

Desigualdade, Habitação e Clima. Reflexões sobre a segregação habitacional urbana em um cenário de eventos climáticos severos

Maria Alice Fernandes^(*) e Victor Sportelli^(**)

Resumo: O tema da desigualdade social e da crescente vulnerabilidade e precarização habitacional das populações segregadas nas periferias urbanas tem estado cada vez mais presente na agenda global e nos debates sobre o impacto dessas questões no cenário das mudanças climáticas extremas. Pensar a atualidade do padrão de exclusão social nas sociedades capitalistas, principalmente na América Latina, passa pela análise de como as inúmeras crises, políticas e fiscais, dos Estados nacionais, tendo como consequência a diminuição da sua capacidade de financiamento, romperam com o processo de planejamento e a busca por soluções e ferramentas que tornem sociedades e cidades mais solidárias, inclusivas e sustentáveis.

Palavras-chave: Políticas macroeconômicas – desigualdade – mercado – cidadania – habitação – clima.

[Resumos em inglês e espanhol na página 159]

^(*) Arquiteta Urbanista (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), ex professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Especialização em políticas públicas (Universidade Candido Mendes, Brasil). Especialização em Sociologia Política e Cultura (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil). Sócia da Disegno 3 – Arquitetura e Consultoria.

^(**) Victor Sportelli é Arquiteto Urbanista (Universidade Santa Úrsula, Brasil), Membro da equipe premiada no Concurso BNH/81 - Habitação de Baixa Renda no Rio de Janeiro – RJ, ex professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Membro efetivo da Comissão de Habitação do Instituto de Arquitetos do Brasil -IAB/RJ. Professor de Técnicas Construtivas, Instalações Prediais e Consultor Especializado do Programa de Aperfeiçoamento Profissional do IAB/RJ – APD-RIO - Prefeitura do Rio de Janeiro – União Europeia. Sócio da Disegno 3 – Arquitetura e Consultoria.

“O mercado neoliberal fundamentalista foi sempre uma doutrina política a serviço de certos interesses. Nunca recebeu o apoio da teoria econômica. Nem, agora fica claro, recebeu o endosso da experiência histórica. Aprender essa lição pode ser a nesga de sol nas nuvens que hoje pairam sobre a economia global”. Joseph E. Stiglitz

Introdução

“Para a maior parte do Mundo, a globalização, como tem sido conduzida, assemelha-se a um pacto com o demônio. Algumas pessoas nos países ficam mais ricas, as estatísticas do PIB - pelo valor que possam ter - aparentam melhoras, mas o modo de vida e os valores básicos da sociedade ficam ameaçados. Isto não é como deveria ser.” Joseph E. Stiglitz

O presente trabalho terá como objeto uma breve análise do papel do Estado, em oposição à visão de auto regulação do mercado, como indutor das estratégias alternativas de planejamento e implementação de políticas públicas habitacionais nas regiões em processo de ocupação urbana irregular e desordenada, com foco nas implicações do impacto destas ocupações e na qualidade das habitações existentes nessas áreas negligenciadas, no cenário das alterações climáticas atuais, notadamente nos países da América Latina.

Quais as reflexões postas a partir do persistente quadro de crise fiscal do Estado, que permeia quase toda a América Latina, com a conseqüente redução da capacidade pública de investimento e as mudanças na própria concepção do Estado? Não serão fáceis as respostas, em um momento em que um novo modelo de Estado deve ser desenhado a partir dos elementos e desafios que surgem a cada dia no cenário global, com destaque para a velocidade e qualidade da informação e o futuro das cidades quanto às questões climáticas e ambientais. Este novo modelo deverá atuar através de ferramentas de planejamento e respectivas ações, dentro dos campos econômico e social, capazes de reverter os aspectos perversos dos mecanismos fundamentados no protagonismo do mercado, sobre a ampliação das desigualdades sociais e urbanas, na tentativa de mitigar as graves conseqüências desse processo na eficácia de implementação da verdadeira política de distribuição de renda. Alguns estudiosos, com uma visão mais otimista, enxergam tais elementos como “confiáveis indicadores de mudanças de paradigma”, não apenas como “oscilações transitórias de superfície”, mas como “verdadeiras transformações que vão penetrar profundamente o núcleo das instituições e valores onde se assenta a estrutura da sociedade contemporânea”. A sociedade capitalista convive desde sua origem com diferentes graus de exclusão social. Durante a metade do séc. XX a visão crítica dos efeitos nefastos desses mecanismos, unidos a diversos outros fatores, desenvolveu a proposição de um conjunto de políticas econômicas e sociais direcionadas à obtenção do chamado Estado de Bem-Estar Social. As políticas desenhadas com este objetivo, chamadas Keynesianas, podem ser consideradas como emblemáticas na busca desses ideais, promovendo, conjuntamente, a reformulação do papel do Esta-

