

RUMO A UMA CIDADE MAIS IGUALITÁRIA

Enfrentamento da Crise da Habitação Urbana no Sul Global: Moradia Adequada, Segura e Acessível

Robin King, Mariana Orloff, Terra Virsilas e Tejas Pande

SOBRE ESTE RELATÓRIO WORLD RESOURCES

Este é o segundo documento de trabalho de uma série de documentos de trabalho que compõem o Relatório World Resources: Rumo a uma Cidade mais Igualitária. Ele será seguido por outros documentos de trabalho sobre energia, transporte, água e expansão urbana. Para ter acesso à versão completa deste documento, assim como a outros documentos de trabalho e materiais de suporte, visite www.citiesforall.org.

FINANCIADORES

Expressamos nosso profundo agradecimento aos seguintes doadores por seu generoso apoio financeiro:

- Departamento Ministerial de Desenvolvimento Internacional do Governo do Reino Unido
- Stephen M. Ross Philanthropies
- Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca
- Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comércio da República da Irlanda
- Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos
- Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Documentos de trabalho contêm pesquisa, análise, conclusões e recomendações preliminares. Eles são divulgados para estimular uma discussão oportuna e um feedback crucial, assim como para influenciar o contínuo debate sobre questões emergentes. A maior parte dos documentos de trabalho acabam sendo publicados sob outra forma e seu conteúdo pode ser revisado.

Para citar este artigo: KING, R.; ORLOFF, M.; VIRSILAS, T.; PANDE, T. Enfrentamento da crise da habitação urbana no sul global: moradia adequada, segura e acessível. Documento de Trabalho. Washington, DC: World Resources Institute, 2017. Disponível em: <www.citiesforall.org>.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Destaques

- ▶ Existe uma grave insuficiência de moradias urbanas bem localizadas que sejam adequadas, seguras e acessíveis. Estima-se que hoje o deficit global de moradia acessível seja de 330 milhões de domicílios urbanos e projeta-se que ele cresça mais de 30%, chegando a 440 milhões de domicílios, ou 1,6 bilhão de pessoas, em 2025.
- ▶ Este documento define três desafios-chave que devem ser enfrentados para que se ofereça moradia adequada, segura e acessível no Sul Global: o crescimento de assentamentos informais ou de qualidade inferior, a excessiva ênfase na propriedade imobiliária e políticas ou leis inapropriadas que empurram os pobres para fora da cidade.
- ▶ O documento apresenta uma nova abordagem para analisar as opções de moradia. Ele vai além das dicotomias formal/informal, público/privado e individual/coletivo, a fim de considerar um espectro de opções que combinam diferentes elementos de propriedade, espaço, serviços e finanças.
- ▶ O documento propõe três abordagens escalonáveis para tratar destes três desafios: adoção de melhoria participativa de assentamentos informais *in situ*, promoção de moradias para locação e conversão de propriedades urbanas subutilizadas em moradias acessíveis.
- ▶ Abordar o desafio de moradias adequadas, seguras e acessíveis dentro e ao redor da cidade é essencial para aumentar a equidade, a produtividade econômica e a sustentabilidade ambiental da cidade.



