



DOCUMENTO DE POLÍTICAS DA HABITAT III

7 – ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO URBANO

29 de fevereiro de 2016

(versão não editada)





Esse Documento de Políticas da Habitat III foi preparado pelos membros da Unidade de Políticas nº7 e submetido no dia 29 de fevereiro de 2016, seguindo o modelo de Documento de Políticas fornecido pelo Secretariado da Habitat III.

As Unidades de Políticas da Habitat III são co-lideradas por duas organizações internacionais e compostas por no máximo 20 especialistas, reunindo diferentes profissionais de diversas áreas, incluindo academia, governo, sociedade civil e outros órgãos regionais e internacionais.

A composição da Unidade de Políticas nº7 e a Estrutura de Documentos de Políticas pode ser consultada no site www.habitat3.org.





RESUMO EXECUTIVO

FORTALECER ECONOMIAS URBANAS, CRIAR EMPREGO E MELHORIA DOS MEIOS DE SUBSISTÊNCIA

Em 2016, cerca de metade da população global vive em cidades e a taxa de urbanização está a acelerar no mundo em desenvolvimento. Infelizmente, a economia da maioria das cidades do mundo em desenvolvimento não acompanha o crescimento populacional. Como resultado, os trabalhadores na economia informal correspondem a cerca de 50 por cento ou mais da força de trabalho, levando a condições de trabalho más e duradouras assim como a meios de subsistência inseguros. Nestas condições, a favela é a forma urbana emergente. Cerca de 900 milhões de pessoas vivem e trabalham em aglomerados informais e que têm vindo a crescer 10 por cento anualmente. No mundo desenvolvido, os desafios do ajustamento estrutural e a desindustrialização colocaram enormes pressões em muitas cidades anteriormente ricas. Outras estão a crescer, criando concentrações inéditas de emprego de valor elevado na economia criativa. Mas o valor das terras e o custo de alojamento nestas cidades aumentaram dramaticamente, afetando adversamente os trabalhadores mais pobres. Neste contexto, é imperativo que os governos urbanos e as partes interessadas se tornem mais efetivos a facilitar e acelerar desenvolvimento econômico inclusive que tire partido do potencial criativo da cidade para gerar oportunidades de emprego decentes para milhões de novos cidadãos.

A Habitat III está a desafiar a comunidade global a considerar esta questão no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a necessidade de agir de forma a atenuar as alterações climáticas negociadas na COP21. O mundo será um lugar urbano, portanto é necessário as cidades tornarem-se parceiras na resposta global à sustentabilidade e desafios das alterações climáticas. As economias urbanas também têm o potencial de gerar as ideias e bem-estar que resolvem alguns dos desafios mais urgentes. O seu desempenho econômico é fundamental para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Este documento considera uma dupla abordagem. Primeiro, as cidades precisam de lidar com as condições que as suportam: estruturas regulatórias eficientes e transparentes; mercados fundiários coerentes; infraestruturas efetivas (energia, tráfego, transporte, água, saneamento); sistemas financeiros urbanos que proporcionam financiamento sustentável às cidades; e planeamento da utilização dos terrenos que origina uma forma urbana compacta. As soluções para grande parte destes desafios estão mais detalhadas noutros Documentos Temáticos da Habitat. Em segundo lugar, as cidades têm de facilitar proativamente um processo de desenvolvimento econômico com as partes interessadas na economia e exigir o mandato governamental e capacidade para este papel. Neste processo, através do diálogo com as áreas-chaves interessadas, as prioridades para agir localmente de forma a fortalecer a economia urbana irão emergir.

As cidades e as suas economias são espetacularmente diversas. Não há nenhuma solução normativa para os desafios de desenvolvimento econômico que enfrentam. As partes interessadas de cada economia urbana devem encontrar o seu caminho a seguir. Está no interesse dos governos nacionais e de organizações internacionais apoiar este esforço. O papel dos governos locais,





democraticamente responsáveis pelos cidadãos, é o de facilitar nas conversações entre as partes interessadas, fornecer liderança no investimento e ação e conseguir o apoio dos níveis governamentais mais elevados e da comunidade internacional.

Uma economia urbana consiste em centenas de milhares ou milhões de pessoas focadas em inúmeras decisões econômicas e transações diárias. Tem uma dinâmica muito forte e a capacidade de qualquer organização alterar o seu caminho é limitada. Os governos locais não têm os recursos para reformular a economia sem o apoio das suas partes interessadas. E mesmo a sua ação leva algum tempo a alcançar resultados. Desta forma, uma cidade é como um navio porta-contentores, cuja trajetória é impossível de alterar instantaneamente, mas ao ser alterada apenas alguns graus irá acabar num lugar muito diferente ao longo do tempo.

A Secção 1 deste documento de políticas expressa uma visão para a economia urbana futura em 2036 e uma série de princípios que devem guiar o desenvolvimento económico urbano e condições que têm de apoiar esse desenvolvimento.

A Secção 2 identifica o facto de que as cidades de todo o mundo enfrentarem uma vasta gama de desafios ao desenvolvimento económico. A expansão populacional excede o crescimento do emprego na maior parte das cidades dos países em desenvolvimento. A economia formal nessas cidades é minimizada pela economia informal, levando a condições complicadas e difíceis para a maioria dos trabalhadores. As infraestruturas são inadequadas para acomodar o crescimento populacional e as economias urbanas não estão a gerar riqueza suficiente para suportar o nível de investimento necessário. Um número pequeno de cidades globais domina a inovação e a economia criativa. Mas, mesmo nos países desenvolvidos, as cidades têm dificuldades nos ajustamentos estruturais. Esses desafios são assustadores mas, tal como as cidades à volta do mundo têm demonstrado, não são insuperáveis.

A Secção 3 especifica a estrutura para priorizar desafios e políticas para o desenvolvimento económico urbano e a nova agenda urbana. As cidades têm de criar economias mais inclusivas e robustas com níveis mais elevados de emprego produtivo e de trabalho decente. Para fazer isto, a governança urbana têm de ser fortalecidos e focados. Um ambiente empresarial que apoia investimento privado em todos os setores, formal e informal, tem de ser estabelecido. Falhas na infraestrutura estratégica têm de ser abordados. Uma forma urbana compacta suportada por tráfego de ordem superior é necessário para as cidades alcançarem um desenvolvimento económico sustentável. A estratégia urbana tem de elevar a capacidade de inovação e investimento que leva à transformação da economia. Essa estratégia deve aumentar e aproveitar a capacidade de ambas as economias formal e informal.

A Secção 4 destaca os atores, desde órgãos internacionais, estados nacionais, governos municipais, instituições educacionais, o setor privado, a sociedade civil e os líderes da comunidade informal. É um conjunto complexo de atores frequentemente a trabalhar individualmente. O poder é distribuído de forma injusta entre os atores. Política, interesses concorrentes e o meio cultural muitas vezes





trabalham contra a colaboração e confunde a tomada de decisão efetiva. De qualquer forma, a economia urbana continua a evoluir e a cidade continua a crescer, muitas vezes em favelas densas, sem acesso a serviços.

A Secção 5 abarca os problemas no desenvolvimento, implementação e monitorização das políticas de forma a melhorar a probabilidade de sucesso no desenvolvimento económico urbano. O objetivo da política pública é claro. Mas o sucesso apenas é possível se todas as partes interessadas – governos locais, o setor privado, a economia informal, a sociedade civil, incluindo instituições educacionais e sindicatos – estiverem envolvidas em enfrentar os desafios e identificar as oportunidades do desenvolvimento económico urbano.

O documento conclui com recomendações chave e passos a seguir nesta agenda ambiciosa, mas essencial.





1. VISÃO E ESTRUTURA DA CONTRIBUIÇÃO DO DOCUMENTO DE POLÍTICAS PARA A NOVA AGENDA URBANA

Apesar das cidades serem máquinas de crescimento, são também espaços de contradição com concentrações de extrema riqueza e pobreza.ⁱ Enquanto a maioria das cidades enfrenta desafios de infraestrutura, gestão financeira e institucionais, é nas cidades do Hemisfério Sul que estes desafios são sentidos mais gravemente. Nesses países, a urbanização está a ultrapassar o ritmo de crescimento econômico e de criação de emprego; existe um subinvestimento em infraestrutura urbana e fracos resultados de desenvolvimento humano na maioria dos moradores urbanos. O desenvolvimento econômico liderado pelo emprego é, portanto, uma prioridade para os governos locais e outras partes interessadas da economia urbana.

1.1 A nossa Visão para 2036

A nossa visão é a de que dentro de duas décadas, em 2036, as cidades terão respondido com sucesso aos profundos desafios sociais, econômicos e físicos que enfrentaram em 2016. Um ambiente de negócios melhorado criou novas oportunidades ao investimento e crescimento em ambos os segmentos formal e informal. A energia criativa das cidades à volta do mundo gerou novas oportunidades na economia formal e levou a uma extensão gradual dos benefícios dos trabalhadores, proteção legal e social e ainda serviços públicos para a força de trabalho informal.ⁱⁱ Os governos urbanos têm a capacidade de facilitar fortes parcerias à volta da estratégia de desenvolvimento econômico.ⁱⁱⁱ Nos próximos 20 anos, as cidades verão melhorias na infraestrutura física e organizacional necessárias para suportar o crescimento das populações urbanas e de suas aspirações. As cidades são mais compactas, habitáveis e sustentáveis e amparadas por investimentos estratégicos em infraestruturas de trânsito com baixa emissão de carbono. O aumento das receitas locais levou a um melhor e mais confiável serviço de infraestruturas e melhorou os níveis de vida de todos os cidadãos urbanos, principalmente os mais pobres.

5

1.2 Linhas de orientação

Para alcançar a nossa visão, referimos quatro princípios chave e cinco condições que são críticas para o fortalecimento das economias urbanas, criando emprego e melhorando os meios de subsistência rurais dentro de uma estrutura de desenvolvimento econômico inclusivo:

Princípio 1: Crescimento e desenvolvimento econômico urbano têm de ser inclusivos. Os governos urbanos têm a responsabilidade de facilitar o crescimento econômico urbano inclusivo que tem o objetivo de incrementar economias urbanas de forma que todos, não apenas alguns moradores, possam se beneficiar disso.

Princípio 2: Crescimento e desenvolvimento econômico urbano tem de ocorrer dentro de uma sólida estrutura de direitos. O avanço econômico nas cidades tem de ser baseado em fortes princípios de





direitos humanos. Especificamente:

- Direito de todos à cidade – incluindo o direito de grupos marginalizados a acesso equitativo de recursos e serviços públicos, incluindo terras públicas;
- Direito de todos a trabalho decente e oportunidades econômicas produtivas;
- Direito de todos a abrigo, infraestrutura e serviços urbanos adequados.

Princípio 3: Crescimento e desenvolvimento econômico urbano têm de contribuir para o desenvolvimento sustentável local e nacional. Uma economia urbana com sucesso e inclusiva também reconhece a importância de equilibrar o crescimento econômico com a sustentabilidade ambiental, suportando a inovação na economia verde, assim como a coesão urbana, reduzindo as desigualdades sociais e territoriais.

Princípio 4: Crescimento e desenvolvimento econômico urbano têm de criar, e não destruir, meios de subsistência informais. A estratégia de desenvolvimento econômico deve ter como objetivo o fornecimento de múltiplos caminhos através dos quais os trabalhadores informais e empreendedores possam expandir os seus negócios, aumentar a produtividade e subir na escala econômica.

Para atingir os princípios mencionados, as cidades necessitam que as seguintes condições de apoio estejam em funcionamento:

6

- Instituições locais, regionais e nacionais responsáveis e bem governadas;
- Ambientes de negócios que apoiem o investimento nas atividades dos setores formal e informal;
- Diálogo sobre políticas e parcerias entre o governo local, o setor privado e organizações da sociedade civil, incluindo organizações de trabalhadores informais, que promovam o investimento, emprego produtivo/trabalho decente, riqueza e segurança a todos os cidadãos;
- Infraestruturas físicas e sociais que fortaleçam fatores produtivos e que ajudem a melhorar a qualidade de vida dos residentes e de trabalhadores;
- Apoio à inovação e empreendedorismo – dois ingredientes necessários à mudança estrutural na economia urbana e relacionados com o meio educacional, empreendedor e cultural da cidade.

1.3 Quadro normativo

A nova agenda urbana econômica baseia-se e amplia o trabalho das estruturas globais existentes. A Habitat II reconheceu a importância das cidades como ferramentas de crescimento e, portanto, a necessidade de apoiar e investir em infraestruturas e capital humano. A Habitat II foi explícita em relação a apoiar a economia informal de forma a torná-la mais produtiva e integrada na economia





formal.^{iv} A agenda para a Habitat III reitera o compromisso da Habitat II no crescimento urbano inclusivo e vai ainda mais além de forma a incluir provisões para um maior investimento na criação de trabalho decente e a melhoria dos meios de subsistência informais.

Em 2015, a comunidade global adotou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODSs) que são de grande importância para a agenda urbana econômica. Enquanto todos os ODSs são intrinsecamente ligados ao desenvolvimento econômico urbano^v, quatro objetivos - #1 em acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todo o lado; #8 em crescimento econômico inclusivo e sustentável, pleno emprego produtivo e trabalho decente para todos; #9 em infraestrutura resiliente, promovendo a industrialização inclusiva e sustentável e fomentando a inovação; e #11 em cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis – são particularmente pertinentes para a missão deste documento. Estas formam a base da nova agenda urbana econômica que propomos neste documento. É também relevante o padrão global adotado pela Organização Internacional do Trabalho em 2015 – Recomendação 204 sobre a transição gradual de uma economia informal para uma economia formal -, que remete para a preservação dos meios de subsistência informais durante a transição e para acesso regulado de trabalhadores informais aos espaços públicos e recursos naturais.





2. DESAFIOS DAS POLÍTICAS

Os desafios do desenvolvimento econômico urbano que as cidades enfrentam são diversos, variando de acordo com os níveis de renda, contexto nacional e as idiossincrasias específicas de cada cidade.^{vi} As cidades de maior renda têm dificuldades com as consequências das mudanças estruturais, algumas enfrentando o desafio de setores com crescimento acelerado, outras lidando com as consequências de longo prazo de setores em declínio, competências desatualizadas e níveis elevados de desemprego. As economias emergentes e em desenvolvimento enfrentam o desafio de gerar um nível suficiente de trabalhos em quantidade e qualidade e de atualizar os salários informais e o auto-emprego. Todas as cidades enfrentam desafios de desigualdade e de grupos marginalizados, de necessidades de infraestruturas, e de operar com orçamentos rígidos e limitados.

As cidades também variam na sua fase de desenvolvimento econômico. Algumas das cidades do mundo em desenvolvimento, especialmente os Países Menos Desenvolvidos, têm economias com um alto nível de auto-emprego na economia informal. Outras têm economias desenvolvidas que suportam o emprego em produção em massa. Cidades com economias impulsionadas pela inovação e de alto rendimento estão a enfrentar um aumento no empreendedorismo de *start-up* (ver Quadro 1 em cidades *start-up*).^{vii} Também é verdade que a distribuição onipresente de tecnologia móvel e as melhorias em infraestruturas institucionais criaram oportunidades para as cidades no mundo em desenvolvimento avançarem no desenvolvimento econômico impulsionado pela inovação (por exemplo, a indústria de TI em Bangalore, Índia e o grupo de *start-ups* de *software* em Nairobi, Quênia).

Os desafios e políticas discutidas neste documento têm como foco o emprego produtivo e meios de subsistência, necessários para o crescimento econômico e para ampliar os desenvolvimentos econômicos e sociais. No entanto, a criação de trabalho e melhoria dos meios de subsistência têm de ser vistos no contexto de oportunidades oferecidas pelas cidades de promover investimentos – em moradia, negócios, infraestruturas e desenvolvimento de competências – e de governança urbana. O documento de políticas é bastante amplo. Pensamos que estes problemas são importantes em todas as cidades, apesar do nosso foco ser maioritariamente em cidades do mundo em desenvolvimento. Reconhecemos a heterogeneidade das cidades, a importância da compreensão de necessidades e circunstâncias locais e o perigo de recomendações de abordagem universal.

2.1 O Desafio de Emprego Produtivo

No passado, era amplamente assumido que as pessoas migravam para as cidades devido às oportunidades de emprego que ofereciam.^{viii} Mas hoje, criar oportunidades suficientes de trabalho decente e produtivo para todos é um desafio urbano importante. Ao longo das últimas duas décadas, muitas cidades à volta do mundo desindustrializaram-se enquanto que algumas outras (particularmente a China) industrializaram-se rapidamente (ver Quadro 2 sobre reformas





macroeconômicas e desenvolvimento econômico na China urbana). E o crescimento econômico recente em muitas cidades foi liderado pelos serviços e não por manufaturados: desde serviços mais pessoais (que são trabalho-intensivos) a serviços intensivos em conhecimento (que não são trabalho-intensivos). O resultado líquido é que há elevadas taxas de desemprego e, mais ainda, emprego informal em muitas cidades à volta do mundo.