do, maior segurança socioeconômica à classe trabalhadora e, desta forma, impondo limites aos riscos iminentes de fraturas sociais crescente nas economias capitalistas desde então. Pensar o momento do padrão de exclusão social nas sociedades capitalistas atuais passa pela análise de diversos outros fatores e atores que vieram a incorporar sua complexa estrutura. O processo se torna mais específico no caso da América Latina, com suas inúmeras crises políticas e fiscais, além de alguma percepção de momentos de turbulência em suas democracias. O histórico do desenvolvimento e do espírito democrático na América Latina tem sido foco de amplas discussões, inclusive quanto a seu futuro, onde há evidências de que algumas de suas metas não foram plenamente alcançadas e que suas bases ainda precisam ser defendidas. Quais os desafios mais urgentes e, diante de acontecimentos recentes, quais os mecanismos institucionais e sociais para sua segurança e manutenção? A América Latina, sob a singularidade do olhar de alguns estudiosos do tema das causas da desigualdade, como Joseph Stiglitz, foi considerada “a região mais desigual do planeta”, podendo-se, segundo este, atribuir ao modelo de seu passado colonial à criação das condições para a permanência, reprodução e a continuidade desse padrão de exclusão. No caso brasileiro, esse fato mereceu uma análise mais detalhada, na obra de Raymundo Faoro, “Os Donos do Poder”, onde o autor procura demonstrar como a formação do Estado brasileiro foi fundamentada em um sistema de comunidade burocrática, que impediu que o país rompesse, dentro da sua controversa experiência civilizatória, com o processo histórico singular criado a partir do legado da colonização ibérica, de onde se originam os conceitos de “estamento burocrático” e de “patrimonialismo”, estando este último ainda bastante visível nas relações políticas e institucionais atuais. Esse cenário demonstra o processo de desenvolvimento dos distintos caminhos percorridos para a construção do conceito de cidadania no Brasil e suas consequências para a qualidade da participação da sociedade civil no debate acerca do posicionamento dos direitos sociais, da capacidade de incorporar novos atores e da percepção das relações indivíduo/Estado, frente aos inúmeros desafios da sociedade contemporânea. Essa talvez seja a trajetória da persistência da desigualdade social, no Brasil

Em alguns países da América Latina, como também é o caso do Brasil, a existência de fortes fatores racial e de gênero desempenha um papel indiscutivelmente complexo na composição dessa desigualdade. Mesmo nesses casos, há, atualmente, um grande movimento no sentido de lutar contra essa forma de desigualdade e esse fato está muito presente no debate sobre a moradia indigna, no caso das populações urbanas deslocadas, onde a inclusão da pauta da questão racial se encontra bastante destacada. Recente publicação denuncia que na “Amazônia urbana, pessoas negras e indígenas serão as principais vítimas das mudanças climáticas extremas”. Segundo dados obtidos pela pesquisa realizada pelo projeto “Amazônia Legal Urbana” (O start inicial do projeto Amazônia Legal Urbana foi dado em fevereiro de 2021, com o município de Belém - Pará, através do lançamento do Paper “Diversidade e Desigualdades em Tempos de Mudanças Climáticas: uma análise socioespacial de Belém”. No estudo, as pesquisadoras desenvolveram um panorama que aponta para o aprofundamento das desigualdades raciais, étnicas e de gênero, na população de Belém – estimada em cerca de 1 milhão e meio de pessoas, segundo dados do IBGE/2020), teremos a confirmação desse diagnóstico. Este estudo cita como exemplo, a maior cidade da Amazônia Legal, Manaus (AM), onde vivem mais de 2,2 milhões de pessoas. Ao analisar as condições do material de