WORLD
RESOURCES | ROSS
INSTITUTE | CENTER



Introdução

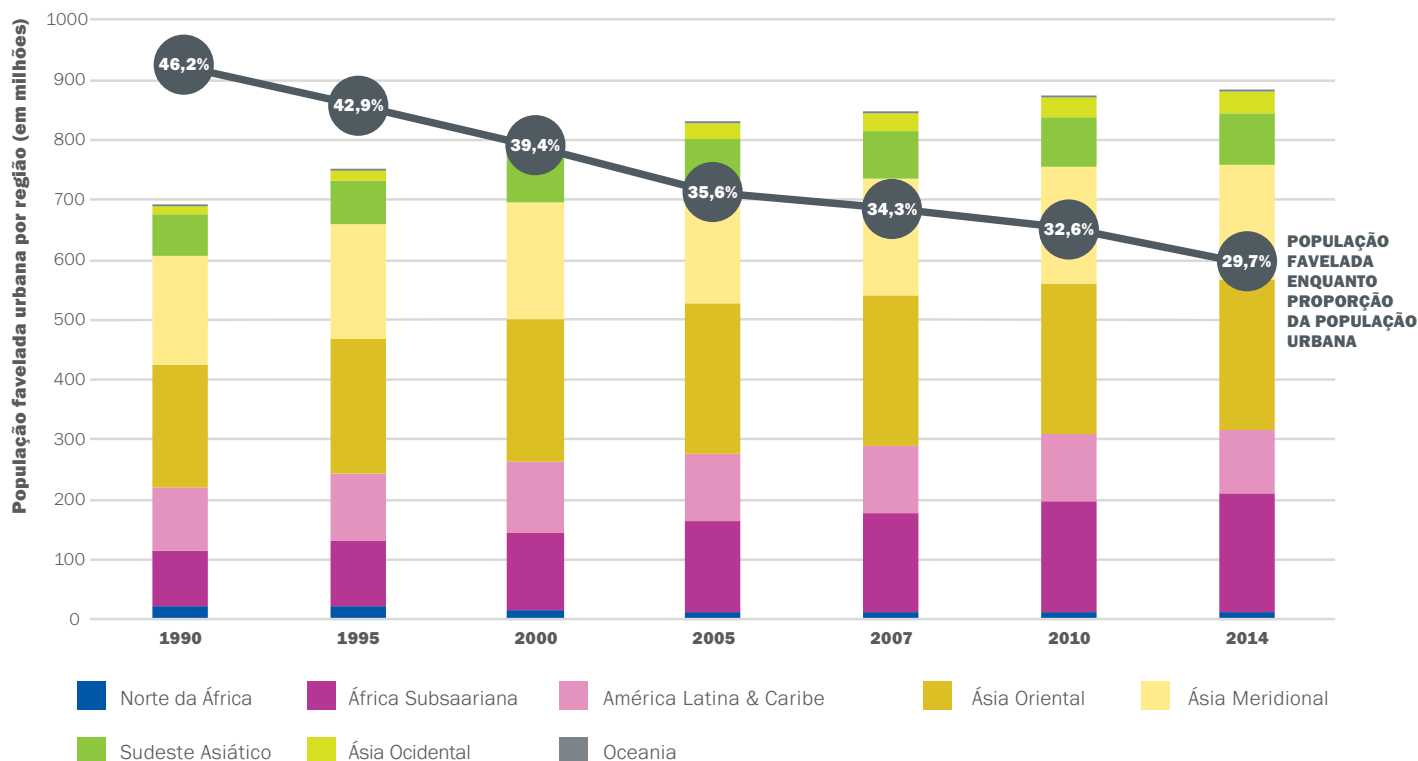
Uma boa moradia é fundamental para a segurança física e financeira, produtividade econômica, com comunidades saudáveis e bem-estar humano – mas o deficit na habitação é vasto e crescente. Hoje cerca de um terço da população urbana no Sul Global vive em assentamentos informais, onde há uma tendência de falta de acesso a serviços básicos, tais como eletricidade, água potável ou saneamento. Estima-se que o deficit global de moradia acessível seja de 330 milhões de domicílios urbanos, e prevê-se que este número cresça mais de 30% em 2025, chegando a 440 milhões de domicílios, ou 1,6 bilhão de pessoas. Muitas cidades têm tentado resolver o problema incentivando ou forçando residentes a deslocarem-se para a periferia urbana, mas esta abordagem com frequência gera seus próprios problemas, uma vez que as pessoas são separadas de redes sociais e do acesso a oportunidades de emprego.

