos e com a ocupação irregular das várzeas por favelas. Além disso, Mumbai tem que tratar de questões que resultam das mudanças climáticas em nível global e as conseqüentes calamidades, tais como temporais e inundações.

Assentamentos precários e favelas

Devido à enorme lacuna na oferta de habitação para os pobres, as favelas se espalharam por toda a cidade. No total, 1.959 favelas abrigam cerca de 6,5 milhões de pessoas.

Características das favelas. As favelas proliferaram na Grande Mumbai nas últimas quatro a cinco décadas. Isto resultou principalmente do grande número de oportunidades de emprego oferecido pela cidade nos setores informais. As favelas ocuparam todo o tipo de espaço disponível – espaços ao longo de vias férreas, margens de corpos d'água, áreas de várzea, encostas, florestas e calçadas. Estas localizações incomuns dificultam a prestação de serviços urbanos básicos, dando origem a condições extremamente insalubres. Como a maioria dos moradores de favelas ganha a vida em atividades econômicas informais, eles não têm acesso a financiamentos e ao mercado imobiliário formal, apesar de sua contribuição para a economia da cidade enquanto trabalhadores da indústria, operários da construção civil, empregados domésticos, catadores de lixo, motoristas de táxi e de auto-riquixás ou como vendedores de legumes.

Taxa de crescimento das favelas. A porcentagem de população favelada em relação à população total aumentou de 39% para 48% de 1976 a 2001. Segundo estimativa, todas as favelas juntas ocupam uma área de cerca de 35 quilômetros quadrados, que corresponde a apenas 8% da área da cidade.

Serviços urbanos. A situação de atendimento por serviços urbanos básicos nas favelas é a seguinte:

- **Abastecimento de água:** o abastecimento de água para as favelas é feito por meio de 160 mil pontos de distribuição com medidores, que cobrem a totalidade da área das favelas.
- **Esgotamento sanitário:** em torno de 73% dos moradores de favelas dependem de sanitários comunitários, enquanto os 27% remanescentes não têm acesso a sanitários. Quase 0,7% usam sanitários pagos.
- **Manejo de resíduos sólidos:** o atual sistema de manejo de resíduos sólidos consiste de latas de lixo posicionadas nas favelas ou em suas imediações, que são recolhidas por caminhões de lixo municipais. Apenas 36% das favelas têm sistemas de coleta de lixo organizadas.
- **Educação primária e secundária:** as escolas municipais oferecem ensino em vários idiomas locais ou regionais. O ensino fundamental (escola primária e secundária) é gratuito para crianças que moram em favelas. Além disso, elas também recebem educação de instituições privadas apoiadas por verbas do governo.
- **Saúde:** a CMGM administra centros de saúde primária em diferentes Departamentos, e também presta serviços médicos e hospitalares a moradores de favelas cobrando uma módica taxa pelo atendimento nos hospitais municipais. Também existem maternidades especiais montadas pela CMGM para atender mulheres que vivem em favelas.



Moradias formais e informais em Mumbai.

A Visão da Cidade

Em 2006, o Governo do Estado declarou suas metas no documento *Visão Mumbai*, que tem os seguintes objetivos:

- impulsionar o crescimento econômico para 8% a 10% ao ano
- melhorar e expandir a infra-estrutura do transporte coletivo público e privado
- modernizar as demais redes de infra-estrutura
- aumentar de forma substancial a oferta de moradias a preços acessíveis
- oferecer linhas de financiamento adequadas
- tornar o governo mais eficaz, eficiente e positivo
- gerar interesse através de soluções rápidas e eficazes
- estimular a implementação de parcerias público-privadas

Além disso, a CMGM preparou seu próprio Plano Geral de Desenvolvimento (PGD), que está basicamente alinhado com a *Visão Mumbai*.

A Política Habitacional

Programas e Políticas para Habitação de Interesse Social

O Governo Estadual divulgou sua política habitacional pela primeira vez em 2007. Os principais objetivos desta política são:

- facilitar a habitação sustentável e a preços acessíveis em áreas rurais e urbanas e criar um superávit no estoque de abrigos e casas para grupos de mais baixa renda – casas próprias ou para aluguel
- perseguir a meta da urbanização de favelas através de uma estratégia de desenvolvimento justo e equânime das mesmas
- desregular o setor habitacional e encorajar a competitividade e as parcerias público-privadas para a construção de casas para os pobres
- promover habitação para aluguel através de emendas legislativas e incentivos para se oferecer diferentes opções de aluguel

O governo ainda precisa elaborar um Plano de Ação para implementar a política habitacional. Segundo as disposições da política, o governo é responsável pela oferta de casas populares para a população de baixa renda, através da ADAHM. Incorporadoras privadas recebem um “índice de área construída” (*Floor Space Index – FSI*) ou a Transferência do Direito de Construir (TDC) que lhes permite fornecer moradias gratuitas para o governo. Até o momento, nenhum orçamento específico foi alocado para o programa.