parede das residências, as pesquisas revelaram que indígenas, seguidos de pessoas pardas ou pretas são os grupos que apresentam a menor proporção de acesso a casas mais adequadas, sendo aqueles em maior proporção no uso de materiais inadequados para construção de moradias seguras. “Esses moradores foram, desta forma, severamente afetados pela cheia histórica do Rio Negro, que atingiu mais de 400 mil pessoas, ocupantes de periferias urbanas”. Outra conclusão inquietante a que chegou esta pesquisa é que “se pensarmos as mudanças climáticas de forma universal, não será possível atender à realidade de todos esses territórios segregados”. É preciso criar, com urgência, estratégias que levem em conta que essas mudanças vão impactar fortemente populações já bastante vulneráveis, de forma diferenciada, e se tornarão mais nefastas em populações que já estejam visivelmente ameaçadas e que não encontraram, ainda, canais de sensibilização do poder público para a solução imediata dessas gravíssimas demandas.

Estas pesquisas revelam ainda que, devido ao abandono do planejamento e a tomada de medidas que tenham como objetivo viabilizar o assentamento sustentável dessas populações, que migram para as zonas periféricas das cidades, eventos climáticos extremos, como cheias de rios e deslizamento de encostas, vão tornar cada vez mais visíveis e inequívocas as desigualdades estruturais na maioria do território nacional e demais localidades da América Latina e Caribe. As vulnerabilidades se somam e se especificam, sendo essa a difícil realidade do cotidiano de muitos assentamentos urbanos precários no Brasil e em toda a região. É consenso que, sem preservação ambiental e políticas habitacionais ancoradas em uma visão menos política e mais técnica, sobre a questão das desigualdades habitacionais, o quadro de mudanças climáticas atual e futuro, na região, verá cada vez mais prejuízos materiais e perda de vidas.

A busca da redução das desigualdades sociais na perspectiva contemporânea

Existem, ainda, inúmeros fatores por trás do abismo social na América Latina. Este parece ser o fio condutor da maioria dos eventos e encontros de organismos internacionais que se debruçam sobre o tema. Hoje a região é considerada a mais urbanizada do mundo, com cerca de 80% de urbanização. Entretanto, as rápidas migrações populacionais, não só oriundas do setor rural, mas dentro das próprias cidades, foram se desenvolvendo de forma acentuadamente desordenada. A aceleração do crescimento das cidades não foi acompanhada de um comprometimento por parte do poder público, tanto na esfera de planejamento regional, quanto na municipal. A dinâmica expansão imobiliária não foi direcionada para o benefício de todos os cidadãos. O Estado foi omissivo em ações que procurassem regular e criar normas e limites para essa expansão. Não foi pensado um modelo eficiente que promovesse melhor acesso aos serviços públicos, saúde educação e moradia digna, que evitassem os vícios desse formato desigual de ocupação do espaço urbano. Talvez o entendimento incompleto do significado da cidadania por parte da população possa ser um item considerado dessa ausência de comunicação entre população e poder público. Segundo estudiosos do tema, como Stiglitz, essa forma de desigualdade, que tem como

origem a desigualdade econômica, cria sistemas políticos que ajudam a perpetuar esse modelo. Há autores que entendem que as desigualdades espaciais são elementos benéficos para o funcionamento do sistema capitalista, pois são responsáveis pela construção dos caminhos onde os fundamentos mais significativos para sua existência são trilhados e garantem a sua contínua reprodução.

