

ESTUDO TÉCNICO

N.º 15/2012

Síntese dos pontos abordados pelo Relatório
“O Estado das Cidades da América Latina
e Caribe 2012: rumo a uma nova transição urbana”

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 323

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 3433 1501

Estudo Técnico

No. 15/2012

Síntese dos pontos abordados pelo Relatório “O Estado das Cidades da América Latina e Caribe 2012: rumo a uma nova transição urbana”

Equipe técnica

Bruno Cabral França

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Marta Battaglia Custódio

Milena Bendazzoli Simoes

Renata Mirandola Bichir

Rovane Battaglin Schwengber Ritzi

Revisão

Paulo Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação na Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Urbanização, Habitação, Desenvolvimento, Equidade*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

O presente Estudo Técnico tem o objetivo de apresentar uma síntese do relatório “*O Estado das Cidades da América Latina e Caribe 2012: rumo a uma nova transição urbana*”, publicado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat²) em agosto de 2012, destacando os principais pontos considerados de maior interesse ou convergência com as políticas do MDS, em especial, a análise sobre evolução da pobreza e desigualdade nos países latinoamericanos.

1. Estrutura e temática geral do relatório

O documento está organizado em seis capítulos, além de seções introdutórias e a complementação por gráficos e tabelas anexas. Os capítulos tratam de questões relativas a População e Urbanização; Desenvolvimento Econômico e Equidade; Moradia, Espaços Públicos e Convivência; Serviços Básicos Urbanos; Meio Ambiente e Gestão de Risco; Governabilidade Urbana.

O relatório parte da constatação de que a região da América Latina e Caribe destaca-se por sua grande urbanização – quase 80% da população vivem em cidades – e pelas soluções inovadoras em gestão urbana. Assim, coloca o foco na discussão de desafios e oportunidades do desenvolvimento urbano sustentável nesse contexto de consolidação da primeira transição urbana. A grande questão apresentada está em como desenvolver centros urbanos mais inclusivos, sustentáveis, com mais espaços públicos e mais voltados para as pessoas.

O documento argumenta que nessa região há recursos, capacidade, criatividade e vontade política para realizar uma nova transição urbana, no sentido já apontado do desenvolvimento urbano sustentável. Contudo, menciona a necessidade de maior avanço ou desenvolvimento nos seguintes pontos: planejamento urbano, políticas de coesão social e territorial, políticas urbanas nacionais, reformas nos marcos legal e institucional.

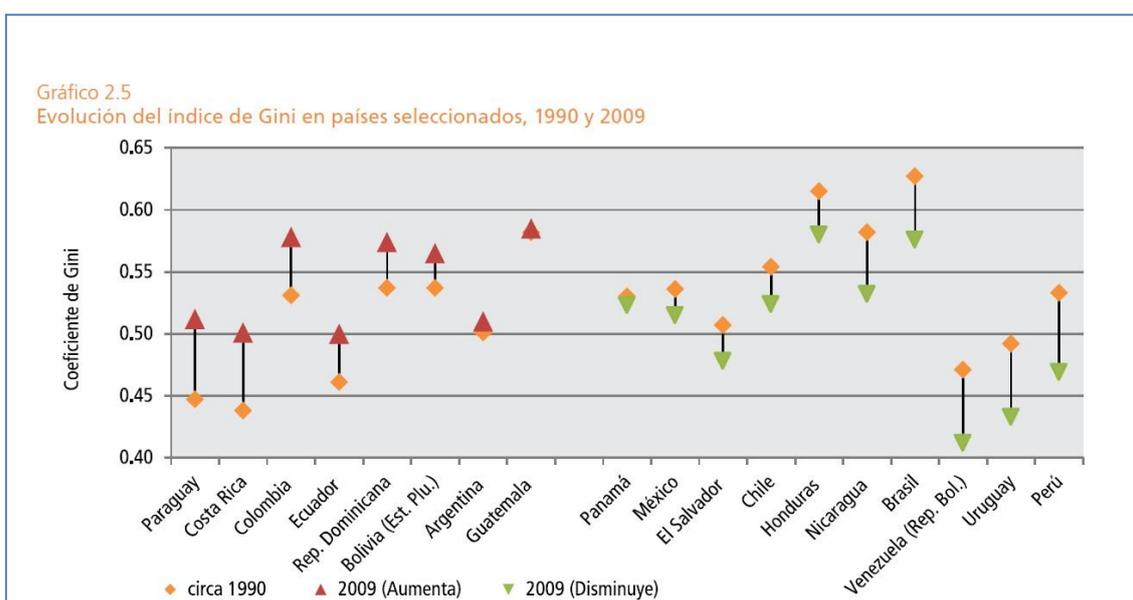
Na sistematização de resultados aportados no documento, registra-se que os países da América Latina e Caribe passaram por rápido processo de urbanização no século passado e que, atualmente, 80% da população vivem em áreas urbanas, com parcela significativa residente em aglomerações urbanas conurbadas de grandes dimensões populacionais.