Atendendo à Demanda por Habitação

A política habitacional tem flexibilizado os controles sobre o mercado imobiliário e está permitindo que operadores privados construam moradias para vários setores da sociedade. As mudanças devem aumentar a oferta de casas no mercado e reduzir a defasagem entre a oferta e a demanda. A fim de garantir a qualidade das construções habitacionais, a autoridade regulatória está propondo supervisionar o mercado habitacional e as atividades das construtoras e promotoras.

Espera-se que a disponibilidade de terrenos vá aumentar através de novos arranjos espaciais, como o de casas sobrepostas. Também está em estudo um imposto sobre terrenos vazios e sem uso.

Políticas Públicas Anteriores para a Urbanização de Favelas e Lições Aprendidas

As seguintes políticas foram implementadas para urbanizar as favelas:

Antes da década de 1970, demolição de favelas. As favelas eram demolidas sendo tratadas como locais de invasões ou ocupações ilegais. Esta abordagem provou ser ineficaz na medida em que muitos invasores simplesmente se transferiam para outro lugar próximo ou dentro da cidade, ou ainda, na maioria dos casos, reconstruíam seus barracos nos mesmos locais. Esta abordagem também se mostrou politicamente impraticável.

Década de 1970, trabalho de reabilitação de favelas. A Lei de Áreas de Favelas de Maharashtra (Melhorias, Desobstrução & Reconstrução) foi promulgada em 1971. Posteriormente, em 1976, foi realizado o Primeiro Censo de Assentamentos e carteiras de identidade foram emitidas para as famílias que moravam em favelas. Esta abordagem, no entanto, melhorou a situação apenas de forma marginal.

Década de 1980, urbanização de favelas.

Implementado em meados dos anos 1980, com a assistência do Banco Mundial, o programa previa a concessão de terrenos de favelas por 30 anos para cooperativas de moradores de favelas, com aluguel pelo valor nominal. O programa teve sucesso limitado devido a algumas restrições, tais como a alta densidade dos assentamentos e a reserva de terrenos para a construção de parques infantis, escolas, hospitais e outros fins. Funcionou melhor em áreas onde os terrenos se prestavam à incorporação de habitações e quando os moradores das favelas tinham o suporte e a orientação de ONGs a seu lado.

Política Atual de Urbanização de Favelas

A política de reurbanização de favelas, iniciada em 1995-96, tem as seguintes características:

- todas as edificações em favelas existentes em 01 de janeiro de 1995 são qualificadas para reabilitação
- moradores de favelas recebem um módulo habitacional independente e completo, com 225 pés quadrados de área útil (20,90 m²) a custo zero
- a comercialização da terra provê os recursos para o programa
- é necessária a aprovação de 70% do total de moradores, para a implementação do projeto de reurbanização da favela
- os custos de construção dos novos imóveis é parcialmente subsidiado pela venda de algumas unidades no mercado aberto
- o governo não destina recursos financeiros públicos para o programa

Pela atual política, em torno de 100 mil casas foram construídas até o momento e um número equivalente está em construção. Mas a oferta de casas gratuitamente e a dependência de valores imobiliários prevalentes no mercado são grandes restrições. A política provou ser útil em casos onde a reabilitação se fez necessária após a implementação de projetos vitais de infra-estrutura.

Política Fundiária

Sendo a terra o recurso mais escasso na cidade, o governo é extremamente rígido na alocação de terrenos para a população carente. A concessão de terreno para residentes só é possível através do Esquema de Reabilitação de Favelas, no qual a terra é transferida para uma associação de moradores e não para os indivíduos. Então, embora os indivíduos se tornem proprietários dos apartamentos, o terreno permanece em nome da associação.

Metas da Cidade

A cidade quer ser uma cidade sem favelas, porém com a atual magnitude do problema e a falta de opções, isto parece um sonho distante. O Estado anunciou a construção de cerca de 100 mil casas populares nos próximos dois a três anos. Um projeto especial de reabilitação de favela, chamado Projeto de Reconstrução de Dharavi, foi iniciado pelo governo com uma abordagem de parceria público-privada para reabilitar as moradias de mais de 50 mil famílias que moram em favelas. Medidas especiais estão sendo tomadas para promover o aluguel de habitações, para que os pobres possam encontrar abrigo temporário sem ter que recorrer a invasões de terras públicas. O governo sancionou uma lei para controlar a proliferação de favelas, que atribui responsabilidade criminal a funcionários públicos e polícia, para garantir que novas favelas não se formem.