Um estudo, publicado pela revista *The Lancet*, detectou diferenças importantes na expectativa de vida nas diversas cidades da América Latina, levando em conta a região e as condições de moradia de cada grupo. O trabalho desenvolvido pelo “Relatório das Nações Unidas para Assentamentos Humanos” – ONU – Habitat relata que o Brasil, apesar dos inúmeros desafios, conseguiu reduzir a taxa de pobreza, inclusive da pobreza extrema ou indigência urbana nas últimas décadas. O tema da desigualdade urbana, seus fundamentos e desafios também foi tratado no painel “Estado das Cidades na América Latina e Caribe”, um projeto considerado inédito no aprofundamento da análise dos temas ligados à desigualdade social/ violência/ habitação. Uma das conclusões a que o estudo chegou é que, ao mesmo tempo que o processo de crescimento das cidades tem a capacidade de gerar inúmeras oportunidades, tem a mesma capacidade de acelerar os processos geradores da pobreza, da segregação e das diversas formas de desigualdade.

A América Latina foi apontada como a região com maior desigualdade de renda no relatório de desenvolvimento da PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). De acordo com Joseph Stiglitz, alguns governos conseguiram tornar-se melhores gestores de seus programas econômicos, aqueles que não detinham um viés mais liberal. Para o autor, a região enfrenta momentos difíceis após a Pandemia (COVID 19), uma tendência inflacionária, os reflexos de uma guerra e a desaceleração da economia mundial. Acredita que “a economia do séc. XXI é baseada em inovação, competição, alto nível de capital humano e uma boa infraestrutura pública”, criando o que ele descreve com uma “economia compartilhada”.

Os desafios de repensar a atividade econômica e o seu impacto em diversos setores da sociedade e a forma com estes se relacionam, levam a uma série de proposta como estratégias presentes em um manifesto cujo tema é a “economia circular”, na qual a cadeia de produção deixa de ser linear e é estendida a um ciclo que visa a redução do consumo de matérias primas, a produção de resíduos e emissão de dejetos. Os impactos causados pela pandemia, um incidente global, aceleraram ainda mais o questionamento dos modelos econômicos vigentes de desenvolvimento urbano, criando expectativas mais fortes sobre o replanejamento “que combine a competitividade econômica, a sustentabilidade ambiental, a inclusão da população negligenciada e um conceito que pode decidir a permanência de todos os outros, a resiliência”. Com o apoio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), foi apresentada a Declaração das Cidades Circulares da América Latina e Caribe, onde são reafirmados paradigmas para esse novo modelo de desenvolvimento. Um relatório desenvolvido na mesma direção foi publicado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), denominada “O Estado das Cidades da América Latina e Caribe”, que sustenta alguns pontos como a afirmação de que a população da América Latina chegará a 89% de crescimento em 2050 e apresenta dados importantes sobre desenvolvimento econômico, habitação, gestão de riscos, gover-

nança urbana e meio ambiente. Este projeto também teve o apoio da CEPAL, entre outros. O documento traz, além de inúmeros dados sobre a região, uma agenda de propostas inovadoras de gestão urbana, dirigido ao tema dos desafios de criar um desenho urbano mais sustentável e voltado para as pessoas. O relatório demonstra ainda que o fluxo migratório campo/cidade perdeu força e o movimento agora se dá majoritariamente entre as cidades, na maioria dos países da região. Um dado preocupante, segundo o relatório, é um fenômeno em que a “mancha urbana continua se expandindo, apesar da desaceleração demográfica, onde as cidades continuam a crescer cada vez menos compactas e se expandem fisicamente a uma taxa que supera sua população, padrão que não é sustentável”.

Apesar dos países da região terem feito um progresso significativo na redução da pobreza nos últimos anos, a região ainda sofre de um quadro de desigualdade “grave e persistente”, em diversos setores, como economia, habitação, emprego e todos os tipos de informalidade. A nota positiva é que aumentam a cada dia os debates e o tema está presente em muitas agendas de organismos internacionais e regionais.

Nas últimas duas décadas, houve a percepção de uma melhoria nas condições habitacionais das populações excluídas da América Latina e Caribe. Esta constatação é consenso na agenda de várias instâncias de debates no âmbito regional e global. Os governos dessa região parecem ter dado passos decisivos para materializar o chamado “direito à habitação digna”. Entretanto, crises fiscais, políticas e o combate ao crime e ao narcotráfico, entre outras, são questões inseparáveis aos desafios que deverão ser ainda enfrentados e que impedem que essas ações obtenham êxito completo e duradouro.