O desemprego, particularmente o desemprego jovem, é um grande desafio para as cidades. As estimativas recentes da Organização Internacional do Trabalho – OIT (*International Labour Organization - ILO*) sugerem que a taxa mundial de desemprego girava em torno de 6 por cento em 2011 e foi projetado o seu aumento em cerca de 0,6 por cento ao ano: com a taxa mais alta no Oriente Médio e Norte de África (11-12 por cento) e a maior taxa de crescimento projetada nas economias desenvolvidas (acima de 2 por cento ao ano) (Tabela 1). No entanto, os números e as percentagens de desempregados em nada se comparam com os números e percentagens de trabalhadores na pobreza no mundo em desenvolvimento: em 2011, eram estimados 839 milhões de trabalhadores na pobreza (ganhando menos de 2 dólares por dia), representando 28,7 por cento da força de trabalho global (Tabela 2). Isto significa que a falta de emprego produtivo, mais do que o desemprego aberto, é fulcral para o desafio da empregabilidade, especialmente nos países em desenvolvimento.

Em regiões em desenvolvimento, enquanto existe um maior desafio de emprego jovem, as taxas de desemprego são relativamente baixas (4-7 por cento) e não estão crescendo significativamente, exceto no Oriente Médio e Norte de África (MONA). Em todas as regiões em desenvolvimento exceto MONA, o emprego informal corresponde a mais de metade do emprego não-agrícola: desde pouco mais de metade na América Latina a dois terços em África e Sudeste Asiático até cerca de 80 por cento no sul da Ásia (Tabela 3). Isto acontece porque nestas regiões, historicamente, a maior parte da força de trabalho tem ganhado os seus meios de subsistência na economia informal; e, com o passar do tempo, novos ingressantes na força de trabalho e aqueles que perderam o seu emprego assalariado formal procuram trabalho na economia informal, visto que não poderiam continuar desempregados.

Muitos dos que estão envolvidos na economia informal são pobres. Na maior parte dos países em desenvolvimento, a força de trabalho urbana informal é constituída principalmente por trabalhadores da construção, domésticos, produção caseira, vendedores de rua, trabalhadores de transportes e de recolha de lixo. Muitos são assalariados não apenas por empresas informais mas também por empresas formais e famílias, os restantes são trabalhadores autônomos. Apenas um segmento de trabalhadores informais – empregadores – beneficia-se de ganhos médios acima da linha de pobreza nacional. Mas os empregadores constituem apenas dois por cento do emprego informal na África Subsaariana e sul da Ásia e nove por cento no este e sudeste da Ásia (excluindo a China) ix. Os outros segmentos da força de trabalho informal, definidos por *status* de emprego e classificados em ordem descendente de ganhos médios, incluem empregados, trabalhadores por conta própria, assalariados casuais, trabalhadores industriais fora da fábrica e trabalhadores familiares não remunerados. Dentro desta hierarquia, as mulheres estão subrepresentadas entre





empregadores e super-representadas nos segmentos com os ganhos mais baixos, como trabalhadores industriais fora da fábrica e trabalhadores familiares não remunerados.^x

Para concluir, o desafio de emprego para as cidades de hoje, especialmente nos países em desenvolvimento, é o de criar mais trabalhos formais pagos e decentes, criar mais oportunidades para o auto-emprego produtivo e melhorar os meios de subsistência existentes na economia informal.

2.2 Investimento para a empregabilidade

O desafio em matéria de emprego é um desafio de investimento. Um desenvolvimento econômico urbano bem sucedido requer o funcionamento de quatro processos de investimento principais. Um deles é o investimento em habitação, principalmente na construção de capital social residencial, mas também em construir espaços de trabalho para empresas pequenas e informais. O segundo é investimento em infraestruturas, em serviços de utilidade pública (que tanto podem ser públicos ou privados), em outros serviços básicos de infraestrutura (água, saneamento) e em transporte e serviços públicos. O terceiro é investimento em negócios, em empresas formais e informais e tanto no setor de serviços como no industrial. O último é o investimento em capital humano, melhorando a capacitação da população urbana. Estes processos de investimento são centrais devido aos empregos que são diretamente criados durante o processo de investimento e construção, e também porque criam ativos que tornam as cidades habitáveis e produtivas.

10

Investimento em habitação: O insucesso de muitas cidades em gerar investimento residencial formal em localizações acessíveis resulta da prevalência de favelas em muitas cidades dos países em desenvolvimento, assim como de habitações degradadas em muitos países mais ricos. Em África, cerca de 60 por cento da população urbana,^{xi} cerca de 200 milhões de pessoas na África Subsaariana,^{xii} vivem em favelas ou em assentamentos precários e a população global de habitantes de favelas está a crescer a uma taxa estimada de 10 por cento anual. Há múltiplas causas para isto, uma é o problema fundamental da acessibilidade. A urbanização Africana está a avançar para os estratos de menor renda per capita do que outras regiões, e existem desafios técnicos na produção de um serviço de unidade habitacional acessível para níveis de renda tão baixos. Um segundo problema resulta da falta de transparência no direito das terras. O investimento em estruturas residenciais e de trabalho é limitado se esses direitos são incertos e sujeitos a disputas extensas e inconclusivas (ver Quadro 3 sobre legalização governamental de povoações informais no Senegal). No entanto, também é viável e desejável melhorar o alojamento em favelas e assentamentos precários sem o direito de posse.

Um terceiro fator é a regulação inapropriada. Muitos atos e ações econômicas necessitam de regulação, particularmente num contexto urbano confinado e congestionado. Mas muitas vezes os regulamentos vigentes são inapropriadas para o contexto. Estes têm o efeito de restringir a atividade econômica e por vezes favorecem excessivamente alguns grupos à custa de outros. As regulações são muitas vezes ignoradas por empresas formais, empresas informais e até mesmo pelo





governo. Isto provoca efeitos em cadeia, que são muitas vezes extremamente custosos. No contexto de investimento residencial, construção e outros regulamentos são estabelecidos com padrões que se tornam demasiado elevados para serem atingidos ou sustentáveis. Em muitas cidades, a maioria dos edifícios violam esses regulamentos. O insucesso do investimento em habitação interessa por diversos motivos. Primeiro porque simplesmente diminui o bem-estar – da geração atual e da próxima, criada em ambientes que podem ser demasiado adensados, pouco saudáveis e de risco, tornando as tarefas domésticas e o trabalho orientado para o mercado muito difíceis. Para além disso, leva a uma cidade com produtividade baixa. Grandes favelas com um serviço de transportes pobre reduzem a produtividade dos trabalhadores informais ao aumentar o tempo necessário para as tarefas domésticas e o trajeto para os postos de trabalho e de negócios. Isto interessa também porque as casas são muitas vezes a base para o trabalho, principalmente para a economia informal, e aglomerações informais são muitas vezes local de pequenos agregados industriais. Se é difícil fazer os investimentos para esta atividade crescer, então o desenvolvimento econômico urbano é retardado.

Investimento em infraestrutura: O déficit de infraestruturas é amplamente documentado. As estimativas da necessidade de investimento em infraestruturas para alcançar os ODS sugerem que \$ 1,6 - \$2,5 trilhões são necessários em cada ano entre 2015 e 2030 apenas nos países em desenvolvimento^{xiii} (Tabela 4). Em África, as necessidades de infraestruturas são estimadas em \$ 90 bilhões por ano, correspondendo a 15 por cento do PIB africano cada ano e mais de 50 por cento maior do que as taxas de despesa atuais. Este enorme déficit resulta parcialmente de restrições financeiras dos governos (central e especialmente local), com bases tributárias inadequadas para arrecadar as quantidades necessárias ou para oferecer garantias adequadas para financiar por meio de dívida. Isto também resulta, em muitos contextos, da regulamentação e do ambiente político. Enquanto que em muitos países de alta renda foi provado que era possível mobilizar fundos privados para investimentos em energia, telecomunicações e água, muitos países em desenvolvimento têm ambientes regulatórios e empresariais em que foi provado ser impossível. As consequências destes níveis baixos de investimento são evidentes. A falta de acesso a fontes de energia fiáveis e acessíveis é muitas vezes citado como um dos maiores obstáculos em fazer negócios.^{xiv} A falta de investimento em transportes leva ao congestionamento e fragiliza a conectividade na cidade (principalmente quando combinado com a dispersão residencial). O desenvolvimento de redes está a transformar a atividade de negócios no mundo em desenvolvimento, emponderando os trabalhadores na economia informal a alcançar taxas de produtividade mais elevadas.^{xv} No entanto, este desenvolvimento não pode ser assumido como garantido. Os trabalhadores têm dificuldades em ter acesso a trabalho, e a comunicação entre empresas é limitada. A infraestrutura de transportes modela a cidade e têm um papel importante em coordenar a localização do investimento privado. Contudo, o desenho dos sistemas de transporte necessita de ter em conta a localização das atividades informais e dos mercados aos quais se destinam. Sem ter em conta todos os agentes econômicos e as suas atividades, a cidade pode tornar-se menos produtiva, o que pode ter um efeito prejudicial ao longo do tempo e saúde dos passageiros. O acesso inadequado a serviços de infraestrutura básicos levam as classes mais pobres a gastar mais tempo e dinheiro a obtê-los enquanto o risco de propagação de doenças transmissíveis aumenta.





Investimento empresarial: Muitas cidades em desenvolvimento falharam em criar suficientes postos de trabalhos do setor formal. Atrair investimento internacional – que seja para tecnologia avançada em países de alta renda ou para vestuário e têxtil em países de baixa renda – é importante para a criação de emprego e para o desenvolvimento econômico como um todo. Estes setores produzem bens comercializáveis internacionalmente, necessários para gerar o mercado cambial que todos os países precisam. Isto é particularmente importante em África, onde estes setores estão ausentes e existe dependência de receitas provenientes dos produtos exportados e minerais. No entanto, também é o caso de que trabalhos subcontratados em indústrias de trabalho intensivo, como o vestuário e têxtil, não são necessariamente trabalhos decentes, mesmo para operários de fábrica mas particularmente para os que trabalham em fabricação caseira.

A falta de investimento empresarial é um grave problema devido a muitos fatores no ambiente econômico e político. No entanto, alguns dos problemas existem ao nível urbano. Em muitas cidades é difícil agrupar as parcelas de terra necessárias para o investimento empresarial formal. Entretanto, os locais de negócios informais, tanto em aglomerados de favelas como em espaços públicos, estão negligenciados e/ou prejudicados no desenvolvimento econômico local. A produtividade das empresas é baixa, parcialmente devido aos problemas de infraestrutura referidos acima e devido ao elevado custo de capital. Juntos, estes problemas criam um ambiente urbano em que as empresas podem operar nos mercados locais, mas com baixa probabilidade de serem competitivas nos mercados globais. As consequências leva a que uma significativa fonte de emprego falte em muitas cidades.

Capital humano e competências: O quarto desafio de investimento é o de construir uma força de trabalho saudável, com conhecimentos e competências para contribuir para uma economia urbana inovadora e competitiva. As cidades com trabalho mais intensivo em conhecimento têm capacidade de superar seus pares na economia criativa global, adicionando valor, aumentando a produtividade e, assim, atraindo investimento e emprego. Isto é particularmente verdade no escalão superior das cidades onde um ciclo virtuoso de maior investimento estimula o crescimento de emprego e migração. Um ambiente cosmopolita tolerante e diverso pode reforçar a atratividade de uma cidade para os trabalhadores e empreendedores com mais conhecimentos.^{xvi} Economias urbanas de sucesso evoluíram sinergicamente com excelentes universidades, algumas delas sendo a fonte de centenas de *start-ups* tecnológicas que transformaram a economia urbana e regional.^{xvii} Isto não é completamente limitado ao mundo desenvolvido, visto que cidades como Bangalore, Índia são atualmente um dos centros de maior crescimento tecnológico no mundo.^{xviii}

É geralmente o caso de que os níveis de competências em áreas urbanas excedem as outras partes do país. De qualquer maneira, uma elevada proporção da força de trabalho não tem os níveis básicos de competências. As capacidades empresariais também são fracas e têm sido identificadas como um desafio.^{xix} A falta de competências empresariais adequadas resulta da ausência ou da baixa qualidade de infraestruturas educacionais e programas de formação e também da carência de oportunidades de aprendizagem no trabalho. Existem muitas razões intrínsecas para reforçar a capacidade educacional global. Mas certamente uma das mais importantes é que a habilidade para





competir na economia urbana e conseqüentemente na economia global é essencialmente resultante da capacidade e engenhosidade humana, e assim dependente dos conhecimentos e competências da força de trabalho de uma cidade.

2.3 O Desafio da Governança

O desenvolvimento econômico urbano requer uma autoridade local capaz e perspicaz. As cidades apenas funcionam se existirem bens e serviços públicos para todos os cidadãos e se existir um sistema institucional e regulatório que possa aproveitar as forças de mercado para oportunidades econômicas e bem-estar de todos. Em muitas cidades, o governo local não tem sido capaz de alcançar estes objetivos. Isso acontece, em parte, devido às estruturas institucionais e às tensões políticas que elas criam, em parte devido à falta de recursos e em parte devido à falha para engajar e colaborar com ampla gama de atores urbanos.

O desafio da governança urbana foi abordado com maior detalhe na Política da Unidade nº4. Em muitas cidades, a governança local não tem o mandato ou recursos para enfrentar desafios urbanos significativos. O processo de delegação, acordado na Habitat II, ficou estagnado em muitas jurisdições. Dependendo da cidade, a delegação progrediu ou regrediu ao longo dos últimos vinte anos. Os governos locais têm frequentemente autonomia limitada e a sua autoridade é evidenciada nas contratações e mecanismos de disciplina dos funcionários dos governos locais.^{xx} Globalmente, os governos locais mantêm-se dependentes das transferências do governo local para financiar os custos de operação e de capital. O resultado é o de que a responsabilidade de facilitar o processo de desenvolvimento e os recursos para financiar esse processo nem sempre estão disponíveis para os governos locais. Para além disso, os trabalhadores com mais qualificações não consideram o governo local como um empregador atrativo, o que frequentemente leva a que falte pessoas para negociar com o setor privado em bases iguais.

Estrutura institucional e economia política: Em muitas cidades, as estruturas institucionais são confusas e concorrentes, o que significa que o ambiente de autorização de qualquer parte do governo é circunscrita e de eficácia limitada. As responsabilidades são divididas entre diferentes ministérios do governo central (finanças, negócios, habitação, terras, transportes) com diferentes níveis de autonomia dados aos governos urbanos. Em muitas jurisdições, os governos locais não têm mandato para sustentar o desenvolvimento econômico. Dentro de uma região metropolitana é frequente o caso de que as fronteiras estão desatualizadas e por isso as cidades dispersam-se ao longo de várias jurisdições. Esta divisão de autoridade é também complicada devido à política, visto que há interesses envolvidos em diferentes formas e a diferentes níveis de governo.

Também há o caso de que os governos locais, como os nacionais, frequentemente colidem com os mais ricos e mais poderosos. Isto torna particularmente difícil assegurar que as instituições locais, as políticas e as práticas sejam justas e equitativas.





Estes são problemas difíceis de abordar, mas a primeira solução é estabelecer claras linhas de autoridade e de responsabilidade, com um escopo amplo o suficiente de forma a permitir os líderes verem a cidade como um todo. O nível apropriado para fazer isto irá variar de acordo com o contexto e o tamanho da cidade, e em muitos casos será a cidade em vez do governo nacional. A segunda solução é que os governos locais estabeleçam processos participatórios de elaboração de políticas e de definição de regras ao nível da cidade (ver Quadro 4 para um exemplo de decisão participativa numa cidade média na Turquia).

Finanças e recursos: As cidades têm demandado necessidades de financiamento, tanto para despesas operacionais como, principalmente se forem de rápido crescimento, de despesas de capital. As estimativas de necessidades de gastos de infraestruturas são entre 10-15 por cento do VAB urbano em muitas cidades.^{xxi}

As responsabilidades para provisão de diferentes serviços (saúde, educação, policiamento, saneamento, transporte) variam entre os níveis de governo, mas em todos os casos necessita de recursos adequados. É necessário haver um fluxo de fundos proporcional onde estas responsabilidades pertencem ao governo municipal. Similarmente, a despesa em capital urbano tem de ser financiada por linhas de financiamento do governo central ou permitindo empréstimos municipais.

Atualmente existe um grande desequilíbrio entre a capacidade fiscal dos governos locais e as suas responsabilidades de despesa. Por exemplo, algumas autoridades urbanas no Canadá são bastante autônomas, gerando cerca de 90 por cento das receitas totais para despesas operacionais e de capital através de fontes locais.^{xxii} Mas o papel e a autonomia dos governos locais em matérias fiscais, especialmente em países em desenvolvimento do sul da Ásia e África, são muito limitados.^{xxiii}

Os desafios são assegurar que o fluxo de fundos para as cidades seja adequado e retificar os desequilíbrios entre responsabilidades e capacidade fiscal. Se o governo urbano não é capaz de arrecadar receitas locais para pagar os serviços locais dos quais é responsável ou de atrair as competências para gerir esses recursos eficientemente, então o incentivo de investimento ou de parceria com esse governo é limitado.