Acesso ao Crédito para Moradia Popular

O acesso ao crédito pelos pobres está sendo considerado pela política habitacional de interesse social. Atualmente, instituições financeiras privadas não concedem empréstimos para pessoas que não têm uma fonte formal de renda.

Olhando para o Futuro

Os Maiores Desafios

Os maiores desafios enfrentados por Mumbai em termos habitacionais são melhorar os seguintes itens:

- oferta de terrenos, através de melhor gestão dos aspectos jurídicos, financeiros e de gestão pública
- sistemas de informação sobre habitação, com dados sobre projetos e obras
- infra-estrutura e serviços urbanos para atender aos moradores, tais como escolas, hospitais e abastecimento de água
- gestão e melhorias do estoque habitacional existente
- conscientização pública e participação da sociedade civil no tratamento das questões habitacionais

Principais Obstáculos

Os principais obstáculos para Mumbai são:

- oferta insuficiente de terrenos
- dados insuficientes sobre a terra e o direito à posse
- normas de planejamento rígidas e ultrapassadas
- falta de responsabilização política
- falta de coordenação entre os vários órgãos do governo
- falta de recursos e mão-de-obra qualificada, necessários para o planejamento urbano

As Maiores Inovações

A atual política de reurbanização e reabilitação de favelas é uma forma inventiva de prover habitação para os pobres sem nenhum custo direto para o Estado e, atualmente, constitui-se a maior inovação de Mumbai no setor habitacional.

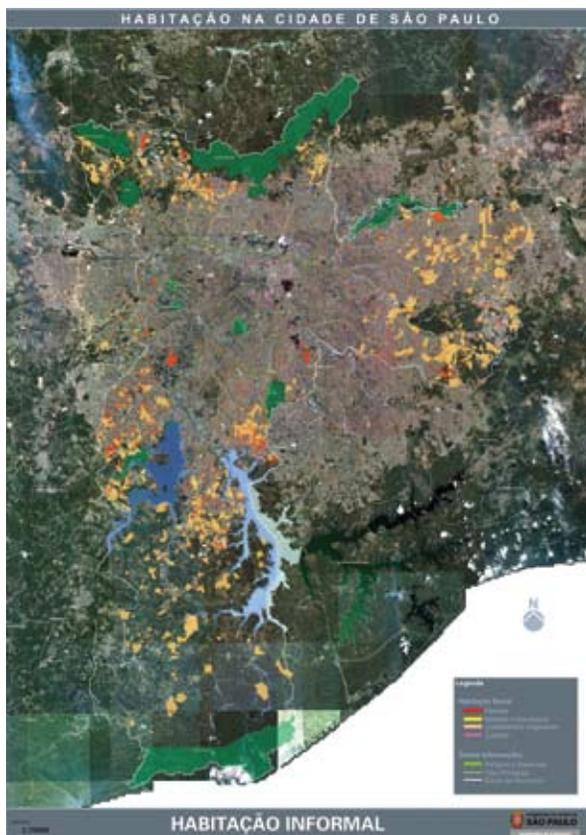


Atividades comerciais no setor informal.



A Anfitriã: São Paulo

Perfil do Município – Capital do Estado, São Paulo tem uma população de quase 10,9 milhões de habitantes, o que corresponde a 6% da população total do Brasil, de aproximadamente 190 milhões. Somada aos habitantes dos outros 38 municípios que formam a Região Metropolitana de São Paulo, a população total chega a 19,8 milhões, sendo uma das maiores megalópoles do mundo.



Além de mais populosa, a cidade de São Paulo é também a cidade de maior expressão econômica na produção de riqueza do país, sendo responsável por cerca de 9% do PIB nacional. A partir dos anos 1950 e até os anos 1980, a região metropolitana de São Paulo passa a concentrar as indústrias de produção de bens de consumo duráveis, liderando o processo de industrialização do país. Isto explica a forte atração demográfica que a região exerceu em populações oriundas principalmente da região Nordeste do país. As taxas de crescimento demográfico da região metropolitana ficam em torno de 5% ao ano. Nestes anos a população do município passa de 2.151.313 habitantes em 1950 para 8.493.226 habitantes em 1980. A partir dos anos 1990, a produção industrial se redistribui para outros municípios do Estado de São Paulo e para outras regiões do país, o que explica em parte a queda abrupta das taxas de crescimento demográfico, para a faixa de 1% ao ano, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

A partir da década de 1990, o perfil socioeconômico do município de São Paulo voltou-se predominantemente para o setor de serviços, especialmente serviços ligados à produção de conhecimento e informação. Apesar da emergência de novos negócios dedicados a essas atividades, São Paulo ainda é a sede de grandes empresas industriais. Mudanças no perfil econômico da cidade não afetaram negativamente a posição de São Paulo de grande produtor de riquezas.