A moradia não é apenas um lugar de abrigo, mas é a unidade básica de desenvolvimento de um centro urbano. A casa é um lugar para encontrar segurança, bem-estar, reunir-se com a família e, “para muitos, é o patrimônio mais importante em termos monetários e afetivos”. Frequentemente é, para alguns dos seus ocupantes, o local onde exercem atividades econômicas, que vão garantir seu sustento. Sendo a unidade básica do conjunto urbano, define o desenvolvimento de bairros, as demandas de mobilidade urbana, a quantidade e tipo dos serviços urbanos e define o modo como nos relacionamos com a cidade e o meio-ambiente em geral.

Nos debates sobre os diagnósticos e ações sobre a questão urbana e habitacional, foram descritos três aspectos definidores para essa análise: a quantidade disponível, o déficit e a qualidade das habitações. As medições atuais sobre habitação, principalmente sobre as habitações informais, apresentam importantes limitações, devido a inúmeros fatores, às vezes, próprios a cada região, e não incluem critérios considerados mais subjetivos, como habitabilidade, privacidade, conforto estético e funcional, enfim, tudo o que se refere à arquitetura da habitação. Desta forma esta análise não pode deixar de fora elementos básicos que compõem o conceito de habitação digna. Faltam aí a preocupação de como o projeto se relaciona com o entorno, como as unidades se relacionam entre si e como todo o conjunto se relaciona com o meio-ambiente em que está inserido, enfim, com todos os elementos que caracterizam a qualidade de vida.

O déficit habitacional, principalmente entre os mais pobres, é problema recorrente e o estoque de moradias disponíveis mostra a relação com o tamanho e desenvolvimento de

cada país. Se levarmos em consideração a relação oferta/preço, podemos perceber que a maioria da população em estado de vulnerabilidade não dispõe de meios financeiros para adquirir qualquer moradia. De acordo com o painel Estados das Cidades da América Latina e Caribe (ONU/ HABITAT), o censo de 2000 detectou que os países da região dispunham de cerca de 200 a 300 habitações para cada 1000 habitantes. Quantas moradias seria necessário criar para suprir essa demanda? Entretanto, a questão mais crítica não é a quantidade de moradias necessárias, mas a qualidade dessas moradias. Na cidade do Rio de Janeiro, mesmo dentro de tentativa de ações sistemáticas por parte da prefeitura local, muitas das moradias ofertadas dentro das favelas são provenientes de construções informais, muita das vezes financiadas pelo narcotráfico ou milícias locais. Desta forma, podemos pensar que a questão da oferta de habitação digna torna-se, pela sua imensa complexidade um grande desafio que a gestão urbana terá que enfrentar. A possibilidade dos mais pobres terem acesso à moradia de qualidade está também ligada ao crescimento demográfico, à aspectos culturais e climáticos. Os dados e indicadores que permitem analisar as condições habitacionais são muito específicos. Melhorar os métodos de avaliação dos déficits quantitativo e qualitativo das habitações populares e dos espaços públicos ofertados permitiria traçar um panorama mais real dos problemas inerentes à essa questão e trazer mais luz ao formato dos ajustes propostos e às ações que se mostrem necessárias. Avaliar todas as questões que permeiam o tema da indigência habitacional e dos assentamentos humanos informais é uma tarefa que exige muito empenho e análises. A avaliação da habitação ou núcleos habitacionais está também na forma como estes se relacionam com a oferta de serviços públicos, como água, saneamento, eletricidade, logradouros plenamente utilizáveis, espaços de lazer, entre outros. O que pouco se fala, mas pode fazer a grande diferença na qualidade e segurança, é a oferta de orientação técnica nas áreas de arquitetura e engenharia, que garantiriam a segurança, o correto uso dos espaços e a sustentabilidade. Estes serviços, se não oferecidos pelo poder público, não estarão ao alcance da maioria dos moradores, que de um modo geral, encontram maneiras totalmente informais e perigosas de se instalarem nesses espaços. Para a maioria dos estudiosos do tema, essa questão tem que ser posta em pauta. A informalidade na implantação de moradias, em áreas onde a ocupação por assentamentos humanos não seria apropriada, acarreta gravíssimos efeitos aos ecossistemas, com o descarte de lixo e de esgoto in natura nos cursos d'água e com a participação ativa na destruição das florestas. Esse processo contínuo aliado a eventos climáticos extremos tem demonstrado cotidianamente seus efeitos catastróficos. Os que ocupam áreas degradadas e negligenciadas serão, indiscutivelmente, os mais afetados por esse processo.