3. PRIORIZANDO OPÇÕES DE POLÍTICAS - AÇÕES TRANSFORMADORAS PARA A NOVA AGENDA URBANA

O foco deste relatório é o desafio de ajudar as cidades a gerar mais empregos e oportunidades de trabalho produtivas; melhorar os empregos existentes e os meios de subsistência; e assegurar que todos os cidadãos (incluindo os de baixa renda, baixas competências, trabalhadores informais e migrantes) tenham acesso a oportunidades de rendimento. Isto deve ser atingido por meio do fortalecimento das economias urbanas. A priorização de opções políticas tem como base os princípios e condições para o desenvolvimento econômico enunciados na Secção 1.

O primeiro princípio baseia-se em que o potencial das cidades é alcançado se as pessoas puderem investir – no desenvolvimento de competências, meios de subsistência, negócios e nas suas casas (que muitas vezes funcionam como local de trabalho ou espaços de armazenamento) – e se beneficiar com tais investimentos. A vantagem das áreas urbanas é o potencial para um nível elevado de conectividade e, conseqüentemente, de intensa interação econômica e social entre uma gama maior e diversificada de pessoas, competências e oportunidades de mercado, podendo todas elas contribuir para externalidades positivas (incluindo economias de aglomeração) que muitas cidades disfrutem. Além disso, redes de cidades permitem explorar vantagens comparativas e especialização a uma escala regional e global, estimulando assim a inovação, aumentando a produtividade, conduzindo para o crescimento econômico e desenvolvimento humano mais abrangente. O papel principal da política pública é o de suportar este potencial.^{xxiv} Isto envolve criar um ambiente institucional e regulatório que suporte as empresas privadas, tanto formais como informais, enquanto procuram compensar as falhas de mercado e fornecer garantias e redes de segurança social. Isto requer um extenso investimento em infraestruturas e bens e serviços públicos, uma alocação justa desses bens públicos e um ambiente regulatório apropriado.

15

Todas as cidades são diferentes e a formulação de políticas exige o reconhecimento das circunstâncias locais e um cuidadoso diagnóstico dos obstáculos ao investimento e à criação de empregos em cada cidade. Ao fazer estes diagnósticos, é importante ver a cidade como um todo. Diferentes setores, tanto formais como informais, têm um determinado papel. A criação de emprego e produtividade são difíceis de alcançar se o capital residencial e comercial estiverem mal alocados ou forem de fraca qualidade. O crescimento econômico pode ser sustentado apenas num contexto de desenvolvimento humano inclusivo e de uma alocação justa dos bens e serviços públicos.

Os formuladores de políticas têm de demonstrar preocupação pela equidade e justiça social; sustentabilidade, incluindo responsabilidade ambiental e resiliência; inclusão social e econômica, incorporando a capacitação dos grupos desfavorecidos; e responsabilidade democrática. Tudo isto irá contribuir para atingir os ODS até 2030. As estruturas construídas hoje serão de longa duração, moldando o desempenho econômico e social das cidades, assim como o seu uso de energia e sustentabilidade ambiental durante as próximas décadas.





Guiadas por estes critérios e pelos desafios reforçados na secção anterior, as prioridades das políticas baseiam-se em seis grandes classes: uso do solo; suporte às iniciativas de negócios; provisão de infraestruturas e de serviços; a economia informal; financiamento urbano; governança urbana e capacidade governativa (em termos fiscais e humanos).

3.1 Uso do solo: construindo uma cidade compacta

A estrutura da cidade e a sua forma de construção podem afetar profundamente a sua habilidade de suportar o desenvolvimento econômico. Uma cidade compacta, que tem uma alta densidade de construções com usos mistos, é capaz de suportar um alto nível de conectividade – movimento de trabalhadores, bens, serviços e ideias – de uma maneira eficiente e sustentável (ver Quadro 5 sobre cidades compactas). Isto, por sua vez contribui para um maior padrão de vida e para a vitalidade urbana necessária para suportar uma economia dinâmica. São necessários quatro tipos de políticas para alcançar isto.

A primeira é a **regulamentação do uso do solo** apropriada. Regulamentações são necessárias para manter os padrões de construção, garantir padrões mínimos e controlar o congestionamento. No entanto, estes padrões – por exemplo, tamanho dos terrenos, coeficiente de aproveitamento do terreno e padrões de construção – têm de ser apropriados a um contexto urbano e ao nível de desenvolvimento nacional. Em muitos casos não o são, com padrões definidos demasiado altos e que são conseqüentemente ignorados. Sujeita a preocupações ambientais e de congestionamento, a regulamentação deve acomodar o desenvolvimento de alta densidade e ao uso misto do solo. As regulações do uso do solo têm de ser ajustadas de forma a acomodar o dramático crescimento de aglomerados informais em muitas cidades do mundo em desenvolvimento.

16

O segundo elemento é o de assegurar **transparência na posse das terras**, de forma a que o investimento não seja bloqueado pela incerteza em relação à propriedade ou outros direitos de uso do solo. Uma reforma é muito complexa visto que deve ser uma combinação de sistemas tradicionais e de sistemas orientados para o mercado já existentes, dado que é provável haver muitos requerentes para um pedaço de terreno particular e que poderosos interesses enraizados tendem a capturar a valorização do uso do solo. O uso eficiente e equitativo do solo também requer que mercados complementares – tais como o crédito hipotecário e o setor da construção – estejam a operar eficazmente.

Finalmente, a autoridade das cidades necessitam de uma visão estratégica e de políticas direcionadas ao planeamento do uso do solo. Uma visão para o desenvolvimento de longo prazo da cidade, estabelecida no contexto das estratégias de desenvolvimento econômico nacional, é necessária para guiar as decisões de investimento privado assim como as ações públicas. Existe o risco de que ‘falha de coordenação’ possa dissuadir investimento, a não ser que os investidores tenham expectativas claras sobre o desenvolvimento de diferentes áreas da cidade.





Esta visão deve ser articulada em: a) Estratégias de Desenvolvimento da Cidade de médio e longo prazos, desenhadas para coordenar o uso do solo, em linha com o desenvolvimento de infraestruturas e possíveis padrões de crescimento setorial; b) investimentos em infraestruturas que promovam, em vez de atrasar, o desenvolvimento privado e c) revisão ativa da regulamentação de construção e uso do solo com uma visão que encoraje uma apropriada combinação de desenvolvimento de densidade e uso misto do solo, de forma a permitir o florescimento de vários tipos e tamanhos de empresas, e a transição para uma economia e sociedade com baixo índice de utilização de carbono.

Vários passos têm de ser tomados para tornar estas estratégias e planos credíveis, incluindo ajustamentos regulares ao longo do tempo. O papel dos planos e estratégias urbanas deve ser de apoio ao investimento privado. Devem reconhecer os riscos associados a ser extremamente rígido, com flexibilidade integrada.

3.2 Infraestruturas e Provisão de Serviços

Uma cidade é um grande complexo de sistemas integrados. A disponibilização de infraestruturas dentro de uma cidade é necessária para o seu funcionamento eficiente e equitativo. Energia é necessária para aumentar a produtividade. Infraestrutura de transporte em particular é essencial para alcançar os benefícios de conectividade e de evitar os custos financeiros, ambientais e de saúde pública decorrentes de congestionamentos. As demandas da densidade urbana e a mitigação das alterações climáticas são uma prioridade para o transporte público (e transporte à pé/não-motorizado como bicicleta). É preciso dar uma atenção particular às necessidades de transporte dos trabalhadores pobres, visto que os benefícios de deslocamento para os aglomerados urbanos informais pode ser dramático. Os negócios também precisam de conectividade para o resto da região, país e mercados globais através de redes de transportes, portos, aeroportos e telecomunicações.

A agenda política de desenvolvimento econômico necessita de

- a) Instaurar processos de formulação de planos de desenvolvimento de infraestruturas de médio e longo prazos, baseados numa avaliação rigorosa das necessidades e eficácia de atender estas necessidades;
- b) Políticas efetivas e transparentes de implementação de projetos de infraestrutura e obtenção de investimento em infraestruturas;
- c) Financiamento por meio de fontes públicas e privadas. Terminar com as lacunas das infraestruturas requer um aumento substancial no investimento em infraestruturas, onde a contribuição de capital privado será crucial.^{xxv}

3.3 Suporte aos Negócios

É essencial para os governos urbanos apoiar ativa e propositadamente o processo de desenvolvimento econômico. Ao atuar como uma parte interessada na economia local, os governos





locais reconhecem as relações simbióticas entre a sua economia, o sucesso da sua comunidade empresarial, o nível de vida dos seus cidadãos e os serviços fornecidos à comunidade. Ao demonstrar liderança no desenvolvimento econômico, estabelece-se a possibilidade de ajustar políticas locais e administração pública de uma forma que sustente o processo de desenvolvimento. Em muitas jurisdições, a capacidade dos governos locais é limitada. Mas mesmo nessas cidades, o processo de se identificar como adepto do desenvolvimento estabelece, no mínimo, uma agenda de defesa que de outra forma não existiria. Em cidades com maior capacidade, o impacto da liderança no desenvolvimento econômico pode ser quase de ajustamento imediato de serviços municipais para sustentar os negócios. No longo prazo, estes esforços combinam com os de outras partes interessadas de forma a transformar a economia urbana.^{xxvi}

Ao nível mais básico, o desenvolvimento de negócios é um produto de conversações entre negócios de vários tamanhos, investidores de todos os tipos, incluindo investidores diretos estrangeiros, empresas locais e potenciais empreendedores – para melhor perceber as suas necessidades e aspirações. Isto aplica-se igualmente a negócios formais e informais, visto que ambos têm que enfrentar uma miríade de desafios que vão desde regulação arbitrária, comunicações dentro da indústria, logística, recursos humanos, gestão do negócio, alcançar mercados locais e externos, entre muitos outros. É importante para os oficiais do governo entender os desafios da comunidade empresarial local e de enfrentar os problemas à medida que vão surgindo.

Esta conversação também pode ajudar a posicionar o governo urbano a colaborar mais efetivamente com nível nacional dentro das agências de investimento . Uma cidade que tenha desenvolvido uma posição competitiva intrínseca, quer seja pelas competências do seu mercado de trabalho, a força dos seus grupos dominantes, boas infraestruturas ou pelo dom natural, pode atrair investimento estrangeiro.

Desenvolvimento de negócios também pode incluir programas proativos tais como suporte a associações industriais, centrais de serviço de suporte a empresas informais pequenas e médias com programas de treinamento, tutoria, programas *peer-to-peer*, incubação e espaços de trabalho compartilhados. Os serviços podem ser adaptados às diferentes necessidades dos diferentes tipos de negócios, incluindo as pequenas e médias empresas e as informais. As atividades de desenvolvimento de grupos, em que as partes interessadas numa indústria particular identifiquem estratégias que podem fazer avançar a sua indústria, podem ser muito efetivas (ver Quadro 6 sobre desenvolvimento econômico local em Morogoro, Tanzânia). As atividades de desenvolvimento de grupos devem ser dirigidas tanto a grupos de empresas formais como a de informais, situadas em agrupamentos informais. Os serviços de desenvolvimento de negócios podem ajudar a responder às lacunas existentes no financiamento de negócios ao atrair parcerias com instituições financeiras. O desenvolvimento de negócios varia em complexidade e alguns exigem um elevado nível de conhecimento para operar com sucesso, e podem ser fracassos dispendiosos na ausência de expertise. Uma consulta prévia com os potenciais beneficiários e outras partes interessadas pode melhorar o resultado final. O reforço das capacidades nesta área tem de ser de alta prioridade.





No mundo em desenvolvimento, é crucial fornecer suporte aos trabalhadores informais e às atividades dos seus meios de subsistência, visto que frequentemente representam a maioria dos trabalhadores e das empresas na economia urbana. O fornecimento de suporte eficaz aos negócios pode ajudar a melhorar a produtividade e a responder aos desafios. Também os encoraja a incorporar os seus negócios à medida que o sucesso aumenta.

Numa economia crescentemente focada no conhecimento, as competências disponíveis na força de trabalho são determinantes primárias para o investimento empresarial e crescimento do emprego. O desenvolvimento orientado de uma força de trabalho pode ser uma importante vantagem competitiva numa economia urbana. Uma estratégia de desenvolvimento econômico pode identificar as competências necessárias e ajudar nos esforços de instituições educacionais em atender as lacunas. As instituições educacionais que estão posicionadas para responder às necessidades da economia urbana podem ter um papel crucial neste processo.^{xvii}

3.4 Suporte à economia informal

Tal como referido anteriormente, a maioria da força de trabalho na maior parte dos países em desenvolvimento encontra-se na força de trabalho informal. Dentro dos trabalhadores autônomos informais, existem alguns que se dedicam a bens e serviços ilegais e outros que fogem ou evitam o registo e a tributação. No entanto, a maioria são trabalhadores pobres a tentar ganhar o seu sustento de forma honesta. Esses trabalhadores iriam agradecer os benefícios que advêm da regulação e tributação. Mas para eles, os regulamentos atuais são frequentemente irrelevantes, inapropriados ou punitivos; e muitos impostos ou taxas não se aplicam. As cidades precisam adotar políticas mais apropriadas e inclusivas de forma a suportar os trabalhadores mais pobres na economia informal.

No centro dos debates das políticas para a economia informal encontra-se a questão de como e se deve ser feita a formalização da economia informal. Historicamente, tem havido duas noções dominantes do que a formalização da economia informal significa ou deveria significar. Para alguns, significou um deslocamento dos trabalhadores informais para empregos assalariados formais – mas isto requer a criação de trabalhos assalariados suficientes. Para outros, significou o registo e tributação de empresas informais. Mas, em anos recentes, tem havido um aumento no reconhecimento de que a economia informal está a expandir-se e não a decrescer; de que é composta de autônomos e de trabalhadores assalariados, a maioria dos quais são trabalhadores pobres a tentar ganhar o seu sustento de forma honesta, muitos deles a pagar os impostos e taxas de vários tipos; e de que as regulações e políticas governamentais têm um impacto direto, frequentemente negativo. Com este reconhecimento veio uma nova perspetiva para a formalização: um processo gradual que deve preservar e melhorar os meios de subsistência informais enquanto estendem as proteções legais e sociais, assim como os serviços de suporte à força de trabalho informal, particularmente dos trabalhadores pobres.





Ao refletir esta nova perspectiva, a Recomendação 2014 na Transição Gradual do Setor Informal para o Formal, adotada pelos parceiros tripartidos na conferência anual de 2015 da Organização Internacional do Trabalho, reconhece e prevê o seguinte:

- A maioria dos trabalhadores informais são de famílias pobres a tentar ganhar o seu sustento enfrentando grandes adversidades e, portanto, necessita de proteção e promoção em troca de regulação e tributação;
- A maioria das entidades econômicas informais são individuais ou familiares, geridas por trabalhadores independentes que não contratam outros;
- Meios de subsistência informais não devem ser destruídos no processo de formalização;
- O uso regulado de espaços públicos é essencial para o sustento dos trabalhadores informais, especialmente nas cidades;
- O acesso regulado a recursos naturais é também essencial para o sustento de trabalhadores informais.

No contexto das cidades, esta nova perspectiva de formalização requer uma reapreciação das políticas, planos e práticas urbanas, que muitas vezes funcionam contra, e não a favor, dos trabalhadores informais e dos seus meios de subsistência. Os trabalhadores pobres na economia informal tendem a trabalhar tanto em espaços públicos como as ruas, áreas abertas, obras de construção ou casas privadas, frequentemente em favelas ou assentamentos precários. De forma a tornar os seus meios de subsistência produtivos, os trabalhadores pobres necessitam de locais de trabalho seguros com serviços de infraestrutura básicos. Isto requer um acesso regulado a espaços públicos, à posse *de facto* e melhoria das favelas e assentamentos precários. Os estatutos das cidades relacionados com comércio de rua são, muitas vezes, desatualizados e punitivos. Em vez de atualizar os regulamentos, os governos tendem a deslocar os vendedores de rua dos distritos centrais para as periferias das cidades, para depois acabarem por voltar. Os regulamentos das cidades relacionadas com a gestão de resíduos sólidos não reconhece ou integra os recolhedores de lixo que têm limpado as cidades durante décadas, que sabem melhor como recuperar materiais recicláveis, e daí reduzir as emissões de carbono e os custos (para as cidades) da disposição de resíduos.