¹ Tradução livre do título em espanhol: *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Documento disponível eletronicamente em < <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf> > Acesso em 21 de agosto de 2012.

² Embora se trate de publicação da ONU-Habitat, o texto destaca que o trabalho é resultante de uma rede de colaboradores: *Alianza de las Ciudades, Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de America Latina, Comisión Económica para America Latina (CEPAL), Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de America Latina y el Caribe (MINURVI)*, entre outros.

A pobreza nos países da América Latina e do Caribe diminuiu nos últimos 10 anos, mas em números absolutos representam uma em cada quatro pessoas em áreas urbanas. A pobreza afeta especialmente as mulheres chefes de família, indígenas e negros. Chile, Equador e Brasil são mencionados como países em que a pobreza urbana teria caído mais expressivamente.

Além da pobreza, a região padece dos níveis elevados e persistentes de desigualdade. Os países com distribuição mais desigual de renda são, na ordem, Guatemala, Honduras, Colômbia, Brasil, República Dominicana e Bolívia. Contudo, como ilustra o gráfico retirado da publicação, entre 1990 e 2009, parte dos países tem apresentado melhorias nesse sentido, em alguns casos significativas como Peru, Venezuela, Paraguai, Nicarágua e Brasil. A melhoria do perfil distributivo decorreria dos aumentos reais de salários e dos efeitos de programas de transferência de renda.



O relatório aponta que o Brasil tinha, em 2007, 27 % da população urbana vivendo em favelas, cifra semelhante a da América Latina (25%). Na América Latina e Caribe o abastecimento de água está muito próximo da universalização na população urbana, com 92% com acesso à água encanada, alcançando assim, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) para a região. O Brasil tem mais de 90% da população urbana com acesso à água encanada, e se encontra em terceiro no ranking dos países com pelo menos 80% da população em área urbana, ficando atrás do apenas do Chile e do Uruguai.

Com relação aos serviços de saneamento, a cobertura é ainda baixa na região. Ainda encontramos 74 milhões de pessoas sem saneamento adequado na América Latina e nem 20% das águas residuais são tratadas antes do seu descarte. Mesmo apresentando uma alta cobertura de coleta de lixo (aproximadamente 93% da população urbana recebe o serviço), existem diferenças na cobertura que afetam negativamente certas áreas, principalmente entre os mais pobres.

O relatório ressalta que os processos de democratização e descentralização, deflagrados principalmente a partir da década de 1980, tem contribuído para melhorar a governabilidade urbana na região, por meio de reformas importantes nas relações entre governantes e governados, permitindo inclusive o desenvolvimento de políticas focalizadas em minorias e grupos desfavorecidos que tradicionalmente eram ignorados pelas políticas.

Nos tópicos a seguir, apresentam-se sistematizados os principais achados do relatório, com destaques em negritos os aspectos mais relevantes.