Os países da região têm se empenhado em desenvolver, nos últimos anos, projetos integrados para atender às demandas, encontrar um plano de ação abrangente para os assentamentos habitacionais precários, e eliminar as moradias impróprias à ocupação humana. Algumas iniciativas têm sido exitosas, mesmo parcialmente. Essas iniciativas pretendem superar as lógicas setoriais e realizar intervenções mais abrangentes, que incluem intervenções públicas orientadas para a requalificação de espaços, retomada de espaços degradados, inclusive vias, espaços verdes, dando-lhes nova infraestrutura, condições de mobilidade e acessibilidade, devolvendo, inclusive, a essa população um estado de direito,

restabelecendo a presença de segurança vinda do poder público. O que se pretende é a reapropriação do espaço degradado e que se encontra, muitas vezes, sob o domínio de forças oriundas do crime organizado. Essa estratégia trabalha com ferramentas de apropriação e redirecionamento que procuram formas de aceitação e parceria, que possam ser amplamente compreendidas pela população local, de forma a ser implementadas, reproduzidas e realimentadas. Nessa linha de pensamento, todos os espaços privados e públicos, devem ser articulados de forma a tornarem-se indutores de novas ações nas áreas habitacional, social, de saúde, educação, cultura, interesses comunitários diversos e convivência ambiental sustentável. O que têm criado limites a todas essas iniciativas é a instabilidade econômica e políticas por que passam alguns países da região. Crises fiscais e descontinuidade por razões políticas vêm impactando o financiamento e a permanência de algumas dessas ações.

Exemplos bem-sucedidos podem ser vistos, por exemplo, em Medellín, Colômbia, quando o governo municipal elegeu um assentamento informal, a “Quebrada Juan Bobo” para a execução de um programa piloto de melhoramentos e integração social e espacial, sem desprezar o modo de vida da população. Em uma das partes dessa “quebrada” corriam águas servidas e essa estava ocupada por cerca de 1.260 pessoas, em sua maioria mulheres, idosos e crianças, em extrema precariedade habitacional, com altos déficits de infraestrutura urbana e condições sociais críticas (35% delas em áreas de alto risco ambiental). As prioridades eram a reapropriação do espaço para a comunidade e a gestão do projeto, inclusive com a proteção da população contra desapropriação e expulsão. Para seu financiamento foram mobilizados recursos públicos, privados e a contribuição da própria população. Espaços foram reconquistados, serviços restabelecidos e os resultados obtidos incluíram várias melhorias, como abastecimento de água, coleta de lixo e outras. O ponto mais importante dessa iniciativa e que torna um projeto de intervenção urbana exitoso é o chamado “pacto urbano”, acordo entre o poder público e grupos que exerciam o controle do território, o que tornou possível o acesso ao novo bairro com segurança.

Em 1994, o governo do município do Rio de Janeiro, Brasil, deu início a um ambicioso programa de melhorias em assentamentos irregulares cariocas, as “favelas”, criando uma forma de integração espacial e social desses assentamentos, colocando-os na nova categoria de “bairros”, incluindo-os, através dessas intervenções (infraestrutura, replanejamento do espaço e vias de circulação) à chamada cidade formal, buscando ainda melhorias em suas unidades habitacionais. A iniciativa foi por algum tempo bem-sucedida e permitiu, em momentos seguintes, ações complementares de melhorias habitacionais. O Brasil, porém, enfrenta um cenário histórico de descontinuidade política na maioria de seus projetos, principalmente nas políticas públicas habitacionais, mas essas iniciativas têm o mérito de dar mais um passo à frente e trazer o tema para o debate, para a cena da gestão urbana e criar uma forte demanda por parte das próprias comunidades. Essa iniciativa adquiriu uma nova dimensão em 2010, com o lançamento de um novo programa, o “Morar Carioca”, com o mesmo foco de replanejamento e reinserção das “favelas” ao espaço urbano formal, com um objetivo mais ambicioso, de erradicar a indigência habitacional no município do Rio de Janeiro, com a integração total e definitiva de todas essas comunidades ao espaço urbano formal, que também ficou inconcluso. Para ampliar e dar maior visibilidade-