Para garantir e melhorar os seus meios de subsistência, os trabalhadores pobres informais necessitam de um ambiente de negócios favorável, assim como serviços de apoio. Necessitam do direito a serem livres de intimidação pela polícia e outras autoridades locais, de confiscações dos seus bens e equipamentos e de despejos e demolições das suas casas e locais de trabalho. Necessitam de segurança na posse das suas casas e locais de trabalho, acesso a infraestruturas básicas nos seus locais de trabalho e transportes públicos entre as suas casas e locais de trabalho, fornecedores e clientes. Isto requer que as cidades reconheçam que as aglomerações informais e o espaço público – os bens comuns urbanos – são locais de atividades informais; e que despejar os trabalhadores pobres dos aglomerados informais e espaços públicos não só enfraquece os seus meios de subsistência como também enfraquece a economia urbana. Considerado de outra





maneira, isso requer que as cidades integrem os trabalhadores informais e os seus meios de subsistência em planos de desenvolvimento econômico local.

Em termos de governança urbana, os trabalhadores pobres na economia informal precisam do direito a organização e representação. Necessitam de poderem exercer a sua voz coletiva, que vem sendo organizadas por associações democráticas; e necessitam de exercitar a voz representativa, que vem através dessas organizações tornando capaz de participar em decisões sobre a formulação de políticas, estabelecimento de regras, negociações coletivas ou processos de negociação relevantes. Para isto, necessitam de apoio para construir capacidades de forma a permitir que a sua liderança seja eficazmente engajada com os formuladores de políticas, assim como uma base de conhecimentos sólida com a qual podem defender as suas posições (ver Quadro 7 sobre plataformas de partilha de informação, diálogo e negociação entre trabalhadores informais e autoridades locais).

3.5 Financiamento Urbano

Uma fonte de receita previsível, segura e substancial é necessária para os governos locais suportarem os serviços e infraestruturas com o nível suficiente para o desenvolvimento econômico urbano.

Os fundos podem vir do governo central ou de fontes locais. As fontes locais têm um papel importante visto que conectam os cidadãos ao governo local, permitindo manter a responsabilidade dos governos locais para a alocação dos orçamentos e seus resultados.^{xxviii} Isto pode evitar uma armadilha governamental: com uma grande dependência nos mandatos centrais e alocação, os cidadãos tornam-se desinteressados no que os governos locais fazem, o que por sua vez enfraquece os incentivos para os governos fazerem melhor a respeito de alcançar as necessidades públicas e os incentivos aos cidadãos pagarem os impostos e taxas locais e monitorizarem o desempenho dos governos locais.

A autonomia local precisa de ser equilibrada contra o risco de guerra fiscal entre cidades, oferecendo tributações mais baixas para níveis baixos. Isto pode envolver o estabelecimento de taxas fiscais locais mínimas por parte dos governos centrais.

Existem fortes razões para implementar tributação ao valor dos terrenos; eticamente, visto que o valor dos terrenos urbanos deriva da sua localização na cidade e de investimentos públicos na cidade como um todo, em vez de proceder das ações passadas ou presentes dos proprietários daquele terreno particular; economicamente, uma vez que a tributação sobre o valor da terra tende a ser menos prejudicial para atividades produtivas do que impostos sobre as empresas ou taxas de licenciamento de negócios; e administrativamente, visto que pode ser baseado no cadastro de terras (também necessário como parte de assegurar a transparência da propriedade e direitos de arrendamento). Mas o desafio administrativo de construir e manter um cadastro do terreno é reconhecido.^{xxix}





Onde o desenvolvimento de infraestruturas de larga escala é necessário, os governos locais qualificados devem ser permitidos de levantar recursos adicionais. Há três métodos particulares que mostraram um grande potencial, tal como financiamento municipal (tanto através de empréstimos de bancos como de títulos municipais), parcerias público-privadas e atividades comerciais dos terrenos.^{xxx} Parcerias tripartites – entre o governo local, o setor privado e as comunidades urbanas mais pobres – são outro método a explorar. Têm sido efetivas em esquemas de melhoria de favelas com as classes mais desfavorecidas a contribuir com o seu trabalho. No entanto, para permitir aos governos locais um melhor uso destes instrumentos financeiros, é necessário introduzir mecanismos de auditoria e fortalecer a capacidade institucional dos governos locais (ver Quadro 8 sobre um método alternativo de atrair receitas em São Paulo, Brasil).

3.6 Governança Urbana

Uma boa governança é essencial para o desenvolvimento. Fornece os serviços necessários para o investimento do setor privado como água, saneamento, transportes e infraestruturas de trânsito, mercados locais e, em algumas jurisdições, saúde e serviços educacionais. Também estabelece, em grande parte do mundo, impostos e tarifas locais, assim como regulações no planeamento do uso do solo. Representa a comunidade no processo de desenvolvimento e pode tanto facilitar como dificultar esse processo. Muita da infraestrutura gerida pelos governos locais é capital intensiva e demora anos ou décadas a ser estabelecida e tem ciclos de vida de muitas décadas. Como resultado, uma governança local estável, efetiva, responsável e transparente, incluindo políticas, planeamento, aquisição, investimento e tributação, pode ser um benefício significativo para as partes interessadas no desenvolvimento econômico melhorarem o clima de investimento e risco por parte dos parceiros do setor privado. Pode também ser um instrumento para corrigir desequilíbrios socioeconômicos profundos, melhorando as condições entre os trabalhadores mais pobres e gerando emprego, como o caso de Medellín demonstra (ver Quadro 9).

Uma série de princípios chave são importantes para articular uma governança local efetiva e de suporte. Os governos devem ser responsáveis para com a população da cidade e deve ser dada voz a diferentes partes interessadas (incluindo o setor privado, universidades, sindicatos, setor informal, etc.). Também deveria existir transparência de autoridade, com uma clara divisão de responsabilidades entre os níveis de governo, e cada camada de governo deve ser empoderada de forma a cumprir com as suas responsabilidades. A abrangência espacial de controle deve ser apropriada, com as políticas da cidade e os bens públicos geridos por uma autoridade em toda a cidade, e os serviços locais fornecidos a um nível mais descentralizado. A capacidade e a expertise tem de ser desenvolvida a todos os níveis, incluindo as funções de desenvolvimento econômico em governos locais; fortalecimento da monitorização e mecanismos de avaliação dos programas governamentais; e reforço da transparência através de medidas como o e-governo. O desenvolvimento econômico é um objetivo transversal do governo local e precisa de apoio colaborativo de várias áreas funcionais discutidas anteriormente. É importante para a estrutura do governo local refletir este desafio e alinhar as funções a favor da estratégia de desenvolvimento econômico como uma prioridade principal a nível municipal. A habilidade de trabalhar com o setor





privado, instituições educacionais e parceiros de desenvolvimento da comunidade em formular as estratégias locais de desenvolvimento econômico requer uma cultura a favor do negócio e das parcerias.

Apesar do contexto de políticas nacionais ter algum impacto, as cidades encontram-se onde os trabalhadores urbanos informais perseguem os seus meios de subsistência e vivem as suas vidas. Os seus meios de subsistência estão intimamente ligados com os processos, políticas e procedimentos promovidos pela cidade que conduzem às várias – e muitas vezes desconectadas – agendas. Os trabalhadores urbanos informais são vulneráveis às políticas municipais que os discriminam e permitem o assédio por parte dos oficiais locais. Para facilitar uma melhoria da produtividade e do nível de vida entre os trabalhadores informais, a estrutura regulatória local e as autoridades públicas têm de reconhecer a contribuição que eles têm para com a economia local.





4. PRINCIPAIS ATORES PARA A AÇÃO – INSTITUIÇÕES FACILITADORAS

Apesar de o documento temático se focar nas economias urbanas, reconhecemos que estas são complexas e que requerem ações de diferentes atores nos níveis global, regional e local. Nesta secção, descrevemos os papéis e funções de vários atores-chave: governos, organizações multinacionais e internacionais, sociedade civil e os setores privados e informais. A nossa escolha de atores foi baseada nas suas esferas de influência – desde estabelecer normas e padrões globais a influenciar onde os vendedores de rua podem ou não negociar – e no tipo de influência que exercem na economia. Qualquer quadro de políticas econômicas urbanas tem de ter em conta todos os atores econômicos. É da nossa opinião que um bom quadro econômico equilibra as necessidades de todos os atores de modo a fortalecer as economias, melhorar os meios de subsistência e criar empregos.

4.1 Principais Atores e Instituições

No geral, os *governos nacionais* são cruciais no estabelecimento de quadros legislativos e de políticas para o desenvolvimento econômico. O seu papel na gestão ambiente macroeconômico, fiscal, no quadro regulatório, no estabelecimento de políticas intergovernamentais e descentralizadas, assim como estabelecendo o quadro de políticas para os setores, empresas e indústria torna-os em atores importantes e poderosos nas economias urbanas. Reformas macroeconômicas bem desenhadas e implementadas eficazmente podem alterar drasticamente o curso e a rapidez do desenvolvimento econômico urbano (ver Quadro 2). Os governos nacionais têm uma perspectiva estratégica e ampla sobre as oportunidades e preocupações locais. O seu interesse pode ser com o todo, em vez de particular.

Os *governos locais* são o nível de governo representativo e responsável mais próximo. Ao contrário dos governos nacionais, a sua competência é local e a sua preocupação é criar um ambiente local em que as organizações possam crescer. São também responsáveis pela regulação e licenciamento do desenvolvimento e uso do solo.

- Os governos urbanos são responsáveis pelas infraestruturas físicas ao nível da comunidade, as quais são necessárias para que os negócios e o mercado laboral funcionem;
- Os governos locais são também os agentes mais apropriados para convocar as partes interessadas da economia local: câmaras de comércio, pequenas e médias empresas, instituições educacionais, sindicatos e organizações relacionadas com a indústria;
- É o ambiente em que as pessoas se encontram cara a cara para criar parcerias, encontrar sinergias de mútuo apoio e elaborar estratégias para a sua comunidade;
- Os governos locais tomam decisões estratégicas sobre o uso do solo e a forma urbana, transportes, água e serviços de saneamento, etc.

Estas decisões têm um impacto direto na competitividade do ambiente empresarial local. Se um município está envolvido ativamente na estratégia de desenvolvimento econômico com as suas





partes interessadas, consegue determinar melhor as implicações das alternativas na economia local. Também consegue determinar a forma da cidade de modo a reforçar o desenvolvimento econômico com estratégias de investimento em infraestruturas e regulamentação do uso do solo. Por exemplo, os investimentos em serviços de trânsito de maior valor que antecedem o desenvolvimento irão suportar uma cidade mais compacta e sustentável, com maior capacidade para movimentar eficientemente a sua força de trabalho e competir na economia global. No entanto, os grandes projetos de desenvolvimento de infraestruturas, incluindo os sistemas de transporte, podem destruir os locais dos meios de subsistência informais e não servem propriamente aos interesses dos trabalhadores informais e dos seus meios de subsistência. Para operar eficientemente, os governos locais requerem mandatos legislativos com papéis definidos, poderes e capacidade orçamentária. Para alcançar uma responsabilidade descentralizada eficiente para o desenvolvimento econômico, os níveis mais altos dos governos têm de estabelecer quadros legais que provejam governos locais com um mandato claro e recursos para desempenharem os seus papéis. E os governos locais têm de implementar processos que envolvam todas as partes interessadas na criação de políticas locais e processos de estabelecimento de regras.

Setor Privado: Nenhum governo tem a capacidade de alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico sem o apoio do setor privado e de parceiros institucionais. Os parceiros do setor privado captam criatividade e inovação, capital e trabalho para criar riqueza; distribuindo-a no processo. A construção de uma visão partilhada, a provisão de infraestruturas e uma força de trabalho educada podem levar a decisões de investimento de criação de emprego por parte do setor privado. Sem a mobilização do capital privado e inovação, o potencial impacto da estratégia é limitado.

- O setor imobiliário também deve construir a cidade e irá responder a uma visão bem articulada para a forma de construção, criação de emprego e espaços abertos para os meios de subsistência;
- O setor privado irá investir onde virem potenciais retornos ao investimento e um ambiente regulatório razoável. Como condição, as atividades do setor privado baseadas em comércio ético, trabalho e princípios e regulamentos de sustentabilidade ambiental criam emprego decente e desenvolvimento econômico equitativo.

A *economia informal* representa uma parte significativa do setor privado em muitos países, muitas vezes maior do que o setor empresarial privado e, portanto, representa uma grande oportunidade e desafio para as partes interessadas no desenvolvimento econômico. Os trabalhadores e operários informais têm muitas vezes dificuldades para sustentar suas famílias, vivem e trabalham em circunstâncias desvantajosas. Mas, quando organizados e apoiados ao longo do tempo, têm o potencial de aumentar a produtividade e o nível de vida. Enquanto alguns trabalhadores informais estão a juntar-se a sindicatos formais, outros trabalhadores estão a organizar os seus próprios sindicatos, cooperativas e associações. Estas organizações de trabalhadores informais são também partes interessadas chave. Ajudar e ter em conta os trabalhadores informais e o seu meio de subsistência no desenvolvimento econômico urbano é essencial porque são importantes produtores de bens e serviços e estão tornando-se importantes vozes políticas em contextos globais e locais.





Os *sindicatos* têm tido um papel importante na melhoria das condições de trabalho e de remuneração em muitas indústrias de muitos países. Mas a sua influência é limitada no mundo em desenvolvimento onde metade ou mais da força de trabalho é informal. De qualquer modo, representam uma parte interessada importante no desenvolvimento econômico e podem contribuir para o desenvolvimento estratégico.

Educação e instituições de formação: as economias confiam na disponibilidade de trabalho, tanto qualificado como não qualificado. Mas a habilidade de aumentar a produtividade através da inovação e da tecnologia requer trabalho qualificado. Instituições do ensino superior geram o talento e a pesquisa para suportar processos contínuos de inovação em empresas novas e maduras. As universidades de pesquisa focadas no suporte a aspirações empreendedoras dos seus estudantes podem ajudar no desenvolvimento de uma economia urbana altamente inovadora.^{xxxi} No entanto, os mais jovens não podem tirar vantagem das oportunidades na educação superior sem a escolaridade primária e secundária.

- A capacidade educacional deve ser um pilar da estratégia de desenvolvimento econômico urbano;
- As instituições educacionais devem ver-se como partes interessadas que contribuem e beneficiam as partes interessadas no processo de desenvolvimento econômico local.

As *Organizações Não Governamentais* (ONGs) estão presentes tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento. Têm frequentemente um conhecimento particular para contribuir para a estratégia de desenvolvimento econômico e podem ser uma fonte de investimento capital e inovação em áreas como emprego urbano, pobreza, ambiente e direitos humanos.

- Os desafios incluem a falta de coordenação ou integração na estratégia de desenvolvimento econômico local (DEL);
- Oportunidade perdida de alavancar os recursos e investir ou suportar a implementação estratégica;
- Recomendação: as ONGs devem suportar os esforços e estratégia local no DEL.

O papel das *organizações internacionais* é muito maior no mundo em desenvolvimento do que no hemisfério Norte, onde o seu interesse é principalmente o de monitorizar e natureza regulatória (por exemplo, acordos de comércio livre, alterações climáticas). No hemisfério Sul, as organizações internacionais têm um papel importante nas finanças e política nacional, programação do desenvolvimento econômico e decisões de investimento (por exemplo, Objetivos do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Habitat III, padrões da Organização Internacional do Trabalho).





- Os processos internacionais que tentam criar consensos em relação aos desafios globais podem afetar as economias locais através do seu sucesso ou fracasso, ou da matéria dos compromissos internacionais;
- Os impactos dos programas internacionais podem perturbar ou suportar os esforços de desenvolvimento econômico, investimento, emprego, renda e qualidade de vida;
- Recomendação: deve ser dada atenção ao potencial impacto local dos processos internacionais e à necessidade de ajudar a implementar as normas internacionais, mas também mitigar possíveis resultados adversos.

As *grandes empresas multinacionais* são as organizações dominantes em muitas jurisdições, especialmente em economias ricas em recursos. Podem ter um efeito desproporcional na economia local ao fornecer a fonte primária de emprego formal, infraestruturas e rendimentos em cidades mais pequenas e comunidades rurais. Os governos que desenvolvem as competências de gerir as relações empresariais com grandes multinacionais estão mais bem posicionados para atenuar o impacto nas comunidades e capitalizar os benefícios.

- As grandes empresas têm a responsabilidade de maximizar os benefícios de desenvolvimento das suas atividades na economia local;
- Suportar o desenvolvimento da cadeia de fornecimento local em condições equitativas pode fortalecer a empresa, as unidades e os trabalhadores ligados à empresa, assim como a economia local;
- Ao fornecer uma perspetiva global e inteligência de mercado avançada, as grandes empresas podem ajudar a estratégia econômica local a capturar oportunidades adicionais para a economia urbana.