2. População e Urbanização

- Em menos de 40 anos, entre as décadas de 50 e 90, a região da América Latina e Caribe vivenciou, e praticamente consolidou, a sua transição urbana. Atualmente, **cerca de 80% da população da região vive em áreas urbanas.**

- Trata-se da **região mais urbanizada do planeta**, mas também apresenta **uma das mais baixas densidades demográficas.**

- Paralelamente ao processo de transição urbana, a região enfrentou o processo de transição demográfica, qual seja, a passagem de altos para baixos níveis de mortalidade e fecundidade, levando ao aumento da longevidade (envelhecimento da população) concomitantemente a baixos níveis de fecundidade. O processo produz uma janela de oportunidade para que se planeje o bem estar social e econômico da população nas próximas décadas.

- **O ritmo e o momento das transições urbana e demográfica ocorrem de maneira diferenciada entre os países da região.**

- **O êxodo rural perdeu peso** e os **movimentos entre cidades** e dentro delas tornou-se mais importante. Com respeito ao **padrão migratório internacional**, na segunda metade do século XX a região deixa de ser prioritariamente receptora de migrantes para ser remetente de emigrantes. A importância da emigração para o equilíbrio populacional dos países, contudo, varia muito entre a região. Coexistem, por exemplo, padrões de alto e baixo percentual da população total formado por emigrantes (10,7%, no caso do México, contra 0,4% no caso do Brasil).

- Em cinquenta anos, o número de cidades aumentou seis vezes. **A metade da população urbana reside em cidades com menos de 500 mil habitantes e 14% em megacidades**³ (as primeiras congregam 222 milhões e as segundas 65 milhões de pessoas). Os avanços no acesso à água, saneamento e outros serviços aumentou o atrativo das cidades médias.

³ Inexistentes na década de 50, as chamadas megacidades tem população superior a 5 milhões de habitantes e são – atualmente - oito em toda a região: Cidade do México, São Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Lima, Bogotá, Santiago e Belo Horizonte.

- A expansão urbana gerou também **processos de conurbação**⁴. Assim, tem surgido áreas urbanas de grandes dimensões territoriais, com níveis de formalização administrativa diversos (regiões metropolitanas, por exemplo) mas em geral mantendo atividades intensas e diversas entre os municípios conurbados.

3. Desenvolvimento Econômico e Equidade

- **Desde 1970, a renda per capita na América Latina e no Caribe quase triplicou**, mas com grandes desigualdades. O aumento das taxas de urbanização tem sido constante em todos os países, enquanto a evolução da renda per capita foi mais variável, passando por ciclos e, em alguns casos, por retrocessos.
- Desde a adoção da Declaração do Milênio, em 2000, a América Latina e Caribe têm feito alguns progressos na redução da pobreza, porém modestos em comparação com outras regiões em desenvolvimento. A **proporção de pobres** nos países da América Latina e do Caribe **diminuiu** nos últimos 10 anos, mas em números absolutos representam **uma em cada quatro pessoas em áreas urbanas**.
- **Atualmente, 180 milhões de pessoas na região (33%) vivem na pobreza, e destes, 71 milhões são pobres (13%).**
- A pobreza geralmente é maior nas áreas rurais que urbanas, mas em termos absolutos o maior número está nas cidades. Em termos absolutos, **dos cerca de 124 milhões pobres nas cidades da região, mais da metade vive no Brasil (37 milhões) e no México (25 milhões)**.
- A **pobreza afeta especialmente as mulheres chefes de família**. Entre indígenas e negros, a taxa de pobreza pode representar entre 1,2 e 3,4 vezes maior do que o resto da população.
- Além da pobreza, a região sofre de um problema de **desigualdade grave e persistente**. A região é considerada a mais desigual do mundo: o índice de Gini médio da América Latina e do Caribe é superior a de outras regiões do mundo. **Os países com distribuição mais desigual de renda são – do maior para o menor coeficiente na região – Guatemala, Honduras, Colômbia, Brasil, República Dominicana e Bolívia, todos com um coeficiente acima de 0,56.**
- **Na região, 20% da população mais rica tem um rendimento médio per capita cerca de 20 vezes a renda dos 20% mais pobres.**
- **De um modo geral, como a pobreza diminuiu na região, em termos relativos, diminuiu um pouco a concentração de renda.**

⁴ O relatório exemplifica o conceito nomeando como “megarregião” o sistema formado pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, que congrega 26 milhões de habitantes e se configura como o principal polo econômico, financeiro e industrial do país.