de e consolidação ao projeto, o governo buscou parcerias importantes como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), que pôde oferecer um embasamento técnico importantíssimo. Vale aqui ressaltar o papel incondicional da Arquitetura em qualquer ação de intervenção espacial e habitacional urbana, pois ela detém as ferramentas técnicas necessárias para esse fim, dando o direito às comunidades mais vulneráveis de ter acesso às intervenções técnicas que irão permitir às unidades habitacionais, melhor padrão estético, de segurança e conforto. Outras intervenções com esse objetivo vêm sendo tentadas em várias cidades da Região.

Apesar do arcabouço legal, a lei denominada Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do equilíbrio ambiental (Brasil-2001), o país ainda segue o padrão de países em desenvolvimento, em termos de eficácia da implementação das políticas públicas urbanas. Nas metrópoles ou em cidades em processo de metropolização, a precariedade urbana, a vulnerabilidade social e climática, a indigência habitacional, ampliam os riscos dos impactos dessas mudanças e demonstram claramente a urgência de inflexão dessa trajetória.

Considerações finais

Aqui procuramos fazer uma reflexão dos inúmeros elementos que compõem o cenário da exclusão social e habitacional, na América Latina, passando pelas semelhanças e diferenças no processo de urbanização desses países. Em seguida, partimos para a percepção da desigualdade na forma em que se desenvolveram as unidades habitacionais nos assentamentos informais. A desigualdade, “que se caracteriza pela hierarquização da diferença, visando à apropriação, manutenção e usufruto do poder” deve ser considerada como um fenômeno inerente à organização das sociedades capitalistas desde sua origem e, durante este processo, vai adquirindo várias faces, tornando-se desigualdade socioeconômica, passando pelas relações de etnia, gênero, e, especialmente, territorial e habitacional. O que pretendemos aqui é traçar um breve panorama dos desafios, peculiaridades econômicas, políticas, socioculturais e a presença desse tema nas agendas regionais/ globais, que estão discutindo cada vez mais os diagnósticos e esforços contínuos para mitigar os fenômenos dessa desigualdade, com a ambição de reorganizar o planejamento das cidades, no sentido da sustentabilidade, da justiça social, espacial, ambiental e da dignidade habitacional. Vários planos de reurbanização e combate ao desequilíbrio climático têm sido pensados ou implementados e, neste trabalho, pretendemos demonstrar como alguns de seus insucessos se devem à incapacidade de superar as questões políticas inerentes às antigas práticas de poder local. Entretanto, com a crescente conscientização da sociedade civil sobre a urgência da participação e reação para concretizar projetos que visem ampliar e solucionar de forma duradoura esse desafio, algumas dessas iniciativas têm mostrado que a adoção de novas ferramentas e, principalmente, as parcerias entre setores público/privado têm obtido sucesso no enfrentamento da questão.

As grandes mudanças, especialmente para quem as conquista, são expressões de profundos processos de transformações sociais. Para Manuel Castells, “é como se a vida se transformasse nas entranhas da sociedade e tivesse que percorrer leitos subterrâneos até que a força de sua corrente consiga infiltrar-se nas paredes e sair à luz do dia”.