Em 2004, o PIB de São Paulo atingiu US\$55 bilhões (tendo o PIB per capita totalizado US\$5.000), com a produção tendendo para o setor de serviços.

As mudanças no perfil econômico do município, entretanto, não foram acompanhadas pela necessária capacitação profissional da população economicamente ativa. O desemprego, atualmente na casa dos 13,30% (embora apresentando declínio gradual) tende a ser mais prevalente entre as camadas mais pobres da população, que equivalem a 40% da população total do município. É precisamente esta população que não consegue atender à demanda por mão-de-obra especializada e qualificada.

As dificuldades encontradas pelos trabalhadores mais pobres de garantir empregos no mercado de trabalho formal, aliadas à renda familiar reduzida e inconstante, limitam o acesso dessas famílias aos mecanismos de financiamento habitacional disponíveis no mercado público e privado. Sem capacidade de endividamento e ineligíveis para o crédito imobiliário convencional, a essas famílias resta a alternativa de morar em assentamentos precários - favelas, loteamentos irregulares e cortiços. As favelas e loteamentos irregulares estão localizados predominantemente nas áreas periféricas e abrigam em torno de 30% da população do município.

Durante os anos de forte crescimento demográfico (décadas de 1950 a 1980), esses assentamentos ocupavam terrenos vazios nas franjas da cidade, invadindo áreas de proteção ambiental ao norte e ao sul.

Implantados sem infra-estrutura adequada e, em alguns casos, em solos frágeis, os efeitos ambientais são especialmente negativos para a produção de água potável e para o assoreamento de córregos e conseqüentes enchentes. As ocupações atingem terrenos com sérias restrições físicas e ambientais, como áreas de risco com declives acentuados ou sujeitas a inundações, solos contaminados, áreas próximas a aterros sanitários ou depósitos de lixo, entre outras.

Política Habitacional e de Urbanização de Favelas

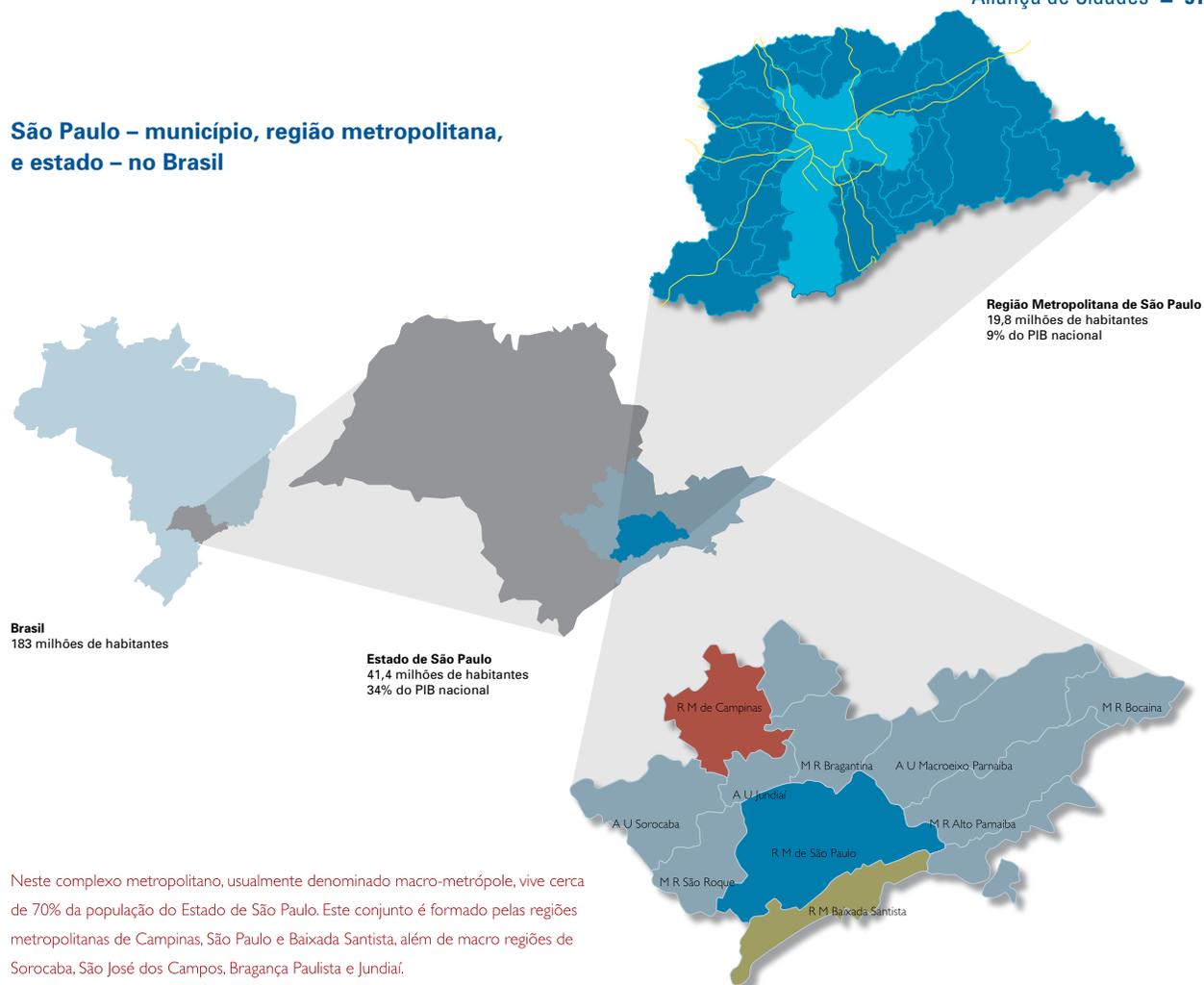
A política habitacional do município de São Paulo tem priorizado a urbanização de favelas e a regularização dos títulos de posse. O projeto de cooperação técnica entre a Aliança de Cidades e a Secretaria Municipal de Habitação, entre outras ações, contribuiu para a construção de um sistema de informação para cadastrar os vários tipos de assentamentos informais - favelas, loteamentos irregulares e cortiços - a fim de fornecer uma visão mais ampla e atualizada da situação habitacional geral. Este sistema incorpora ainda as principais metas de provisão de habitações que formam o plano estratégico para a habitação.