4.2 Atores da Economia Urbana

A Tabela 5 (Apêndice 1) fornece um mapa das instituições e atores chave da economia urbana e os papéis que desempenham nos diferentes segmentos do processo econômico. Identificamos seis áreas chave – a estrutura legislativa, o ambiente empresarial, logística associada ao comércio, serviços e infraestruturas, acesso a financiamento e capital humano –, que correspondem ao ambiente econômico em que cada cidade opera. A tabela mostra a importância dos governos locais e nacionais em todos os segmentos do processo econômico. Instituições multilaterais e bilaterais também têm um papel importante nas economias urbanas porque estabelecem os acordos de comércio e políticas que regulam o comércio internacional. Os acordos de comércio livre, por exemplo, são importantes porque podem dar às cidades uma vantagem competitiva sobre os fornecedores. Atores internacionais também são importantes provedores de competências e serviços ao longo da economia – desde o ambiente de negócios ao desenvolvimento do capital humano. Apesar de o setor privado não ser um ator chave em estabelecer a estrutura legislativa econômica, mantém uma voz importante devido ao seu papel em todos outros aspetos da economia. A economia informal, mesmo sendo fraca politicamente, tem também um papel





importante no fornecimento de bens e serviços valiosos para a economia urbana e para a comunidade.

4.3 Possibilitando Processos Institucionais

Uma tarefa chave ou desafio dos governos locais é o de equilibrar os interesses concorrentes destes diferentes atores e instituições e facilitar um processo de desenvolvimento participatório sustentável. Na vida urbana do dia-a-dia, diferentes atores competem pelo espaço público, serviços públicos, contratos públicos e outros recursos públicos. Na realidade, alguns atores e instituições são mais poderosos do que outros e alguns governos locais colidem com grupos de interesse dominantes. Estas realidades estão refletidas nas tensões políticas ou dilemas que os governos locais enfrentam, incluindo: promover interesses privados face ao bem público; incentivar ou regular o comportamento dos diferentes atores; financiar por meio de subsídios às comunidades mais pobres ou procurar a competitividade de custos; promover programas de apoio universais ou programas seletivos e orientados; áreas específicas em necessidade ou áreas com potencial. É muito importante reconhecer estas tensões políticas e quem são os vencedores e os perdedores de cada decisão.

É muito importante, portanto, promover um sistema de governança urbana justo e inclusivo. Isto requer uma relação com todas as partes interessadas e promover decisões de políticas inclusivas e um processo de estabelecimento de regras com representação de todas as partes interessadas relevantes. Para os trabalhadores pobres melhorarem os seus meios de subsistência, as organizações desses trabalhadores têm de se relacionar eficazmente em todas as partes do processo de políticas: desde identificar e pedir reformas na elaboração de leis específicas, estatutos/regulações e políticas. No entanto, os mais desfavorecidos estão frequentemente em desvantagem em verbalizar suas necessidades e demandas – e em serem ouvidos pelos governos locais. Em certas cidades, incluindo Accra (Gana), Bangkok (Tailândia) e Lima (Peru), foram estabelecidas plataformas especiais para o relacionamento e negociação entre as organizações dos trabalhadores urbanos mais desfavorecidos e as autoridades do governo local (ver Quadro 7). Em outras cidades, tem decorrido um envolvimento de longo prazo entre os trabalhadores informais e a cidade, incluindo entre vendedores de rua e o município de Durban, na África do Sul e recolhedores do lixo e o município de Bogotá, na Colômbia (ver Quadros 10 e 11).





5. DESENVOLVIMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS

Este documento de políticas apresenta uma abrangente e complexa agenda para o desenvolvimento econômico conduzido pelo emprego, incluindo uma declaração da visão e conjunto de princípios normativos (Seção 1); uma gama de desafios urbanos e econômicos (Seção 2); os atores chave e processos institucionais que devem ser envolvidos (Seção 4).

Os objetivos das políticas – e seus desafios – são bastante claros. Esta seção apresenta uma resposta às concepções de políticas e prioridades com quais as cidades e suas partes interessadas devem lidar para sustentar o desenvolvimento urbano e econômico. A dimensão do desafio é desanimadora, mas inúmeros exemplos ilustram o potencial para o sucesso (vide quadros). A diversidade das cidades é extrema, suas economias e os desafios que enfrentam resistem uma solução fortemente prescritiva ou normativa. Em vez disso, este documento sugere que um claro mandato para o desenvolvimento econômico urbano deve ser dado às partes interessadas urbanas, e em particular, aos governos locais democraticamente responsáveis. As seções seguintes esboçam as exigências processuais para uma estratégia eficaz de desenvolvimento, implementação e monitoramento.

5.1 O Processo de Concepção de Políticas

Para que as cidades prosperem no âmbito do desenvolvimento urbano e econômico devem abordar dois conjuntos de condições. O primeiro são condições subjacentes que sustentam sua capacidade física para o desenvolvimento econômico. Estas incluem a infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico, os meios para custear essa infraestrutura, e a capacidade de planejamento espacial e uso do solo para determinar sua estrutura e sequência de desenvolvimento. A aspiração deve ser por uma cidade compacta, apoiada por bom sistema de mobilidade, bem atendida por serviços de energia, água, saneamento, telecomunicações confiáveis, ambientes regulatórios e instituições de mercado eficientes e transparentes. Essas condições subjacentes são discutidas a fundo nos Documentos de Políticas 5, 6 e 9, e, portanto, não são aprofundados aqui. Mas sua importância para o desenvolvimento econômico urbano não deve ser sobrevalorizada.

O segundo grupo abrange aquelas condições que propiciam o processo de desenvolvimento. A promoção do desenvolvimento econômico é papel facilitador chave para governos locais, pois é dotada de potencial para angariar apoio para estratégias de desenvolvimento econômico sustentável. Requer a liderança de Prefeitos, Conselhos e equipes para engajar partes interessadas (negócios formais e informais, bem como a sociedade civil, incluindo instituições de ensino superior, sindicatos e organizações não governamentais), em um diálogo para moldar a visão coletiva para o futuro da cidade e sua economia. Esse diálogo é de valor inestimável para a inteligência no desenvolvimento de estratégias. Ampliada com sólidas pesquisas econômicas, planejadores e tomadores de decisões locais chegam ao entendimento de setores comerciais em mercados regionais e internacionais, e determinam ações específicas que possam aprimorar a competitividade (pesquisas acadêmicas, tecnologia, habilidades avançadas, rede local entre firmas e conexões





externas), captando novas oportunidades na economia global. Podem determinar serviços específicos de suporte a negócios que são necessários e as iniciativas locais que podem auxiliar a posicionar uma comunidade para competir mais efetivamente por investimentos locais e externos e por emprego.

Como indicado anteriormente, não favorecemos uma abordagem única para o desenvolvimento econômico direcionado pelo emprego. Também não beneficiamos uma concepção de políticas e processo de planejamento em abordagem de cima para baixo. Soluções políticas precisam ser customizadas para se adequar às especificidades econômicas, sociais, e institucionais individuais de cada cidade, conduzidas por consultas com todos os atores relevantes, e informadas pelo conhecimento das realidades em nível de base. O que recomendamos, portanto, é uma concepção de políticas que envolva a) diálogo intencional com partes interessadas chave para identificação oportunidades econômicas, incluindo indústrias e subsetores com potencial para crescimento e/ou concentração de trabalhadores pobres, negociação de soluções conjuntas para os desafios, incluindo lidar com interesses divergentes e b) mapeamento de indústrias ou subsetores na cidade para identificar oportunidades e restrições que empresas de diferentes portes enfrentam – em especial as de médio e pequeno porte, e negócios informais – dentro de cada indústria ou subsetor.

O diálogo intencional com atores chave para concepção das políticas urbanas precisa incluir partes interessadas de cada ampla circunscrição: governo, setor corporativo privado, economia informal e sociedade civil. As conversas devem ser contínuas, e devem envolver diálogos para o compartilhamento de informações com foco em oportunidades econômicas e inovação; consultas para entender as diferentes limitações e oportunidades enfrentadas por cada parte interessada; e negociações para alcançar um acordo sobre as soluções políticas apropriadas, incluindo alocação e uso de espaços públicos, recursos e serviços.

Outro tipo de diálogo, para informar outros, deve ser feito para mapear indústrias ou subsetores chave, identificar oportunidades e gargalos (vide Quadro 12 em Mapeamento de Subsetores). O objetivo desses diálogos intencionais e mapeamentos de indústrias e subsetores é identificar tanto as oportunidades como as limitações ao desenvolvimento econômico urbano; desenvolver compreensão e consenso entre diferentes atores econômicos e, no processo, identificar as soluções e ações políticas mais apropriadas e mais aceitáveis.

5.2 Estrutura de Implementação

O desenvolvimento econômico urbano é primeiramente um processo social, no qual as partes interessadas na economia modelam um entendimento compartilhado da situação atual: uma visão alcançável baseada em suas prioridades e na reunião dos capitais humano, financeiro e físico para gradualmente aumentar a produtividade e melhorar os meios de subsistência. Sem dúvida, em alguns contextos, o desenvolvimento econômico possui exigências técnicas e de capital intensivas. Mas o processo de determinação de quais são essas exigências e como mobilizar os recursos necessários não é técnico. Independentemente de os atores estarem em uma cidade no topo da





economia de inovação, ou em outra cujo foco é a melhoria dos padrões de vida de trabalhadores em um grande assentamento informal, o processo para determinar os próximos passos na evolução da economia local e os mecanismos para implementar a estratégia são produto de diálogos e lideranças colaborativas.

O que pode ser dito sobre o quadro para desenvolvimento econômico que tem ampla aplicação em potencial, dada à extrema diversidade na tipologia e contexto das cidades? Várias características chave surgem tanto da literatura^{xxxii} como de casos promissores (vide quadros no Apêndice II).

Engajar partes interessadas no desenvolvimento econômico urbano para construir estratégias

O engajamento sério de partes interessadas – setor privado, instituições educacionais, organizações da comunidade, grupos de pesquisa e sindicatos – auxiliam o município a reunir a inteligência, ideias e aspirações para formular estratégias. Mas, mais importante ainda, o engajamento das partes interessadas ajuda na elaboração de estratégias claras e consistentes, que podem mobilizar parceiros e canalizar investimentos de tempo e recursos, em apoio aos objetivos comunitários. A estratégia de desenvolvimento econômico é um produto do diálogo e da colaboração entre as partes interessadas., e deve ajudar também a colocar a cidade em uma posição para captura de oportunidades na medida em que surgem, desenvolvendo relações com colaboradores externos e investidores, e incentivando empresas a desenvolverem mercados externos.

Realizar Pesquisas e Análises

Uma cidade existe dentro de um contexto histórico, geográfico, ambiental e econômico particular. É importante compreender a cidade, seu contexto e os processos de desenvolvimento que a formaram. A análise de dados e pesquisas externas podem informar a estratégia, que é tanto ambiciosa quanto crível. Mas, reconhecendo que a informação é sempre imperfeita, o diálogo com partes interessadas engajadas na comunidade e sua economia pode ajudar a preencher as lacunas e confirmar conclusões. Processos de mapeamento de setores como discutido acima podem auxiliar as partes na identificação de lacunas e oportunidades, priorizando ações potenciais.

Focar Recursos Humanos, Financeiros e Físicos na estratégia de desenvolvimento econômico urbano

Desenvolvimento econômico é uma atividade transversal, que requer o engajamento da organização como um todo, e alinhamento das culturas organizacional e política. Tanto a estrutura organizacional, como a cultura devem refletir a urgência com a qual a cidade considera imperativo o desenvolvimento econômico. Uma estratégia econômica ambiciosa pode ser prejudicada por um ambiente regulatório irracional, malicioso ou contraditório. Isso não quer dizer que padrões razoáveis não são exigidos. A aplicação sensata, consistente, justa, previsível e eficiente de políticas regulatórias que apoiem a sustentabilidade ambiental, saúde, segurança e outros objetivos de políticas públicas que refletem as expectativas da comunidade irão sustentar a implementação do





desenvolvimento de uma estratégia econômica sólida. Aplicação criteriosa, consistente, justa, previsível e eficaz da política e regulamentação para apoiar a sustentabilidade ambiental, saúde e segurança, e outros objetivos de política pública que refletem as expectativas da comunidade, irá apoiar a implementação da estratégia de desenvolvimento econômico sólido. Construir capacidade no governo local por meio do desenvolvimento de um serviço público eficiente e profissional pode acelerar o desenvolvimento econômico. Estabelecer um departamento formal para o desenvolvimento econômico dentro do governo municipal, que se reporte ao Diretor Administrativo ou Diretor Municipal pode ajudar na aplicação de recursos organizacionais para os objetivos do desenvolvimento econômico urbano.

Apoiar e Celebrar o Empreendedorismo em economias formais e informais

Empreendedores são os tomadores de risco e inovadores que ajudam a moldar a economia do futuro. No entanto, por definição, a chance de fracasso é alta. Empresários frequentemente não possuem o conhecimento ou habilidades para fazer seus negócios crescerem para além dos estágios formativos. Acesso à tutoria, serviços de aconselhamento, grupos entre os pares e redes de apoio podem aumentar em muito as taxas de sucesso e auxiliar no seu crescimento. Apoio municipal evidente para empreendedores, tanto na economia formal como informal pode fortalecer a comunidade e auxiliar na geração de empregos.

Construir o Apoio a Partir de Governos Superiores e Organizações Internacionais

Governos superiores e organizações internacionais têm acesso a maiores recursos e redes de contatos que podem apoiar o desenvolvimento econômico urbano. São responsáveis pela infraestrutura regional estratégica, que é crucial para conectar economias urbanas às redes de cidades e mercados. Também é importante engajar esses governos para que a estratégia local possa informar decisões nacionais de investimento.

Construir Capital Humano e Social dentro da comunidade

O desenvolvimento econômico é dependente de muitas questões, mas é primeiramente, produto da engenhosidade e determinação humana. A habilidade de uma comunidade em fornecer educação e o desenvolvimento de seus cidadãos é pré-requisito para o processo de desenvolvimento. A estratégia de desenvolvimento econômico deve mobilizar educação, inovação e capacidade empreendedora por todo o espectro, de níveis básicos a avançados.

5.3 Indicadores de Implementação de Sucesso, Monitoramento e Avaliação

A estratégia de implementação afeta uma gama ampla de aspectos sociais, econômicos e físicos da cidade. Inicialmente, é um processo social e político. Decisões acerca da alocação de recursos e orçamentos são feitas através de múltiplos estágios, ao longo de um tempo considerável. Equipes são reunidas e mobilizadas. Partes interessadas são envolvidas. Neste estágio formativo, poucas evidências físicas ou estatísticas estão disponíveis para demonstrar que a estratégia de





implementação está em curso. Na medida em que projetos progridem pelo processo de planejamento, decisões são por fim tomadas, para lançar complexas iniciativas. No caso de grandes projetos de infraestrutura, o estágio de planejamento pode levar entre 5 e 10 anos. Em projetos de capital que caracterizam desenvolvimento urbano, um período entre 12 e 36 meses de planejamento não é incomum. A construção de projetos urbanos significativos está entre 24 e 48 meses. Como resultado, as evidências físicas e estatísticas da estratégia de implementação podem demorar cinco ou mais anos.

Ao longo do tempo é importante monitorar três tipos de indicadores: processuais, estruturais e socioeconômicos. Indicadores processuais incluem eventos, tal como a formulação e publicação de uma estratégia de desenvolvimento econômico urbano, ou um plano de desenvolvimento espacial, reorganização de divisões municipais para sustentar o desenvolvimento econômico, a publicação de legislação ou estatutos, ou o lançamento de um programa para apoiar um aspecto específico da estratégia. Indicadores estruturais medem mudanças graduais entre indústrias e ocupações. Os resultados socioeconômicos são aqueles medindo o bem-estar de cidadãos como um todo. Indicadores específicos podem incluir educação, renda individual, situação de moradia, e medidas de estabilidade domiciliar, bem como indicadores qualitativos, como perspectivas do bem-estar pessoal e enquanto comunidade, e atitudes para o futuro.^{xxxiii}





6. CONCLUSÃO

Em conclusão, nós, do Grupo de Especialistas em Políticas da Unidade nº7 (*Policy Unit #7 expert group*), gostaríamos de defender fortemente quatro recomendações chaves:

Primeiramente, o desenvolvimento econômico urbano deve ser visto como uma responsabilidade intrínseca de governos locais e nacionais. Como discutimos no relatório, cada esfera de governo desempenha um papel diferente, mas complementar no alcance do crescimento urbano sustentado e sustentável. É importante, portanto, que governos nacionais e agências internacionais colaborem com os governos locais e os apoiem em seus esforços para fortalecer a economia local.

Em segundo lugar, gostaríamos de reiterar a necessidade de reconhecer e apoiar os trabalhadores pobres na economia informal como atores legítimos no processo de desenvolvimento econômico.