- A desigualdade divide social e espacialmente as cidades, apesar do dinamismo que a urbanização oferece.
- Para superar gradativamente a fragmentação social nos centros urbanos é preciso **combinar estratégias de crescimento econômico com políticas direcionadas para enfrentar a desigualdade de renda e de qualidade de vida**, bem como medidas de integração social e territorial.
- As 40 maiores cidades da América Latina e do Caribe produzem mais de 30% da **renda regional**. Destes, **quase metade vem de quatro cidades (São Paulo, México, Buenos Aires e Rio de Janeiro)**.
- O surgimento de novos centros econômicos e a consolidação de novas configurações urbanas pela interconexão entre as cidades ampliam as oportunidades de desenvolvimento econômico, mas também o risco de criação de novas e maiores disparidades sociais e territoriais.
- O rápido crescimento de **novos polos econômicos** merece atenção especial devido à importância dos desafios. Poucos governos locais estão preparados para assumir mudanças dessa magnitude. Sem o apoio técnico e político, as cidades podem repetir de crescimento desordenado, como as favelas, com as consequências econômicas, sociais e ambientais decorrentes.
- **A riqueza gerada e o avanço na luta contra a pobreza desde 1990 significou uma redução significativa da desigualdade**. Grandes segmentos da população urbana estão presos em círculos viciosos de pobreza e desigualdade, o que resulta em socialmente e espacialmente cidades divididas, apesar das muitas oportunidades para o desenvolvimento econômico e social que a urbanização oferece.
- Além da desigualdade na distribuição de renda, há também desigualdade no acesso habitad, a bens e serviços (educação, saúde, finanças, etc.), oportunidades de emprego, acesso ao espaço público, entre outros fatores que determinam o bem-estar do indivíduo.
- O Banco Mundial estima que o setor informal abrange cerca de 40% das economias da região. No que diz respeito ao envolvimento desta atividade no emprego, estima-se 50 a 70%, dependendo das fontes.
- O **déficit de emprego** é particularmente preocupante **entre os jovens**, que também são os mais afetados pela insegurança no emprego e informalidade. Mesmo no setor formal, as condições de trabalho para os jovens não são adequados, visto que seis em cada dez não estão cobertas pela segurança social.
- O processo de urbanização dos países tem sido acompanhado por um **aumento significativo da participação das mulheres no mercado de trabalho**. Entre os trabalhadores urbanos, 128 milhões são homens (57%) e 95 milhões de mulheres (43%), representando um aumento de força de trabalho feminina de 7 % em relação a 1990, uma tendência que

deve continuar nas próximas décadas. **Participação no mercado não se traduz em igualdade salarial.** Peru, República Dominicana e Brasil são os países com a maior diferença, já que o salário médio feminino é de mais de 20% menos que os homens.

- Há uma relação positiva entre **urbanização e crescimento econômico**, a longo prazo, a exemplo de países como **Argentina, Brasil, Honduras e Haiti**. Atualmente, entre 60% e 70% do produto interno bruto (PIB) é gerado em todas as áreas urbanas.
- No Brasil, a **extração de petróleo significou um aumento significativo em áreas produtoras de renda per capita, sem realmente incentivar menos desigualdade no espaço**. Os investimentos levaram a algumas melhorias nas condições de vida, mas não para todos, e tem sido uma fonte frequente de problemas ambientais e sociais.
- Os **impactos negativos das experiências não planejadas de desenvolvimento urbano**, como Macaé, no Brasil, serviram para sensibilizar governos, empresas, sociedade civil e outros setores da necessidade de medidas preventivas e antecipar a problemas com as políticas e metas que visam promover o desenvolvimento sustentável com planos concretos para implementá-las.