O principal desafio da política habitacional do município é se articular a políticas amplas de capacitação para o trabalho, geração de emprego e renda e saneamento ambiental, de forma a reduzir as desigualdades sociais e combater a pobreza.

Com base na versão atualizada dos dados cadastrais georreferenciados sobre esses assentamentos e na pesquisa de amostragem de campo, foram levantadas as informações sobre o número de domicílios em favelas e loteamentos irregulares em dezembro de 2007, apresentadas na tabela 1.

Todos os assentamentos foram classificados de acordo com os programas habitacionais existentes: programas de urbanização de favelas, regularização fundiária de áreas públicas municipais, iniciativas para melhorias de saneamento nas áreas de proteção de mananciais, e regularização de loteamentos, entre outros.

São Paulo – município, região metropolitana, e estado – no Brasil



Neste complexo metropolitano, usualmente denominado macro-metrópole, vive cerca de 70% da população do Estado de São Paulo. Este conjunto é formado pelas regiões metropolitanas de Campinas, São Paulo e Baixada Santista, além de macro regiões de Sorocaba, São José dos Campos, Bragança Paulista e Jundiaí.

Mapas produzidos sobre bases do IBGE e EMPLASA.

Para cada um desses programas, foram estabelecidos critérios técnicos claros para priorizar as intervenções e definir a destinação dos recursos financeiros. Para garantir o atendimento às camadas mais vulneráveis da população, são utilizados critérios de priorização baseados em indicadores de infra-estrutura, saúde, vulnerabilidade social e incidência de áreas de risco. A definição de áreas de intervenção prioritárias permite que os fundos sejam aplicados de maneira racional e flexível.

A dimensão do problema habitacional de São Paulo demanda atenção e recursos dos governos municipal, estadual e federal, o que começa a se traduzir em investimentos de vulto. Os investimentos municipais nos diversos programas habitacionais descritos a seguir ultrapassam os R\$ 2 bilhões. A partir de 2006, o governo federal vem investindo cerca de R\$ 680 milhões na cidade, principalmente em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e o Governo Estadual, R\$ 600 milhões, ambos em programas de urbanização de favelas e no Programa Mananciais.

As verbas municipais previstas para o Programa Mananciais são de cerca de R\$ 660 milhões, além de R\$ 250 milhões a serem repassados pelo Governo Federal, e R\$ 42 milhões pelo Governo do Estado. Além disso, R\$ 100 milhões foram destinados ao Programa de Regularização Fundiária de Loteamentos Irregulares.

Atualmente, o Programa de Urbanização de Favelas beneficia 130 mil famílias, que deverão receber o título de concessão de uso especial para fins de moradia ao final das obras de urbanização. Este número corresponde a cerca de 1/3 do total de famílias moradoras em favelas. Nas obras de urbanização, além da implantação de infra-estrutura, que eleva os padrões de salubridade das áreas, estão sendo construídas 10 mil unidades habitacionais, que substituem as moradias insalubres ou localizadas em áreas de risco.