Em terceiro, é crucial ajudar as cidades a abordar as condições de base para o desenvolvimento econômico urbano. Essas incluem a infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico, os meios para custear essa infraestrutura, e o planejamento espacial e de uso do solo para determinar sua estrutura e sequência de desenvolvimento. A aspiração deve ser por uma cidade compacta, apoiada pela mobilidade, bem atendida por serviços confiáveis de energia, água, saneamento, telecomunicações, instituições e ambientes de mercado eficientes, incluindo mercados imobiliários que funcionem efetivamente para todos. Gostaríamos de reconhecer a importância de alcançar uma forma urbana compacta e apoiada pela mobilidade, que suporte o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade e a coesão social. Cidades incapazes de entregar as condições de base que sustentam o desenvolvimento econômico enfrentarão dificuldades em obter êxito.

Quarto, a comunidade global também deve apoiar as condições facilitadoras para o desenvolvimento econômico urbano direcionado para o emprego. Gostaríamos de destacar a necessidade de apoiar a capacidade de governos locais a implementar regimes de tributação baseados no valor da terra, e outras estratégias de financiamento para custear infraestrutura local e serviços a favor do desenvolvimento econômico.

Por fim, em relação ao caminho à frente, gostaríamos de salientar a concepção de políticas e processo de implementação descrito na Seção V como se segue:

1. Engajar atores-chave no âmbito econômico e urbano: governos, setor corporativo privado, economia informal, instituições educacionais e sociedade civil no compartilhamento de informação, consulta e plataformas de negociação para elaborar uma estratégia de desenvolvimento econômico que possa mobilizar a ação das partes interessadas.
2. Realizar pesquisas e análises para respaldar o processo de concepção políticas, incluindo o mapeamento de subsetores e indústrias, de modo a identificar oportunidades e gargalos.
3. Apoiar e celebrar o empreendedorismo tanto na economia formal quanto informal.
4. Concentrar os recursos humanos, financeiros e físicos na estratégia de desenvolvimento





econômico urbano.

5. Desenvolver o apoio entre governos superiores e organizações internacionais.
6. Desenvolver o capital humano e social dentro da comunidade.





APÊNDICE I: TABELAS

Tabela 1: Taxas de Desemprego (2007-2018)

Região	Taxa (%)											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
Mundo	5.5	5.6	6.2	6.1	6.0	6.0	6.0	6.1	6.1	6.1	6.1	6.0
Economias Desenvolvidas & União Europeia	5.8	6.1	8.4	8.8	8.4	8.6	8.6	8.6	8.4	8.2	8.0	7.9
Europa Central & Sudeste Europeu (não UE) & CEI	8.2	8.1	9.9	9.2	8.5	8.0	8.2	8.3	8.2	8.2	8.2	8.1
Leste da Ásia	3.8	4.3	4.4	4.2	4.3	4.4	4.5	4.7	4.8	4.9	4.9	5.0
Sudeste Asiático & Pacífico	5.5	5.2	5.1	4.7	4.4	4.1	4.2	4.3	4.3	4.3	4.3	4.4
Sul da Ásia	4.1	4.1	4.2	3.8	3.8	3.9	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	4.1
América Latina & Caribe	6.9	6.5	7.5	7.3	6.7	6.6	6.5	6.5	6.5	6.5	6.4	6.4
Oriente Médio	10.2	10.1	10.3	11.1	10.8	10.9	10.9	11	10.9	10.8	10.8	10.7
Norte da África	11.1	10.5	10.6	10.4	11.8	12.1	12.2	12.2	12.1	12.1	12.1	12.0
África Subsaariana	7.5	7.7	7.7	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.5	7.5	7.5	7.5

36

Observação: * 2013 são estimativas preliminares; os limites superiores e inferiores de intervalo de confiança são mostrados nas figuras do Apêndice 3. Fonte: OIT, Trends Econometric Models, outubro 2013; ver também a fonte da tabela A2 e Apêndice 5.

Fonte: OIT 2014. Global Employment Trends 2014. Genebra: OIT. Tabela P. 1.





Tabela 2: Trabalhadores Pobres (US\$ 2 por dia), Países em Desenvolvimento e Regiões (2000-2018)

Ambos os sexos	Número de pessoas (milhões)						Participação no Emprego Total (%)					
	2000	2007	2011	2012*	2013*	2018*	2000	2007	2011	2012*	2013*	2018*
Mundo	1199,2	989,5	878,1	851,0	839,0	736,2	45,9	33,7	28,7	27,4	26,7	22,0
Europa Central e Sudeste Europeu (não-UE) & CEI	17,9	8,1	6,7	6,4	6,0	4,7	12,3	5,1	4,1	3,9	3,6	2,8
Leste Asiático	412,9	224,1	144,6	123,5	111,6	52,4	55,1	28,0	17,7	15,0	13,5	6,2
Sudeste Asiático e Pacífico	150,9	114,8	98,9	94,8	93,9	75,9	62,3	41,9	33,3	31,3	30,5	23,0
Sul Asiático	399,4	414,6	392,8	389,0	387,8	359,8	78,5	69,9	64,1	62,9	61,5	52,2
América Latina e Caribe	33,4	22,6	19,1	18,9	18,5	15,9	16,0	9,1	7,2	6,9	6,7	5,3
Oriente Médio	3,8	4,9	4,9	5,0	5,0	4,9	9,3	8,7	7,6	7,5	7,4	6,4
Norte da África	10,6	9,2	8,9	8,8	8,8	8,6	23,8	16,7	14,9	14,6	14,2	12,6
África Subsaariana	170,3	191,1	202,2	204,6	207,4	214,0	75,4	68,9	65,0	63,8	62,8	55,6
Mundo	1199,2	989,5	878,1	851,0	839,0	736,2	45,9	33,7	28,7	27,4	26,7	22,0

37

Nota: * Os anos de 2012–18 são projeções. Totais devem diferir devido a arredondamento.

Fonte: OIT, Trends Econometric Models, Outubro 2013; vide também Fonte da Tabela A2.

Fonte: OIT 2014. Global Employment Trends 2014. Genebra: OIT. Tabela A14b





Tabela 3: Emprego Informal como Percentagem de Emprego fora da Agricultura (2004-2010)

Ásia: 82%	Amplitude: 62% em Sri Lanka a 84% in Índia
África Subsaariana: 66%	Amplitude: 33% na África do Sul a 52% no Zimbábue a 82% em Mali
Leste e Sudeste Asiático: 65%	Amplitude: 42% na Tailândia a 73% na Indonésia
América Latina: 51%	Amplitude: 40% no Uruguai a 75% na Bolívia
Oriente Médio e Norte da África: 45%	Amplitude: 31% na Turquia a 57% na Cisjordânia & Gaza

Fonte: Vanek et al. 2014, também disponível em <http://wiego.org/informal-economy/statistical-picture>





Tabela 4: Investimento Atual, Necessidades de Investimento & Lacunas, e Participação do Setor Privado Setores Chave para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Países em Desenvolvimento (2015-2030)

Setor	Descrição	Investimentos Correntes Estimados (último ano disponível) \$ bilhões	Investimento Total Exigido	Déficit de Investimento	Participação média do setor privado em investimentos correntes	
			Anualizado \$ bilhões (a preços constantes)			Países em Desenvolvimento (percentagem)
		A	B	C = B-A		
Energia	Investimentos em geração, transmissão e distribuição de eletricidade.	~260	630-950	370-690	40-50	80-100
Transporte	Investimento em estradas, aeroportos, portos e ferrovias.	~300	350-770	50-470	30-40	60-80
Telecomunicações	Investimento em infraestrutura (linhas fixas, móveis e internet)	~160	230-400	70-240	40-80	60-100
Água e Saneamento	Fornecimento de água e saneamento para indústrias e residências	~150	~410	~260	0-20	20-80
Segurança Alimentar e Agricultura	Investimento em agricultura, pesquisa, desenvolvimento rural, redes de segurança etc.	~220	~480	~260	~75	~90
Mitigação das Mudanças Climáticas	Investimento em infraestruturas relevantes, geração de energia renovável,	170	550-850	380-680	~40	~90





	pesquisa e desenvolvimento de tecnologias favoráveis ao clima, etc.					
Adaptação às Mudanças Climáticas	Investimento para lidar com o impacto das alterações climáticas na agricultura, infraestruturas, gestão de recursos hídricos, zonas costeiras etc.	~20	80-120	60-100	0-20	0-20
Ecosistemas/ biodiversidade	Investimento em conservação e proteção de ecossistemas, gestão de recursos marinhos, manejo florestal sustentável etc.		70-210			
Saúde	Investimento em Infraestrutura, por exemplo, novos hospitais.	~70	~210	~140	~20	~40
Educação	Investimento em Infraestrutura, por exemplo, novas escolas.	~80	~330	~250	~15	0-20

40

Fonte: UNCTAD 2014. *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan* (Relatório Mundial de Investimentos: Investindo em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Nova Iorque, Nações Unidas. Tabela IV.2





Tabela 5: Lista de Atores Econômico-Urbanos

Funções	Estrutura Legislativa	Ambiente de Negócios	Logística de Comércio	Infraestrutura e Serviços	Acesso a Financiamento	Desenvolvimento de Capital Humano
Governos Nacionais	Departamento de Finanças - Tesouro Departamento de Comércio e Indústria (política industrial e de comércio) Departamento de Terras (política de terras) Departamento de Meio Ambiente (política ambiental) Departamento de Governo Local (relações intergovernamentais e regime de financiamento)	Departamento de Justiça (cumprimento dos direitos e mediação de conflitos) Departamento de Terras (registro de terras e de propriedades)	Departamento de Transportes (política de transportes) Portos nacionais, aeroportos, ferrovias e autoridades de estradas Departamento de Planejamento Nacional, autoridades fiscais (taxas portuárias, taxas de exportação e de importação etc.)	Departamento de infraestrutura e planejamento (quadro político) Departamento de Finanças (infraestrutura e quadro financeiro)	Departamento de Comércio e Indústria (empréstimos para pequenas e médias empresas)	Departamento de Educação e Treinamento da Mão de obra Departamento de Saúde
Governos Urbanos	Departamento de Planejamento e Desenvolvimento (regulação do comércio municipal e estatutos de uso do solo)	Departamentos de desenvolvimento e planejamento/regulação (licenças, autorizações), Desenvolvimento econômico (serviços, incentivos, zonas de negócios, incubadoras, etc.)	Departamento de Transportes – redes locais de estradas, autoridades portuárias	Companhias municipais de infraestrutura de água e eletricidade	Departamento de Desenvolvimento Econômico (parcerias com sociedades de financiamento)	Departamento de Educação, Treinamento e Mão de obra, Departamento de Saúde (saúde primária local, clínicas e hospitais)



Atores Globais/ Internacionais	Instituições multinacionais e bilaterais (acordos de comércio internacional e regional), Nações Unidas (políticas ambientais e declarações) UNCTAD, UNIDO, OMC, OIT etc.			Banco Mundial Instituições bancárias regionais Doadores multinacionais e bilaterais	Organizações multinacionais e bilaterais focadas em meios de subsistência	Doadores multinacionais e bilaterais nos setores da saúde e subsistência
Setor Privado		Associações de negócios, firmas individuais e indústria	Firmas e prestadores de serviço (empresas de compensação e liquidação e de expedição etc.) Empresas de importação e exportação Fornecedores/ produtores	Empresas privatizadas de serviços municipais	Bancos – (tradicionais) Cooperativas	Hospitais Instituições educacionais e de formação
Sociedade Civil		Associações comerciais sem fins lucrativos Grupos de interesses (lobistas)		ONGs que fornecem serviços urbanos	ONGs que atuam no setor de subsistência e desenvolvimento de negócios	ONGs que trabalham no setor de saúde e educação Sindicatos
Setor Informal e Trabalhadores		Associações internacionais, regionais, comércio local e associações empresariais, sindicatos, cooperativas e firmas		Fornecedores locais de serviços (água, coleta de lixo, esgoto)	Rotação de crédito e associações de poupança	



APÊNDICE II: QUADROS

Quadro 1 Cidades Start-up

O final do século 20 e início do século 21 presenciaram o rápido surgimento de cidades importantes e regiões urbanas como Boston e o Vale do Silício que se especializaram em construir empresas *startup* que rompem com os mercados tradicionais, e criam novos¹. O sucesso dessas cidades resultou em uma intensa concentração de inovação, riqueza e empregos de alto valor nos últimos 20 anos². Hoje, no entanto, o empreendedorismo tecnológico está ocorrendo no mundo todo. A maioria das Cidades *Startup* são comunidades dentro de grandes conurbações como Londres, Berlin e Tel Aviv. Mas cidades médias como Austin e a região de Waterloo no Canadá também são exemplos bem sucedidos. Notavelmente, este não é um fenômeno apenas do mundo desenvolvido. Cidades como Bangalore, São Paulo, Santiago e Nairóbi³ demonstram que as cidades *startup* podem surgir em países em desenvolvimento onde existem condições ambientais adequadas.

Quais são essas condições? Os principais fatores incluem a concentração de trabalhadores criativos, altamente motivados e empreendedores (engenharia, *design* e talento empresarial), orientação de empreendedores em série e acesso a capital de risco. Mas, o motor que move um ecossistema *startup* são as mentes criativas que formam novas empresas. Sua aspiração para viver em cidades compactas e dinâmicas gerou uma mudança no capital de risco e *startups* de tecnologia em centros urbanos diversos, apoiados pela mobilidade⁴. Como resultado, cidades *startups* são também cidades que reforçam os Objetivos para Desenvolvimento Sustentável.

Cidades *start-ups* também possuem seus desafios. Como cidades de alta produtividade e altos salários, seus mercados imobiliários podem ser inflacionados e inacessíveis aos trabalhadores pobres. Mas como geradores de significativa inovação e altos níveis de produtividade, tanto nacional como internacionalmente, possuem um importante papel no desenvolvimento de uma economia nacional competitiva.

Referências:

¹ Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015.

² Florida R., King K. Rise of the Global Startup City: The Geography of Venture Capital Investment in Cities and Metros across the Globe, Martin Prosperity Institute, 2016.

³ Greg Scruggs, How Nairobi built a thriving tech community, Citiscope April 2015.

⁴ Florida R., Startup City: The Urban Shift in Venture Capital and High. Martin Prosperity Institute, 2014.



Quadro 2 Reformas macroeconômicas e desenvolvimento na China urbana

A China é o maior caso de sucesso na história contemporânea de redução da pobreza. Era a quinta economia mais pobre do mundo em 1981 em relação à incidência de pobreza extrema (Ravalion, 2009). No entanto, entre 1981 e 2011, a China conseguiu tirar 753,75 milhões de pessoas da pobreza extrema, contribuindo com uma redução de 79,6% da pobreza global ao longo do mesmo período (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNetPPP2005>). Isso foi resultado de um aumento sustentado da produtividade. Entre 1981 e 2005, o PIB per capita cresceu em 8,8% ao ano e seu índice de incidência de pobreza caiu de 84% para 17% (Ravalion, 2009). Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aumentou de 0,501 em 1990 para 0,724 em 2014.

Então, o que explica esse tremendo sucesso? Enquanto a resposta é discutida, há um relativo consenso de que a China se beneficiou de duas grandes transformações estruturais dentro de suas reformas macroeconômicas pós 1978 (incluindo a política de portas abertas): realocações de trabalho, da agricultura para não agricultura, e do setor estatal para não estatal. Entre 1978 e 2004, a participação da agricultura no emprego total caiu de 69% para 32%, enquanto o emprego no setor estatal em trabalhos fora da agricultura caiu de 52% para 13%. Estes números foram traduzidos em um crescimento do emprego em nove vezes no setor não estatal, de 48,9 milhões em 1978 pra 446 milhões em 2004, e um crescimento do emprego em 3,6 vezes fora da agricultura, de 144 milhões para 513 milhões (Brand et al, 2008). Quatro fatores, a saber: crescimento da produtividade na agricultura; relocação da mão de obra da agricultura de baixa produtividade para atividades não agrícolas de maior produtividade; redução de barreiras na relocação de mão de obra e crescimento total dos fatores e de produtividade no setor não-estatal contribuíram para o crescimento agregado de produtividade da mão de obra, sendo que a maior contribuição foi do 4º fator (40%) (ibid). De fato, esses quatro fatores se reforçam. O aumento da produtividade na agricultura beneficiou ambas as mudanças institucionais (especialmente a introdução de um Sistema de Responsabilidade Familiar no fim dos anos 1970), aplicação crescente de fertilizantes e a absorção de mão de obra por empresas de cidades e vilas que pipocaram para atender a demanda doméstica e internacional por produtos industriais de mão de obra intensiva. O desenvolvimento dessas indústrias rurais por sua vez levou a uma crescente demanda por bens de capitais, e assim impulsionando a industrialização e urbanização na China (Zhang, 2015).