4. Moradia, Espaços Públicos e Convivência

- A **inequidade e a pobreza são expressas espacialmente**, por mais que tenha havido diminuição na proporção de pessoas vivendo em favelas e que tenha melhorado a situação habitacional.
- Há baixa regulamentação sobre os processos de especulação imobiliária e mercado de terras, por mais que tenha aumentado a segurança da posse em assentamentos informais.
- As dimensões **quantidade (estoque) e qualidade (habitabilidade, privacidade) das moradias não são suficientes para garantia das condições mínimas a todos, em todos os lugares**. Contudo, há países que apoiam financeiramente às famílias, nem sempre chegando aos mais pobres, produzindo processos de aumento da segmentação social.
- Os centros comerciais hoje são os principais locais para socialização. Há pouca atenção (criação, manutenção) dos espaços públicos formais, sendo menor ofertado aos bairros mais pobres. A violência e a insegurança problematizam esse cenário.
- As **experiências de políticas habitacionais devem ser potencializadas** em detrimento da diminuição do déficit habitacional, que associadas às políticas de planejamento e gestão do solo têm a potencialidade de assegurar a agregação socioespacial, melhorando áreas degradadas/segregadas.
- **Políticas habitacionais devem incluir a dimensão urbana tendo em vista o acesso a serviços básicos, a mobilidade e a ocupação de espaços públicos**. Experiências de revitalização de centros históricos podem ser reaplicadas. Foco em intervenções integradas, amplas e locais.

- A insegurança deve ser atacada de forma coordenada por diferentes instituições estatais, incluindo autoridades locais. A ênfase em ações customizadas e de pequena escala, mas de forma ampla, e participativa com o objetivo de aumentar a convivência e coesão social.
- A dimensão diagnóstica deve ser mais bem refinada. Os dados e indicadores existentes para avaliação das condições habitacionais são parciais, desenvolver sistemas – sistemáticos, qualitativos e quantitativos – das moradias, dos espaços públicos é a chave para o aumento da eficácia dos objetivos, eficiência dos recursos e efetividade dos resultados, ajustando-se projetos às realidades locais.
- Dados de 2007 mostram que o **Brasil (27%) tem praticamente o mesmo % da população vivendo em favelas que a América Latina (25%)**. É o terceiro a mais “ofertar” domicílios/1000hab, 270, com dados de 2000. Na América Latina, a média de oferta é de 200.
- **O Brasil é o sexto em número de proprietários**: 73% autodeclarados (sem necessariamente ter documentação comprobatória) e 20% da população estão como inquilinos⁵.

5. Serviços Básicos Urbanos

- **Na América Latina e Caribe o abastecimento de água está muito próximo da universalização na população urbana**, com 92% com acesso à água encanada, alcançando assim, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) para a região. O Brasil tem mais de 90% da população urbana com acesso à água encanada, e se encontra em terceiro no ranking dos países com pelo menos 80% da população em área urbana, ficando atrás do apenas do Chile e do Uruguai.
- O mesmo progresso não foi encontrado nos serviços de saneamento. Ainda encontramos **74 milhões de pessoas sem saneamento adequado na região**. Independentemente do tamanho do município, nem 20% das águas residuais são tratadas antes do seu descarte.
- Os problemas de falta de acesso a água potável e saneamento estão associados, sobretudo, aos **problemas de infraestrutura, eficiência e gestão dos serviços**, principalmente em uma região marcada por desigualdades de renda, segregação social e grandes capacidades institucionais e econômicas entre cidades e países.
- Persistem também **desafios em termos de eficiência, disponibilidade, qualidade, acessibilidade e continuidade dos serviços**. Os mais pobres são os mais afetados, a capacidade dos domicílios tem que ser levado em conta no fornecimento desses serviços básicos.

⁵ Exemplos: “Concessão de direito real de uso”; bem como as moradias de interesse social; subsídios de oferta – Minha Casa, Minha Vida. Em SP os “Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)”. Programa “Favela-Bairro” (1994) no RJ e “Morar Carioca” (2010) potencializam esse cenário.