Tabela 1: Assentamentos informais/favelas de São Paulo

Tipo	Situação	Assentamentos	Moradias	Habitantes	% da população total
favelas	em área de proteção de mananciais	247	56.176	228.159	
	fora da área de proteção de mananciais	1.326	321.060	1.311.112	
	total	1.573	377.236	1.539.271	14,21%
núcleos urbanizados	em área de proteção de mananciais	78	14.143	57.579	
	fora da área de proteção de mananciais	144	16.659	67.822	
	total	222	30.802	125.401	1,16%
loteamentos irregulares	em área de proteção de mananciais	325	26.216	104.151	
	fora da área de proteção de mananciais	910	458.023	1.679.411	
	total	1.235	484.239	1.783.562	16,46%
total – assentamentos precários		3.030	892.277	3.448.234	31,83%
total – assentamentos precários em área de proteção de mananciais		650	96.535	389.889	3,60%
total – habitantes de São Paulo				10.834.244	

Na área de proteção aos mananciais foram iniciadas as obras da segunda fase do Programa Guarapiranga, agora englobando também a área de proteção dos mananciais da Represa Billings, passando a se chamar Programa Mananciais. O Programa Guarapiranga merece destaque na política habitacional, por ser um programa pioneiro e abrangente de saneamento ambiental, tendo como um dos principais componentes a urbanização de favelas. Pode ser considerado o primeiro programa de urbanização de favelas em larga escala em São Paulo. Tendo como resultado quase uma centena de favelas urbanizadas, tornou-se um exemplo a ser observado.

Os resultados obtidos com as primeiras urbanizações de favelas forneceram uma nova orientação para as futuras intervenções. Foi possível aprender, como resultado das sete primeiras intervenções, o quanto era importante a implantação de espaços públicos que permitissem aos bairros sua integração ao conjunto da vizinhança; à época, foi possível observar que as intervenções nas favelas ilustravam o quanto era possível reestruturar o seu espaço físico, integrando-as à cidade e mantendo os investimentos já realizados pelos moradores na produção de suas moradias, de forma sustentável e ambientalmente equilibrada.

Além de soluções de saneamento, drenagem, acessibilidade, estabilidade e eliminação de riscos, os projetos de urbanização de favelas enfrentam o desafio central da necessidade de articulação de espaços e equipamentos públicos, de forma a propiciar áreas de convivência social. As propostas de intervenção decorrem da identificação das características, demandas e expectativas dos moradores, levantamento que resulta de um intenso trabalho de acompanhamento social de longo prazo, realizado junto às comunidades afetadas.



Heliópolis, São Paulo.

Os projetos exploram ainda as condições topográficas, a morfologia urbana e arquitetônica existente, os terrenos disponíveis, para criar um todo articulado, onde cada morador tenha acesso aos serviços básicos de infra-estrutura e novos equipamentos públicos e espaços coletivos que permitam o exercício dos processos de sociabilidade e construção cidadã.

A urbanização de favelas e sua integração à cidade dotada de bens, equipamentos e serviços necessários à vida urbana contemporânea, faz com que seus moradores vejam multiplicadas as suas possibilidades de acesso ao trabalho, ao estudo, à saúde, invistam na melhoria de suas casas e, finalmente, adquiram reais condições de cidadania.

Desafios e Expectativas

Os atuais desafios da política habitacional são listados a seguir:

- articular as intervenções no território tendo como unidade de gestão a bacia hidrográfica e como objetivo o seu saneamento ambiental, o que trará reflexos positivos para o saneamento de toda a Bacia do Alto Tietê.
- integrar de forma crescente educação e treinamento da mão de obra, geração de emprego e renda e outras ações de bem-estar social aos projetos de urbanização de favelas e de regularização da posse.
- manter e ampliar o sistema de informações gerenciais já implantado, buscando sua integração com os demais bancos de dados de outras instâncias do governo municipal, estadual e federal.
- garantir a participação popular em todos os momentos da produção e do atendimento habitacional, desde a definição de prioridades e metas até o acompanhamento da execução orçamentária e da realização de cada obra prevista no Plano Municipal da Habitação.



Vista de Paraisópolis.

Os principais obstáculos são:

- o alto custo da terra para a construção de novas unidades habitacionais, por conta da escassez de terrenos no mercado imobiliário formal.
- a baixa capacidade de endividamento e, portanto, baixa capacidade de acesso ao financiamento habitacional, em especial pelas camadas da população com renda média mensal inferior a 3 s.m..
- criminalidade urbana causada pela presença de facções do crime organizado, que podem dificultar a execução de um projeto de urbanização de favelas.