A abertura teve um importante papel que possibilitou às fábricas chinesas a se engajar em um modelo de crescimento baseado na exportação de manufaturas. Enquanto a entrada de estoques de IED (investimentos estrangeiros diretos) cresceu na China de US\$20,7 bilhões em 1990 para US\$832,9 bilhões em 2012 de acordo com a UNCTAD, o valor das exportações chinesas cresceu de US\$18 bilhões em 1980 para US\$2209 bilhões em 2013. Segundo estatísticas oficiais chinesas, o valor das exportações de manufaturas cresceu de US\$9 bilhões para US\$2102 bilhões de 1980 a 2013, contribuindo com 95,5% do valor total do crescimento de exportações na China durante este período. Além disso, o sucesso da indústria estimulou uma crescente indústria de construção de 2003 a 2013, o número de empregados em unidades urbanas na indústria aumentou de 29,8 milhões para 52,6 milhões, comparado a um aumento de 8,3 milhões para 29,2 milhões na indústria da construção.

O recente sucesso da China demonstra o potencial das reformas macroeconômicas na criação de empregos produtivos, redução da pobreza e melhoria do bem-estar em larga escala.

Referências:

- Brandt, L., Hsieh, C.-T. and Zhu, X., 2008. Growth and Structural Transformation in China, in L. Brandt and I. G. Rawski, eds. 2008. *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 683-728.
- Ravalion, M., 2009. *A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India*. Policy Research Working Paper 5080. Washington, DC: The World Bank.
- Zhang, L.-Y., 2015. *Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries*. London: Routledge.



Quadro 3 Apoio a assentamentos informais no Senegal

Problema

Localizado no oeste africano, o Senegal, possui uma área de 196.722 km² habitada por 13.508.715 pessoas, e uma taxa de crescimento populacional de 2,7%. Em 1976, 34% da população vivia nas cidades, aumentando para 45,2% em 2013. Essa urbanização levou ao desenvolvimento de grandes assentamentos informais, representando cerca de 30 a 45% do total de áreas urbanas das cidades. Esses assentamentos geralmente não possuem infraestrutura como estradas, serviço de água, eletricidade e sistemas de esgoto. Não possuem – ou possuem, mas em quantidade insuficiente – instalações sociais como escolas, quadras de esportes ou qualquer infraestrutura comunitária. Um certo número destes assentamentos estão localizados em planícies de inundação e são periodicamente inundados, criando sérios problemas ambientais. Residentes desses assentamentos não detêm a posse legal de seus terrenos e são frequentemente deslocados de um lugar para outro, em locais distantes de escolas e locais de trabalho.

Solução:

Desde 1989-1990, o governo modificou sua política em relação aos assentamentos informais e as pessoas que lá moram. Ao invés de mudá-los de local, o governo decidiu deixar que permanecessem e melhorar os assentamentos criando instalações e infraestrutura, legalizando a posse de terra dos residentes locais. Os terrenos são gratuitos. As pessoas participam apenas do financiamento da infraestrutura. O programa é baseado no quadro legal instituído pelo Decreto nº 91-784 de 07/29/1991.

Ações

Um operador de órgão público chamado Fundação Direito à Cidade (The Foundation Right to the City) foi criado em 12/11/2000. É oficialmente reconhecido como benéfico ao grande público, e deve liderar as melhorias no programa de habitação, a partir da criação de um Fundo de apoio para o programa (instituído pelo Decreto nº 96-386 de 05/15/1995; um novo plano detalhado para o planejamento do local; um plano de layout e tamanho dos terrenos de habitação) com as pessoas, criação de instalações de infraestrutura, legalização da posse da terra. Os beneficiários participam financeiramente por meio da doação de pequenas quantias de dinheiro. Se a terra do assentamento informal é de posse privada, o governo pode comprá-la para assegurar o título livre para os residentes.

O programa inclui apoio econômico para mulheres, total participação de cidadãos durante o processo (eles decidem como dividir a terra, quais instalações e que tipo de infraestrutura serão construídas). A Fundação Direito à Cidade trabalha para órgãos locais ou para o governo em alguns casos.

Partes Interessadas

O Ministério responsável pelo planejamento das cidades; Departamentos de Planejamento Urbano e Arquitetura da Cidade; a Fundação Direito à Cidade; Ministério responsável pelas Finanças, organismos locais, beneficiários, sociedade civil, Banco Senegalês de Habitação, Parceiros pelo desenvolvimento da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), União Europeia, ONU Habitat e setor privado.

Resultados

As pessoas vivendo em assentamentos informais agora detêm a posse legal da terra; 3.031 beneficiários receberam sua propriedade privada (propriedade fundiária), e agora podem solicitar empréstimos do Banco Senegalês de Habitação ou outras instituições financeiras, hipotecando o título legal de seus terrenos; o local é equipado com instalações sociais e infraestrutura adequada; o ambiente e condições sanitárias foram bastante aprimorados. Novos proprietários de terra dentro do programa podem obter uma licença para construção e construir suas casas como desejarem. Alguns empregos foram criados no setor informal devido a essas instalações, e devido à infraestrutura sendo construída.



Quadro 4 Processo decisório participativo em cidade média da Turquia: Çanakkale

Çanakkale é uma cidade média localizada no noroeste da Turquia, na costa asiática do Estreito de Dardanelos, com uma população de aproximadamente 160.000 habitantes. A cidade ocupa o segundo lugar no *ranking* dos seis grupos estabelecidos para o índice de desenvolvimento socioeconômico (SEGE 2011). O nível de educação dos habitantes está acima da média nacional. Os residentes são compostos por aposentados, servidores públicos e estudantes.

Seguinte à Habitat II, Çanakkale foi selecionada como uma cidade piloto para a implementação da Agenda 21 Local. Uma iniciativa cívica local, a qual já havia sido organizada para se opor à construção da Ponte do Estreito de Dardanelos, ampliou o apoio para o modelo de tomada de decisão de baixo para cima para a cidade. O Conselho da Cidade de Çanakkale foi criado em 2004 e um Plano de Ação para a Cidade foi preparado em 2006-2008 com ampla participação dos habitantes. Além disso, o município de Çanakkale deu início ao programa de orçamento participativo. O bairro de Fevzipaşa, localizado no centro histórico onde vivem os Romani mais pobres foi identificado como local piloto. O Conselho da Cidade conduziu uma pesquisa em 2011 e então estabeleceu um Conselho de Bairro para discutir meios possíveis para que os Romani em desvantagem participassem da economia local. Essa abordagem ajudou os habitantes Romani espalhados a participar no processo decisório que envolvia o bairro. As prioridades dos locais para o orçamento participativo foram “melhoria do espaço público de Zafer” e “desenvolvimento de atividades sociais e culturais”. Depois esse processo foi repetido para outros bairros da cidade da Çanakkale, mas o bairro de Fevzipaşa permaneceu como o bairro de maior número de participantes.

O resultado imediato desses esforços foi o estabelecimento de um centro comunitário social, realizado com o apoio financeiro do Município de Çanakkale. Os conselhos de bairro e da cidade conduziram a coordenação. Mulheres e crianças compõem o público-alvo. Cursos de música, dança e fotografia para crianças e costura para as mulheres são realizados com a ajuda de voluntários e artistas. O objetivo dos projetos seguintes é aliviar a pobreza por meio do treinamento e capacitação dos pobres para trabalho no setor de serviços da cidade.

Referências:

AKSAKOĞLU E, Participatory Policies in Local Development: Çanakkale Case Study, Unpublished MS Thesis, Istanbul Technical University, 2007.

BAŞARAN UYSAL A, Determination of Improvement Strategy for historical Center by Participatory Senaryo Techniques, METU JFA 2013/2, (30:2), pp.137-162

SEGE 2011-Socio-Economic Development Ranking of Cities and Regions, Ministry of Development, Ankara 2013. URL <http://www.canakkalekentkonseyi.org/fevzipasa-mahalle-meclisi/>



Quadro 5 Cidades Compactas

Cidades em diferentes estágios de desenvolvimento geralmente têm condições muito diferentes em relação à infraestrutura e localização de seus residentes e empregos. Essas condições só podem ser mudadas ao longo do tempo, mas podem ter um grande impacto no desenvolvimento econômico urbano. Portanto, estratégias econômicas urbanas deveriam ser vinculadas e incorporadas a uma estratégia de planejamento da cidade a longo prazo, considerando os benefícios para a eficiência da cidade que podem ser gerados a partir de uma infraestrutura aperfeiçoada e da proximidade dos residentes e seus trabalhos.

Neste contexto, surge o conceito de cidade compacta, em comparação à cidade espraiada. Cidades compactas são, em geral, associadas a maiores densidades populacionais e às áreas restritas. O funcionamento de mercados imobiliários ajuda a promover cidades compactas, já que os altos valores estimulam a economia do uso do solo, ao construir verticalmente, por exemplo.

Muitos são os benefícios de uma cidade compacta, tais como: eficiência energética, viagens mais curtas, mais interações entre pessoas, uma população mais ativa fisicamente, bairros vibrantes e mais seguros, maior atividade econômica e mais oportunidades de emprego. Cidades compactas também trazem vantagens à administração da cidade, como as infraestruturas e instalações públicas são utilizadas mais intensivamente sua manutenção é facilitada, menos viagens para coleta de lixo são necessárias, entre outros benefícios. A densidade permite e exige um sistema de transporte público compatível, e quando associado a usos mistos e rendas mistas pode levar a bairros vibrantes, mais salubres, seguros e diversificados, com mais caminhadas e mais viagens não motorizadas. Espaços públicos de qualidade e áreas verdes também são ingredientes essenciais para esses bairros mais densos, e deve haver compatibilidade entre ambas as infraestruturas planejadas e as altas densidades.





Quadro 6 Desenvolvimento Econômico Local em Morogoro, Tanzânia

Em 2011, o Conselho da Cidade de Morogoro na Tanzânia iniciou um programa de desenvolvimento econômico local com o apoio da Associação de Autoridades Locais da Tanzânia, a Federação de Municípios Canadenses e a Cidade de Kitchener.¹ Morogoro é um centro regional de serviços, uma cidade secundária no cruzamento de uma rede de rodovias nacionais. Seu interior inclui uma área agrícola significativa, assim como uma das maiores áreas protegidas na África. A cidade é um centro educacional, com diversas universidades de importância nacional. A exportação agrícola primária é o sisal, embora numerosos produtos agrícolas sejam exportados da região, e uma indústria do turismo está em desenvolvimento.

O projeto de Morogoro começou com um processo de planejamento estratégico, o qual incluiu participantes de diversos setores da economia local. As partes interessadas identificaram oportunidades de desenvolvimento em conjunto como um dos principais focos de investimento futuro. O Conselho Municipal de Morogoro (“MMC”, na sigla em inglês) possui equipes profissionais em áreas relacionadas ao desenvolvimento econômico, incluindo escritório de comércio, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento da agricultura, planejamento do uso do solo e desenvolvimento, e a administração de um mercado central robusto. No entanto, não havia uma função para o desenvolvimento econômico centralizado na estrutura municipal.

Como resultado do programa, o MMC começou a trabalhar com a Câmara de Comércio local, de modo a estabelecer um Centro de Pequenas Empresas, e tiveram pessoal treinado em desenvolvimento econômico e polos econômicos. A Cidade auxiliou no lançamento de seis novas iniciativas de polos, em diversas indústrias de pequeno e médio porte, tais como moagem, vestuário, corte e polimento de pedras preciosas, e fabricação de mobiliário. Até 2015, 850 indivíduos, principalmente empresários, foram envolvidos em iniciativas para o desenvolvimento de polos, de modo a aprimorar sua competitividade e ampliar seus negócios. Muitos desses empresários já haviam sido envolvidos apenas na economia informal.

Referência:

¹ https://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/2015/PARTNERSHIP_BETWEEN_THE_MOROGORO_MUNICIPAL_COUNCIL_AND_THE_CITY_OF_KITCHENER_E.pdf



Quadro 7 Informação, Diálogo e Plataformas de Negociação

A rede WIEGO e seus parceiros observaram avanços significativos nas cidades onde as autoridades e administradores eleitos se engajam positivamente com trabalhadores informais para explorar soluções mútuas. Nessas cidades, incluindo Accra (Gana), Banguecoque (Tailândia) e Lima (Peru), diversos tipos de plataformas têm sido desenvolvidos com sucesso como um mecanismo para garantir o diálogo produtivo entre cidades e trabalhadores urbanos informais. Tipos específicos de plataformas ou abordagens incluem:

- Plataformas de Compartilhamento de Informações – um espaço para o compartilhamento de informações e discussão de interesses em comum, a intervalos regulares, entre trabalhadores urbanos informais, autoridades governamentais e também ONGs, pesquisadores e acadêmicos.
- Plataformas de Diálogo – diálogos facilitados, com propósitos e sem confrontos, entre trabalhadores e autoridades governamentais para construir entendimento e tomada de consciência, mas não necessariamente para acordos ou resultados específicos.
- Plataformas de Negociação – um espaço para diálogo e negociação entre trabalhadores urbanos informais e autoridades governamentais, para avançar em direção a acordo(s) em questões específicas com a autoridade para realização destes.

Essas plataformas são apoiadas por atividades de capacitação para auxiliar no fortalecimento de organizações de trabalhadores informais de base (“MBOs”, na sigla em inglês), na medida em que se engajam nas plataformas, bem como pesquisas e documentação para fornecer a informação necessária para um processo decisório bem informado ao nível da cidade.



Quadro 8 Lei de Operação Urbana de São Paulo

São Paulo introduziu na cidade um mecanismo de intervenção urbana chamado "Operação Urbana". Este mais tarde foi adotado pela lei geral para cidades no Brasil (Estatuto da Cidade). O instrumento é direcionado às áreas que necessitam de transformações estruturais, elevação social e melhorias ambientais. Possui um instrumento de captura de valor que minimiza o investimento público necessário para cobrir os custos da sua implementação, tais como infraestrutura e habitação social.

Em uma determinada área, a lei de Operação Urbana define o perímetro, objetivos, plano de desenvolvimento urbano e nova infraestrutura necessária. O financiamento pode ser obtido pela venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) em leilão, que podem ser convertidos pelo desenvolvedor em direitos de construção adicionais, acima da relação da área de chão básica até o limite definido por lei. Com efeito, os desenvolvedores estão comprando uma opção para adensar áreas específicas da cidade. CEPACs são leiloados na bolsa de valores e supervisionados por um órgão regulador (CVM), conferindo credibilidade e transparência ao processo. O sistema também fortalece a participação da comunidade, incluindo a sociedade civil do processo de planejamento para a fase de implementação.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico é um poderoso instrumento, já que, além de capturar valor e permitir investimentos importantes, que de outra maneira o orçamento da cidade poderia não suportar, pode induzir à transformação de áreas de acordo com a visão de longo prazo da cidade. Por exemplo, a Operação Urbana "Água Espraiada" está proporcionando fundos para um corredor de trânsito e para a transformação de assentamentos precários em habitações sociais de alta qualidade e bem localizadas, ao mesmo tempo em que ajuda a configurar o terceiro distrito de negócios da cidade. A Operação Urbana "Água Branca" deve induzir à transformação de áreas industriais de baixa densidade em áreas inclusivas de renda mista, uso misto e bairros densos, apoiados por infraestrutura de trânsito.



Quadro 9 Governo local, investimento em transportes, e equidade: o caso de Medellín, Colômbia

Decisões a respeito da infraestrutura de transporte estão no cerne do que muitas prefeituras fazem. Essas decisões geralmente beneficiam alguns grupos em detrimento de outros, por exemplo, por contribuir para o aumento do preço da terra em bairros mais ricos ou fornecer acesso mais rápido aos carros em locais suburbanos. Têm o potencial de ajudar a orientar o crescimento urbano futuro, mas igualmente crucial, podem ser ferramentas poderosas para uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico ou, alternativamente, para um aumento da marginalização de populações e indivíduos já marginais.

Medellín, a segunda maior cidade da Colômbia, apresenta um caso notável de investimento socialmente progressivo em infraestrutura de transportes e modernização física de áreas de baixa renda que ajudou a compensar as crescentes disparidades de renda e violência profundamente enraizadas, e deslocamento social. No centro disso são três linhas do teleférico que conectam um sistema aéreo de trânsito rápido a bairros densos e montanhosos, até então parcialmente isolados, marcados por elevados níveis de desemprego e violência. Lançado no início dos anos 2000, esta foi a primeira vez que este meio de transporte rápido e de baixa emissão, adaptado de teleféricos, foi usado para ajudar a reduzir os elevados níveis de segregação espacial tão difundida em muitas cidades latino-americanas. Em termos financeiros, o investimento público na criação ou modernização de espaços públicos e de pequenos parques, estradas, instalações de lazer e educação e de capacitação para a população local, minimizaram investimentos nas linhas do teleférico. Uma base estável de receitas foi crucial para essas intervenções nesta cidade de 3,5 milhões de habitantes, um sistema cadastral atualizado e um sofisticado sistema de melhoria fiscal. A decisão de empregar habitantes locais em todas as obras públicas realizadas nos bairros também foi importante.