- Considerando os 16 países da região, o tamanho das cidades deverá ser considerado na construção de políticas diferenciadas. **No Brasil, o atraso no acesso ao saneamento está nas cidades médias.**
- A **gestão de resíduos sólidos é um dos temas mais importantes que enfrentam as áreas urbanas por seus efeitos adversos na qualidade de vida**, na saúde humana e nos recursos naturais e atividades econômicas. Na América Latina e Caribe se produz cerca de 1 kg de resíduos sólidos por pessoa, por dia, um aumento de 60% quando comparado com o produzido em 1995.
- Mesmo apresentando uma alta cobertura de coleta de lixo (aproximadamente 93% da população urbana recebe o serviço), existem **diferenças na cobertura que afetam negativamente** certas áreas, principalmente entre **os mais pobres, o que aumenta a vulnerabilidade desta população de doenças e desastres.**
- A **participação social é central para melhorar a gestão de resíduos sólidos, sendo fundamental a inserção dos trabalhadores informais, com critérios de inclusão social e econômica.**
- Comparando com outras regiões no mundo, a América Latina e Caribe se destacam por importante utilização de transporte público (43%), caminhada e bicicleta (28%) nos deslocamentos e no desenvolvimento de sistemas de transporte coletivos integrados. Contudo, **a utilização do automóvel particular determina o padrão de crescimento urbano na região.** Com o aumento do tamanho das cidades e a proliferação de veículos individuais (o número de veículos dobrou em 10 anos), as cidades sofrem altos níveis de congestionamento provocando gastos econômicos, sociais e ambientais, principalmente entre os mais pobres.
- A desigualdade entre os distintos grupos sociais se reflete igualmente na capacidade de deslocamento. Os **setores sociais populares necessitam quase que exclusivamente de transporte coletivo.**

6. Meio Ambiente e Gestão de Risco

- As **ameaças naturais e mudanças climáticas** repercutem com maior intensidade nos grupos populacionais mais vulneráveis.
- A meta 7A dos **Objetivos do Milênio** prevê a incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e a redução da perda de recursos ambientais. A meta 7B prevê a redução da perda da biodiversidade.
- Algumas regiões da América Latina e Caribe, como o Brasil, possuem água em abundância, outras, concentradas no Caribe, enfrentam problemas com a falta de água. No entorno das grandes áreas urbanas a **exploração excessiva dos recursos aquíferos** tem causado grande degradação ambiental e obrigado a buscar o recurso em lugares distantes.

- A **qualidade do ar nas grandes aglomerações urbanas é ruim**, com grande quantidade de partículas em suspensão.
- O crescimento desordenado das cidades tem levado também a uma forte pressão sobre as áreas verdes e costeiras e sobre a biodiversidade.
- O destino inadequado dos resíduos sólidos tem causado problemas ao ecossistema urbano.
- As principais emissões de gases de efeito estufa em áreas urbanas estão relacionadas ao consumo de combustíveis fósseis. Considerando a queima de combustíveis fósseis e produção de cimento, Brasil e México somados são responsáveis por metade da produção de gases de efeito estufa. O aumento da produção desses gases tem sido ainda mais preocupante que o volume atual de emissão.
- A **taxa de motorização das cidades tem aumentado drasticamente, aumentando o consumo de hidrocarbonetos**. As cidades mais compactas e com maior concentração das atividades tendem a ter uma maior eficiência na energia destinada ao transporte. O uso do transporte público leva a um impacto ambiental menor que o transporte individual.
- A demanda por energia elétrica aumentou muito desde 1970 e a geração de energia tem causado grande emissão de gases, ainda que as fontes renováveis de energia na região sejam significativas (23%).
- A modernização tecnológica e a promoção de fontes renováveis são estratégias sugeridas, inclusive para uso dos Estados em sua estrutura.
- É muito **difícil avaliar o papel das cidades no fenômeno da mudança climática e não há uma metodologia internacionalmente convencionada para tanto**. Todos os países da região estão submetidos a eventos climáticos extraordinários, o que tem se agravado com a mudança climática. Fenômenos climáticos extremos têm ocorrido com maior frequência e em lugares onde antes não ocorriam. Além do aumento das secas e inundações, ocorre o derretimento de geleiras dos Andes. As previsões indicam que esses fenômenos aumentarão no futuro, trazendo maior risco para a região.
- Eventos meteorológicos e geológicos podem causar deslizamentos de encostas e afetar gravemente as populações. Esses eventos nem sempre se traduzem em desastres, o que assim os torna é o grau de vulnerabilidade em que se encontra aquela região ou comunidade e os meios de que disponha para enfrentar. **A falta de ordenamento do uso do solo urbano e má gestão hidrográfica pode aumentar o risco de desastres**. A gestão do risco tende a ser pior nas pequenas cidades.
- **As populações mais pobres são as mais vulneráveis às consequências da degradação do ambiente e ameaças naturais**. Da mesma maneira que a ação do homem pode exacerbar os efeitos do clima, pode também mitigá-los, com adequado ordenamento do território, sistemas de alerta, entre outros recursos, prevenindo a perda de vidas.