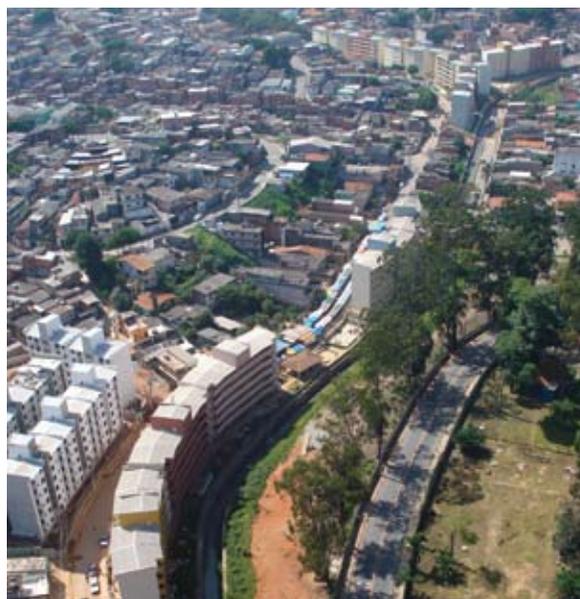
Urbanização da favela em São Francisco

Seguem-se as principais conquistas e inovações do programa de urbanização de favelas recentemente implementado:

- a principal conquista resultante do processo foi a participação dos técnicos da Sehab (Secretaria Municipal de Habitação) durante todo o processo de elaboração do planejamento estratégico. A atualização dos dados cadastrais foi realizada de forma sistemática por toda a equipe, utilizando o sistema de informação Habisp (www.habisp.inf.br) – uma ferramenta de fácil uso interativo que permite a atualização sistemática das informações, por parte dos técnicos, garantindo assim seu envolvimento no planejamento estratégico da habitação.
- o uso bem sucedido do sistema de informação Habisp. Além disso, esse sistema provou ser um instrumento de gerenciamento de políticas públicas altamente útil para a população em geral, dado que ele pode ser prontamente acessado pela internet.



Criança em São Francisco, São Paulo.



Jardim Olinda.



Conclusão

Lições Aprendidas com São Paulo — No encerramento do *Diálogo sobre os Desafios da Urbanização de Favelas: Compartilhando a Experiência de São Paulo*, as cidades participantes apresentaram suas reflexões sobre o evento e as lições aprendidas. Compararam suas experiências em urbanização de favelas com a experiência de São Paulo.

Godfrey Hiliza, Diretor de Políticas Públicas e Suporte Operacional do Município Metropolitano de Ekurhuleni, observou que a experiência de São Paulo é única devido ao forte engajamento da equipe municipal e das partes interessadas.

“A paixão da equipe técnica pelo processo de urbanização de favelas salta aos olhos de todos. Percebemos alguns desafios semelhantes aos enfrentados por Ekurhuleni, como a capacidade limitada e o desemprego nas comunidades carentes. Mas sem dúvida, São Paulo já está mais avançada do que Ekurhuleni no processo de urbanização de favelas.”

Urvinder Madan, Gerente de Projeto da Unidade de Suporte à Transformação de Mumbai, salientou as diferenças espaciais entre as favelas de Mumbai e São Paulo. “Em Mumbai, os assentamentos informais estão espalhados por toda a cidade; aqui, em São Paulo, estão concentrados em locais aparentemente pré-determinados” disse Madan. A qualidade das unidades habitacionais nas favelas também é superior às encontradas em Mumbai, “o que realmente me impressionou em São Paulo foi o nível de planejamento e o conhecimento técnico da equipe da Sehab, a qualidade das moradias, dos espaços de convívio e lazer e o

acesso à infra-estrutura básica nas áreas de favelas. Eu retornarei à Índia com lições positivas aprendidas com a experiência de São Paulo,” concluiu Madan.

Para Abosedede Francisco Bolaji, Comissário do Estado de Lagos para o Planejamento Físico e o Desenvolvimento Urbano, uma lição importante aprendida com São Paulo é que “a urbanização de favelas não se limita à construção de casas ou à reabilitação das construções existentes. O componente social é a chave de todo o processo. Em última instância, o objetivo final é garantir acesso à qualificação e a melhores condições de vida.”



Visita durante o Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas a uma favela em processo de urbanização.

Ele também salientou a qualidade e a dedicação da equipe da Prefeitura. Disse que era difícil acreditar que se tratavam de funcionários públicos, dada a paixão e o compromisso com o trabalho que a equipe demonstrou.