Os investimentos foram possíveis pela ação coordenada de instituições fortes, altamente respeitadas pelo público e pertencentes a locais, incluindo a empresa de serviços públicos, Empresas Públicas de Medellín (EPM). A EPM é na realidade uma empresa pública multinacional com ativos superiores a US\$ 10 bilhões que, entre 2010 e 2012 transferiu cerca de US\$ 1,4 bilhão em superávit para o governo municipal, fornecendo dinheiro muito necessário para projetos, em particular para o problemático projeto de assentamentos de baixa renda da cidade.

Referência: Dávila, Julio D. (editor), 2013. *Urban Mobility and Poverty: Lessons from Medellín and Soacha, Colombia*, DPU-UCL and Universidad Nacional de Colombia (download gratuito e também disponível em espanhol).



Quadro 10 Vendedores de Rua na África do Sul

Na África do Sul, um terço de todas as pessoas economicamente ativas estão ocupadas na economia informal, e, em áreas urbanas, quase 30% de todos os trabalhadores informais estão envolvidos no comércio. Apesar da predominância do comércio informal na África do Sul e em outros lugares, há muito poucos bons exemplos de planejamento urbano inclusivo para os comerciantes de rua. Por muitos anos, Warwick Junction, uma zona no interior da cidade de Durban que abriga em um dia ocupado, até 8000 comerciantes de rua e de mercado foi vista como a melhor prática de gestão de vendedores de rua e de apoio: caracterizada por altos níveis de consulta e apoio aos vendedores de rua, incluindo a construção de um abrigo, a prestação de serviços de infraestrutura, e *design* de equipamento.

Mas em fevereiro de 2009, para a surpresa de muitos, o município de Durban/eThewini anunciou seus planos de conceder um contrato de 50 anos para o arrendamento de terras públicas a um desenvolvedor privado, para construir um *shopping center* em Warwick Junction: no local do Mercado Matinal (EMM, sigla em inglês), um mercado de produtos frescos no centro de Junction, que estava prestes a celebrar o seu centenário em 2010. Esses planos implicaram no redesenho de todo o distrito para garantir que o tráfego de pessoas, calculado em 460.000 passageiros por dia, fosse direcionado passando pelo *shopping*, em vez de os comerciantes informais, ameaçando a viabilidade de todos os comerciantes de rua e de mercado em Junction.

Houve uma onda de oposição à proposta, e uma grande campanha da sociedade civil resistindo o desenvolvimento da proposta se seguiu. Há uma longa história de organização de comerciantes de rua em Durban em geral, e em Warwick Junction em especial. Organizações de comerciantes de rua foram apoiadas pelo Congresso Sul-Africano dos Sindicatos de Comércio e o Partido Comunista Sul-Africano na província de KwaZulu-Natal, que se opôs publicamente às propostas. Durban é também sede da aliança internacional de organizações de comerciantes de rua, ou StreetNet. Grupos de sociedade civil se reúnem semanalmente sob a campanha da StreetNet 'Cidades de Classe Mundial Para Todos' . Profissionais e acadêmicos urbanos também aderiram à campanha - escreveram cartas à imprensa, organizaram debates públicos e prestaram assistência técnica. No centro desta campanha havia uma série de casos legais levados à frente por uma firma de interesse público sem fins lucrativos chamada Legal Resources Centre (Legal Resources Centre – LCR, sigla em inglês) foi central a essa campanha.

A essência do caso contestava o processo pelo qual a Cidade concedeu o contrato a um desenvolvedor imobiliário privado: com base no direito administrativo, portanto. Isso implicou na avaliação minuciosa de uma série de documentos, os quais o Conselho da Cidade foi obrigado a fornecer à equipe jurídica. É improvável que o caso teria sido ganho em relação aos direitos socioeconômicos apenas. No que diz respeito ao processo, por um lado, o processo judicial foi peça chave de uma grande campanha da sociedade civil, enquanto que por outro lado, o apoio da sociedade civil e seus *inputs* foram críticos para o sucesso do processo legal. Asiye eTafuleni, uma organização não-governamental local que fornece suporte técnico para a economia informal ativa na área facilitou o acesso aos requerentes apropriados para o LRC, e monitorou os desenvolvimentos no mercado diariamente, assim alertando o LRC sobre assédio dos comerciantes pela cidade no dia-a-dia. Esses comerciantes foram apoiados por uma forte rede de organizações de comerciantes que atuam na área há anos, e também um grupo mais abrangente da sociedade civil que se reuniu em favor da questão. Finalmente, um grupo de profissionais urbanos que se identificaram com a problemática compartilhou experiências profissionais - aconselhamento sobre processos de avaliação de impacto ambiental, a legislação sobre herança, desenho urbano e de arquitetura, os quais informaram os documentos judiciais.

Em abril de 2011, o Conselho da Cidade finalmente anulou sua decisão de 2009 sobre o arrendamento da terra do mercado para o desenvolvimento do *shopping*, observando que havia "pouca perspectiva dos desafios legais relacionados à proposta atual serem resolvidos". Esta foi uma grande vitória para os vendedores ambulantes de Warwick Junction. Em 2014, o Centro de Recursos Legal, com o apoio de muitos dos mesmos aliados, ganhou outro processo judicial que decidiu contra o confisco dos bens dos vendedores ambulantes como ilegal, inconstitucional e imoral.



Quadro 11 Catadores de Lixo na Colômbia

Durante décadas, se não séculos, recicladores (catadores) na capital da Colômbia, Bogotá, ganharam a vida reciclando metal, papelão, papel, plástico e vidro e vendendo o material reciclado por meio de intermediários. Hoje há um número estimado de 12.000 recicladores em Bogotá. Coletar resíduos é um trabalho difícil, e os trabalhadores estão sujeitos a preços arbitrários dos intermediários, assédio e discriminação nas ruas.

A privatização dos serviços públicos, incluindo a coleta de resíduos, ameaçou os meios de subsistência dos catadores. Os governos municipais foram autorizados a conceder contratos exclusivos a empresas privadas para a coleta, transporte e eliminação de resíduos e materiais recicláveis. Ao longo dos últimos 10 anos, os catadores têm lutado para continuar coletando resíduos, e entraram com ações judiciais para preservar sua ocupação. Organizações como a Associação de Recicladores de Bogotá (ARB), uma associação que encabeça cooperativas, representando mais de 2.500 catadores em Bogotá, desempenharam um papel fundamental na agregação de reivindicações e na condução os casos legais para frente.

Os recicladores conquistaram uma vitória histórica em 2003, quando o Tribunal Constitucional decidiu que processo de licitação do governo municipal para os serviços de saneamento violou os direitos básicos da comunidade catadora de resíduos. Ao defender seu caso, a associação e os seus advogados voluntários (*pro-bono*) apelaram à disposição do direito à igualdade da Constituição, argumentando que os catadores devem ser permitidos o tratamento preferencial e ação afirmativa judicial no processo de concurso e licitação para contratos de gestão resíduos com o governo.

Casos seguintes recorreram às disposições constitucionais, incluindo o direito à sobrevivência como expressão do direito à vida (artigo 11 da Constituição), que foi usado para discutir o direito de levar a coleta de resíduos como meio de vida, e o direito de exercer a atividade e comércio (artigo 333), que foi usado para argumentar que as cooperativas de catadores – e não apenas as empresas – podem competir em mercados de reciclagem de resíduos. A decisão mais recente, de dezembro de 2011, suspendeu um regime para a concessão no valor de US\$1,7 bilhão em contratos de mais de dez anos para as empresas privadas de coleta e remoção de resíduos na cidade Bogotá. O tribunal determinou que as cooperativas de catadores tivessem o direito de disputar as propostas da cidade e deu à ARB um prazo até 31 de Março de 2012 para apresentar ao município uma proposta concreta para gestão inclusiva de resíduos sólidos pela comunidade de catadores de resíduos. Com a ajuda de aliados, a ARB preparou tal proposta, elementos dos quais foram adotados na proposta oficial feita pela agência de distrito encarregada do serviço público da cidade. Em março de 2013, a cidade começou a pagar aos catadores pelos seus serviços de coleta e transporte de resíduos. No entanto, desde então, as fortunas políticas do modelo de Bogotá acerca da integração de catadores na gestão de resíduos sólidos têm tido altos e baixos, e permanecem incertas: o prefeito de Bogotá que implementou a decisão constitucional de 2011, em favor dos catadores foi forçado a renunciar, mas um decreto nacional determinou que o modelo de Bogotá deve ser replicado em outras cidades do país.



Quadro 12 Mapeamento de Subsetores

Um subsetor é a rede de atores e empresas envolvidos na produção e distribuição de um determinado bem ou serviço. Alguns subsetores são delineados por um produto final específico (por exemplo, vestuário); outros são delineados por uma matéria-prima específica (material de resíduos reciclado, por exemplo,) ou mercadoria (por exemplo, cebola); outros são ainda delineados por um tipo específico de serviço (por exemplo, coleta e eliminação de resíduos).

O mapeamento de subsetores se refere à identificação e análise das principais funções, participantes e canais ou fluxos de um subsetor. O mapeamento dos subsetores ajuda os planejadores da cidade e políticos tomadores de decisões a identificar os gargalos e oportunidades que enfrentam diferentes tamanhos de empresas – especialmente as médias e pequenas e empresas informais – dentro de subsetores-chave da economia local. Isso deve ser realizado em consulta aos participantes em cada subsetor chave, visando ajudá-los a resolver os gargalos e aproveitar as oportunidades, e, assim, aumentar a sua produtividade e aprimorar a economia local.

O mapeamento de subsetores deve envolver os seguintes passos:

#1 - As funções chaves, tarefas ou operações do subsetor devem ser especificadas: do fornecimento de insumos à produção, montagem ou processamento até *marketing*.

#2 - Os participantes-chave no subsetor devem ser identificados de acordo com a função que desempenham e também de acordo com a sua localização: fornecedor; produtor, montador ou processador; atacado, varejo ou comerciante informal.

#3 - Os canais primários – as transações através das quais o fluxo de bens ou serviços deve ser especificado: com objetivo de compreender as relações entre os diversos participantes e a identificação de gargalos e oportunidades específicas ao longo da cadeia do subsetor.

O mapeamento dos subsetores-chave da economia da cidade, se realizada em consulta conjunta com os participantes, serviria para identificar as oportunidades e restrições ao desenvolvimento econômico local; identificar aglomerados de produção e distribuição ao longo da cadeia do subsetor; desenvolver compreensão e consenso entre os diferentes participantes; e, no processo, identificar as medidas políticas mais adequadas e aceitáveis para aumentar a produtividade de todos os participantes no subsetor.

Referências:

Chen, Martha A., editor. 1996. *Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises*. Ottawa, Canada: Aga Khan Foundation Canada.

Hagblade, Steven and Matthew Gamser. 1991. "A Field Manual for Subsector Practitioners". *Tools for Microenterprise Programs: Nonfinancial Assistance Section*. Washington, DC: The GEMINI Project, Development Alternatives, Inc.





NOTAS FINAIS

ⁱ United Nations (2010), *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.

ⁱⁱ Glaeser, E. (2012), *Triumph of the City*. London, Penguin Books.

ⁱⁱⁱ Otgaar, A., L. van den Berg, J. van der Meer and C. Speller (2012), "Urban Competitiveness and Sustainable Territorial Development: the Need for New Perspectives on Metropolitan Governance", in J. Sobrino (ed.), *Urban Competitiveness. A Global and for Mexico Perspective*, Mexico City, El Colegio de México, pp. 257-286.

^{iv} Tosics, I. (1997), "Habitat II Conference on Human Settlements, Istanbul, June 1996", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, no. 2, pp. 366-372.

^v Por exemplo, investimento em educação (ODS #4), igualdade de gêneros (ODS #5), energia sustentável (ODS #7), podem tanto fortalecer o desenvolvimento econômico urbano como podem ser apoiados por seu sucesso. O desenvolvimento econômico urbano está alinhado ao ODS #13, uma vez que é suportado por uma forma urbana mais compacta e sistemas de transporte energeticamente eficientes, bem como as oportunidades na economia verde. Finalmente, o desenvolvimento econômico urbano tanto fortalece como promove sociedades pacíficas e inclusivas, instituições inclusivas, responsáveis e eficazes (ODS #16).

^{vi} Kresl, P. and J. Sobrino (eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Cheltenham, Edward Elgar.

^{vii} Zoltan J. Acs, Sameeksha Desai, Jolanda Hessels (2008), *Entrepreneurship, economic development and institutions*, *Small Bus Econ.* 31:219–234.

^{viii} Boyle, P., K. Halfacree and V. Robinson (1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Pearson.

^{ix} Chen, Martha, Joann Vanek and James Heintz. (2006), *Informality, Gender and Poverty: A Global Picture*

^x Ibid.

^{xi} <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/WHD-2014-Background-Paper.pdf>

^{xii} <http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>

^{xiii} UNCTAD (2014), *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*. New York: United Nations. pp.140

^{xiv} Thomas B.A., C. J. Dalgaard (2013), "Power outages and economic growth in Africa", *Energy Economics*, volume 38, July, pp 19-23

^{xv} Sife A.S., Kiondo E., Lyimo-Macha J. (2010) *Contribution of Mobile Phones to Rural Livelihoods and Poverty Reduction Morogoro Region, Tanzania*, *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, V 42 and Rashid A.T., Elder L. (2009), *Mobile Phones and Development: An Analysis of IDRC-Supported Projects*, *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, V. 36.

^{xvi} <http://martinprosperity.org/insight-creative-and-diverse-ranking-global-cities/>

^{xvii} Florida R., Gates G. Knudsen B., Stolarick K., (2006), *The University and the Creative Economy*, December.





- http://creativeclass.typepad.com/thecreativityexchange/files/university_and_the_creative_economy.pdf The Innovative and Entrepreneurial University: Higher Education, Innovation & Entrepreneurship in Focus, U.S. Department of Commerce, October 2013
- https://www.eda.gov/pdf/The_Innovative_and_Entrepreneurial_University_Report.pdf Dasher R., “The Role of Universities in Startup Ecosystem Development: What are the Real Lessons from Stanford University in Silicon Valley?” Manila, 2015 <http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SlshotMNL.pdf>
- ^{xviii} Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015
- ^{xix} http://siteresources.worldbank.org/SPLP/Resources/461653-1253133947335/6440424-1271427186123/6976445-1271432453795/Skills_for_the_Informal_Sector.pdf
- ^{xx} http://www.uclg.org/sites/default/files/_28fr29_uclgpolicypaperonlocalfinanceeng2.pdf
- Tidemand P., J. Msami, The Impact of Local Government Reforms in Tanzania 1996-2008, Research on Poverty Alleviation
- ^{xxi} Foster, V. and C. Briceno-Garmendia (2010) ‘Africa’s infrastructure; a time for transformation’, World Bank, Washington DC.
- ^{xxii} Veja por exemplo, <http://www.kitchener.ca/en/insidcityhall/BudgetsAndFinanceReports.asp>
- ^{xxiii} UCLG 2010 http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp
- ^{xxiv} Zhang, L.-Y. (2015), Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries. London: Routledge.
- ^{xxv} UNCTAD (2014), World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan. New York: United Nations. Investing in the SDGs: An Action Plan
- ^{xxvi} <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Ira-innovation-economic-growth.pdf>
- Building Community Prosperity Through Local Economic Development: An Introduction to LED Principles and Practices, George Edward Treller, Federation of Canadian Municipalities/International Technical Assistance Project, 2014.
- ^{xxvii} Developing National Systems of Innovation: University-Industry Interactions in the Global South Eduardo Albuquerque, Wilson Suzigan, Glenda Kruss, and Keun Lee / Edward Elgar Publishing, IDRC / 2015-01-30
- http://www.idrc.ca/EN/Themes/Information_and_Communication/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=1366
- ^{xxviii} Devarajan et al (2007) Protecting the Vulnerable: the Tradeoff between Risk Reduction and Public Insurance
- ^{xxix} <http://www.lincolnst.edu/>
- ^{xxx} Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M. (2014), Municipal Finances: A Handbook for Local Governments. The World Bank
- ^{xxxi} University of Waterloo Economic Impact Study, 2013
- https://uwaterloo.ca/about/sites/ca.about/files/uploads/files/c003711_economic_impact_report_Ir_v2.0_final-s.pdf
- ^{xxxii} Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. 2015, The World Bank Group <http://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/competitive-cities-a-local-solution-to-a-global-lack-of-growth-and-jobs>





^{xxxiii} <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/14/monitoring-and-evaluation-for-better-development-results>

Documento traduzido livremente por Pedro Lopes e Veridiana Rodrigues da Cunha Silva, através da plataforma UNV online (www.onlinevolunteering.org). Revisão técnica gentilmente realizada por Ana Paula Rocha – Unidade de Estudos Econômicos e Monitoração das Dinâmicas Urbanas e Regionais - Emplasa. Coordenação Laura Collazos, ONU-Habitat/ROLAC.