- Nos países menos desenvolvidos a situação é mais grave, pois, além de não haver prevenção adequada do risco, é problemática a ação emergencial e de reconstrução, o que impacta, por sua vez, no desenvolvimento.
- Após um desastre, a reconstrução representa uma oportunidade de rever erros do passado e adotar uma nova visão para a comunidade. O prolongamento do uso de soluções provisórias prejudica a recuperação econômica.
- Governos locais têm adotado medidas para preservação do meio ambiente, prevenção do risco e combate à mudança climática. O texto cita várias iniciativas e menciona a **importância da coordenação dos atores**.

7. Governabilidade Urbana

- A **rapidez do processo de urbanização ocorrido na segunda metade do século XX acarretou situações de grande desigualdade, refletidas tanto em segregação espacial quanto social**. Frente a esse cenário, que traz consigo novas demandas sociais e novos desafios à gestão das cidades, o relatório identifica **grande diversidade de abordagens locais em termos de planejamento e gestão urbana** nas mais 16 mil unidades administrativas locais da região.
- Por outro lado, é ressaltada a **importância dessas unidades administrativas locais na garantia de uma boa qualidade de vida nas cidades**, assegurando aspectos como habitação social, abastecimento d'água, saneamento, gestão de resíduos sólidos, transporte, segurança, usos do solo, entre outros aspectos.
- Processos generalizados de democratização e descentralização, ocorridos principalmente a partir da década de 1980, tem contribuído para melhorar a governabilidade urbana na região, por meio de reformas importantes nas relações entre governantes e governados. **Cidades deixaram de ser o cenário de exercício do poder de governos centrais, convertendo-se em espaços de diálogo democrático, de novas propostas de governo e gestão inovadora**, em um processo de consolidação de sua autonomia política.
- O relatório enfatiza que esse **processo de descentralização permitiu o desenvolvimento de políticas focalizadas em minorias e grupos desfavorecidos** que tradicionalmente eram ignorados pelas políticas.
- Tais **processos de reformas** – ocorridos com ritmos e intensidades distintos em cada país – também **podem ser aferidos por meio da difusão de mecanismos** – inclusive legais e institucionais – **para assegurar a participação cidadã e o controle social dos governantes**, tais como possibilidade de revogar mandatos⁶, a existência de programas governamentais com metas especificadas e aferíveis, orçamento participativo⁷, organizações comunitárias, conselhos municipais setoriais.