No mundo globalizado, o reconhecimento do poder local como sujeito das grandes transformações, cria a necessidade para um novo olhar sobre o auto reconhecimento de todos os indivíduos como cidadãos. Entretanto, principalmente em regiões de economia ainda em desenvolvimento, como é o caso da América Latina, cabe ao Estado, provocado pela sociedade, ser o principal indutor e organizador da gestão e do financiamento dessas mudanças. Seguindo essa linha, Joseph Stiglitz é um dos estudiosos do tema que não acredita na existência de uma solução mágica ou da “mão invisível,” no sentido de que Estados mínimos, teorias liberais e mercados livres conduzam à solução eficiente de todas as demandas da sociedade e que com o seu funcionamento autorregulado se formará uma sociedade justa e igualitária. Segundo Stiglitz, “sempre que haja externalidades, onde as ações de um indivíduo têm impacto sobre outros, pelos que não pagam ou pelos que não são compensados, os mercados não funcionarão bem. Porém, investigações recentes têm demonstrado que estas externalidades são generalizadas, sempre que há informação imperfeita, e isso acontece sempre. O verdadeiro debate hoje é encontrar o equilíbrio adequado entre mercado e governo. Ambos são necessários e cada um pode complementar-se entre si. Este equilíbrio diferirá de vez em quando e de um lugar a outro”. Esse é o protagonismo do indiscutível e inadiável desafio dos países da América Latina e Caribe no planejamento do seu futuro projeto de sociedade igualitária e sustentável.

Referências bibliográficas

- Antunes, Ludmila R. (2005). *Novas Vulnerabilidades Sociais no Capitalismo do Final do Sec. XX*. Escola de Políticas Públicas e Governo – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/UCAM.
- Bonduki, Nabil. (1997). *Habitat - As Práticas bem-sucedidas em Habitação, Meio Ambiente e Gestão Urbana nas Cidades Brasileiras* (2. ed.). Studio Nobel.
- Cardoso, Rosa. (2005). *O processo de Desenvolvimento do Estado Brasileiro: A Herança Patrimonialista*. Escola de Políticas Públicas e Governo – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/UCAM.
- Castells, M. (1980). *Cidade, Democracia e Socialismo* (2. ed.). Paz e Terra.
- Faoro, Raymundo. (1985). *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro* (6. ed.). Globo.
- Klug, L., Marengo, José A., Luedemann, G. (2016). *Mudanças Climáticas e os Desafios Brasileiros para Implementação de uma Nova Agenda Urbana – O estatuto da Cidade e o Habitat III: Um Balanço de Quinze Anos Após a Política Urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*.

Porto, Marília S. (2009). *Exclusão Socioeconômicas nos Espaços Urbanos da América Latina: O Novo Mundo e a Desigualdade*.

Stiglitz, Joseph E. (2001, dezembro 8). *Aula magna. Universidade de Estocolmo, Suécia*.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos. Estado de Las Ciudades de América Latina y Caribe (ONU – HABITAT 2012).

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos. La Nueva Agenda Urbana Ilustrada. *Las dimensiones centrales de los compromisos transformadores de la Nueva Agenda Urbana*. (ONU – HABITAT 2020).

Resumen: El tema de la desigualdad social y la creciente vulnerabilidad y precariedad habitacional de las poblaciones segregadas en las periferias urbanas ha estado cada vez más presente en la agenda global y en los debates sobre el impacto de estos temas en el escenario del cambio climático extremo. Pensar el actual patrón de exclusión social en las sociedades capitalistas, especialmente en América Latina, requiere analizar cómo las numerosas crisis políticas y fiscales de los Estados nacionales, que han resultado en la reducción de su capacidad de financiamiento, rompieron el proceso de planificación y la búsqueda de soluciones y herramientas para hacer sociedades y ciudades cada vez más solidarias, inclusivas y sostenibles.

Palabras clave: Políticas macroeconómicas – desigualdad – mercado – ciudadanía – vivienda - clima.

Abstract: The issue of social inequality and the growing vulnerability and housing precariousness of segregated populations in urban peripheries has been increasingly present in the global agenda and in the debates on the impact of these issues in the extreme climate change scenario. Thinking about the current pattern of social exclusion in capitalist societies, especially in Latin America, requires an analysis of how the numerous political and fiscal crises of national states, resulting in the reduction of their financing capacity, have disrupted the planning process and the search for solutions and tools to make societies and cities more supportive, inclusive, and sustainable.

Key words: Macroeconomic policies – inequality – market – citizenship – housing - climate.

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por su autor]