Para **Khalil Sha'at, Assessor para Áreas Informais da Governadoria do Cairo**, as principais impressões do Diálogo de São Paulo incluem: “A dedicação das equipes envolvidas no processo de urbanização de favelas, a disponibilidade e utilização de dados como ferramenta de planejamento, as parcerias entre os setores público e privado. Resumindo: um excesso de favelas mas um sério trabalho de urbanização sendo realizado, com trabalho social como parte integrante do processo, diálogo público contínuo sobre as favelas e seu processo de urbanização e, finalmente, o fato do processo ser parte de uma política pública para as favelas, definida em âmbito nacional, com compromisso tanto político quanto financeiro por parte do governo.”

Representando a **delegação de Manila, o Prefeito de Taguig, Sigfrido R. Tinga**, também salientou a paixão dos servidores públicos de São Paulo. Outras fortes impressões se referem “às soluções habitacionais, à coleta de dados, aos sistemas de gerenciamento, que reforçaram o antigo conceito de administração ‘o que não se pode medir não se pode gerenciar’ e ao desenvolvimento econômico.”

Para finalizar, ele disse que as cidades precisam de um fórum mais amplo e de uma voz de expressão mais

clara para colocar suas questões em primeiro plano na vida pública como, por exemplo, um canal de TV a cabo dedicado a divulgar mensagens importantes e boas notícias sobre cidades como São Paulo. O Prefeito Tinga também levantou uma questão de importância para todos, ou seja, dar continuidade ao Diálogo, para que os conteúdos e lições não se percam no redemoinho das atividades diárias. “Precisamos capturar e divulgar mais amplamente as lições das cidades através de meios de comunicação de massa, para criarmos a possibilidade de transformar a noite em dia”, disse ele.

Olhando para o Futuro

Para a Aliança de Cidades, o Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas foi uma primeira tentativa de se trabalhar com uma cidade-parceira importante para compartilhar lições concretas com cidades semelhantes de outras partes do mundo. Independente da política pública brasileira, dos marcos jurídico e financeiro específicos do Brasil, os desafios essenciais são basicamente os mesmos – consideráveis déficits sociais e de infra-estrutura criados ao longo de décadas de exclusão social.

O verdadeiro significado das lições brasileiras é que as cidades da África e da Ásia ainda estão por vivenciar os padrões de urbanização sustentada evidentes no Brasil, e têm, portanto, a oportunidade de aprender com os sucessos e os fracassos da América Latina. O programa de urbanização disseminado por toda a São Paulo é, de fato, impressionante e tem poucos precedentes no mundo.



Foto: São Paulo

Créditos de Fotos e Mapas

Capa—Daniel Ducci

Página vi—Daniel Ducci

Página 2—Ambas as fotos – Ciete Silvério

Página 5—Programa de Desenvolvimento Participativo-GTZ

Página 11—fotografia cedida por cortesia do Governo do Cairo

Página 12—tabela feita pelo Programa de Desenvolvimento Participativo-GTZ em colaboração com as governadorias da Grande Cairo (Cairo, Gizé e Qalyibia)

Página 17— Programa de Desenvolvimento Participativo-GTZ

Página 18—fotografia cedida por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 19—mapa cedido por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 20—fotografia cedida por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 21—fotografia cedida por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 22—fotografia cedida por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 23—fotografia cedida por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 24—fotografia cedida por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 25—fotografia cedida por cortesia do Governo de Ecurhuleni

Página 26—Edgar Cleyne, Still Pictures

Página 27—mapa cedido por cortesia do Governo de Lagos

Página 28—Curt Carnemark

Página 30—Curt Carnemark

Página 31—Curt Carnemark

Página 32—Florian Steinberg

Página 34—Florian Steinberg

Página 36—Florian Steinberg

Página 37—Florian Steinberg

Página 38—Florian Steinberg

Página 40—Atul Loke, Panos Pictures

Página 44—Paul Smith, Panos Pictures

Página 47—Atul Loke, Panos Pictures

Página 48—Daniel Ducci

Página 49—HABISP 2008

Página 53—Heliópolis, Habi Sudeste

Página 54—Vista de Paraisópolis, Maria Teresa Diniz,

Urbanização da favela em São Francisco, Habi Leste

Página 55—Criança em São Francisco, Habi Leste

Jardim Olinda, Daniel Ducci

Página 56—Chii Akporji, Aliança de Cidades

Página 57—Ciete Silvério

Página 59—Daniel Ducci



PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO

Aliança de Cidades
Cities Without Slums

Aliança de Cidades - Brasil

Caixa Postal 26.657 CEP 05116-970

São Paulo - SP, Brasil

Tel: (55 11) 3474 9449

Email: info@citiesalliance.org

The Cities Alliance Secretariat

1818 H Street, NW

Washington, D.C. 20433, USA

Tel: (1 202) 473-9233

Fax.: (1 202) 522-3224

www.citiesalliance.org