⁶ Em países como Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

⁷ Mencionam com destaque a experiência brasileira, em particular o caso de Porto Alegre. Apesar de destacarem o grande potencial de controle social e a melhoria da qualidade dos gastos públicos,

- Nesse contexto de maior participação, é ressaltado o **maior envolvimento de mulheres nos governos locais** – houve **aumento de 22% na participação de mulheres na esfera legislativa, entre 1999 e 2012**; mas representam somente 10% entre os prefeitos – e a **importância de países como Argentina, Brasil e Costa Rica terem mulheres como chefes de Estado**. Entretanto, o documento alerta que **o hiato entre a participação política de homens e mulheres ainda é imenso**, ainda que essa dimensão da desigualdade de gênero varie imensamente entre países, devido a fatores políticos e culturais;

- Somente a maior participação civil não é suficiente para garantir a boa governabilidade das cidades, dando **destaque ao papel de lideranças que conduzam a “decisões apropriadas”** – logo, apostam na **qualidade dos políticos locais, no desenvolvimento de conteúdos mais programáticos e menos clientelistas nas propostas de governo**;

- **Maior interesse político em questões urbanas**, aferido a partir do aumento da produção normativa – criação e revisão de leis sobre ordenamento urbano e gestão das cidades, refletindo diferentes tendências de planejamento urbano, passando de uma tendência de maior intervenção física nos anos 80 para um grande acúmulo de déficits e redução de intervenções nos anos 90, chegando a um modelo mais recente bastante mais descentralizado e diversificado.

Dentre os **principais pontos a superar**, destaca-se:

- **A descentralização político-administrativa na região não foi adequadamente acompanhada pela descentralização fiscal, comprometendo, em alguns casos, o financiamento das políticas**. Ressalta-se que a região finalmente compreendeu a relevância do controle do endividamento público, inclusive no nível municipal. **Menciona-se como um dos casos mais famosos e exitosos a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada no Brasil em 2000 visando controlar a capacidade de endividamento dos diferentes níveis de governo**.

- Nesse processo de transferência de competências sobre políticas diversas – urbanas, sociais, ambientais – para os níveis locais, o documento resalta a importância de uma **clara divisão de responsabilidades entre os níveis de governo**, bem como o desenvolvimento de **mecanismos de coordenação e a transferência de recursos federais suficientes, condicionadas ao cumprimento de certos objetivos no plano local** – baseadas, por exemplo, em indicadores de pobreza e eficiência da gestão pública. Essas transferências federais visam combater desequilíbrios horizontais e verticais entre os níveis subnacionais, permitindo então que os governos locais façam frente às diversas demandas sociais que se colocam⁸.

- **Forte preocupação com a heterogeneidade das capacidades estatais entre os diferentes níveis de governo e sobre a relevância das funções devolutivas e redistributivas do Estado**: necessidade de promover políticas de harmonização e coesão territorial para garantir o desenvolvimento equitativo de todas as cidades.

reconhecem os riscos de captura desse espaço para a legitimação de interesses de grupos específicos, reforçando, desse modo, as desigualdades.

⁸ Comentário DA/SAGI: nesse contexto, as diversas versões do IGD – tanto do PBF quanto do SUAS – podem ser destacadas como importantes mecanismos nesse sentido de balizar as transferências de recursos federais. Nada disso é mencionado no texto. Mencionam somente o Fundo de Participação dos Municípios.

- Grande **problema no financiamento das políticas urbanas**, uma vez que nem sempre os processos de descentralização de responsabilidades ocorridos na região foram acompanhados da necessária transferência de recursos e capacidades. Nesse contexto, **apenas os municípios mais desenvolvidos têm se mostrado capazes de autofinanciar-se, enquanto os demais municípios continuam muito dependentes do governo central.**

- Por outro lado, alguns mecanismos importantes de financiamento – como captação da mais valia gerada por certos investimentos urbanos, leis de ocupação e uso do solo – têm sido pouco explorados.

- O controle de certos territórios e populações por parte de grupos violentos, que utilizam métodos coercitivos – em situações que configurariam, segundo o documento, a captura do Estado. A ameaça representada por esses grupos deve ser combatida pelos diferentes níveis de governo.

- **Novos desafios de governabilidade colocados por novas configurações urbanas requerem a adaptação das instituições à realidade dos territórios**, importante para se pensar sobre regiões metropolitanas e corredores urbanos, cidades com protagonismo internacional.