Abordar o desafio da moradia adequada, segura e acessível dentro e ao redor da cidade é essencial para aumentar a equidade, a produtividade econômica e a sustentabilidade ambiental da cidade. Isso se traduz em uma melhor qualidade de vida e maior equidade de oportunidade, produzindo, assim, uma cidade mais dinâmica e justa.

O fracasso em fornecer serviços como água, transporte, coleta de resíduos sólidos e redes de esgoto de forma suficiente ameaça a saúde de todos os cidadãos urbanos, especialmente os pobres, além de reduzir as atividades comerciais. Se opções suficientes de alojamento acessível não estiverem disponíveis em locais bem atendidos, maiores proporções de pobres serão forçados a viver em áreas periféricas longe de infraestrutura, redes sociais e empregos existentes, além de enfrentarem tempos de deslocamento longos e despesas adicionais. Políticas e iniciativas baseadas na comunidade que levem a moradias de maior qualidade, mais seguras e mais acessíveis para pessoas desamparadas contribuirão para a criação de uma cidade melhor para todos.

A comunidade internacional estabeleceu metas para reduzir favelas e garantir o acesso à moradia adequada, segura e acessível — mas o êxito tem sido variável. A proporção da população urbana que vive em favelas nas regiões em desenvolvimento diminuiu entre 1990 e 2014, mas o número absoluto de moradores de favelas cresceu 28% no mesmo período (ver Figura ES-1). A falta de definições consistentes de moradia e de dados entre os países acarreta muitas dificuldades analíticas, e os números comumente citados tendem a subestimar o problema, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Um desafio adicional é que, até mesmo em países onde o direito à moradia é apoiado pela legislação,

Figura ES-1 | **Aumento absoluto da população em favelas urbanas, enquanto a proporção da população em favelas diminui por região**



Fonte: Estimativas da Habitat III, Unidade de Políticas 10 2016; UN-Habitat 2015. 5.

mulheres, minorias étnicas, migrantes e outros grupos desfavorecidos são impossibilitados de exercer tal direito. Eles encontram-se em alojamentos de baixa qualidade, com recursos mínimos ou sem qualquer tipo de acomodação permanente.

Como as cidades deveriam viabilizar mais, melhores e mais bem localizadas possibilidades de moradia? A habitação envolve sistemas jurídicos complexos, assim como mercados que se sobrepõem, envolvendo o uso do solo, edificações, financiamento e serviços como água, eletricidade e sistema de esgoto. A questão da habitação é ainda mais complicada pelo fato de que arranjos formais e informais, níveis de governo e tradições culturais talvez não sejam consistentes entre os grupos étnicos. Setores públicos e privados devem trabalhar em conjunto, apesar do fato de que têm cronogramas e objetivos díspares. Com o tempo, isso cria um contexto político desafiador para o progresso. Abordagens inovadoras em governança, finanças e planejamento urbano serão imprescindíveis para oferecer a quantidade e a qualidade de moradias necessárias para atender às populações atuais e à onda de urbanização que se aproxima.

Sobre este documento

Este documento de trabalho é parte do Relatório World Resources (WRR) Towards a More Equal City (Rumo a uma Cidade mais Igualitária), que é mais amplo e considera que a sustentabilidade é composta por três esferas inter-relacionadas: a economia, o meio ambiente e a equidade. O WRR utiliza o acesso a serviços urbanos equitativos como um ponto de partida para que se examine se o atendimento das necessidades da população mal atendida pode melhorar as outras duas dimensões da sustentabilidade. Este documento baseia-se em análises de dados primários e secundários, uma revisão da literatura existente e um envolvimento profundo de especialistas e stakeholders. Ele explora a ideia de garantir a disponibilidade de moradia adequada, segura e acessível em locais bem atendidos no Sul Global, assim como barreiras a esta disponibilização. Nos concentramos em abordagens práticas que têm demonstrado êxito em múltiplos locais no Sul Global, embora reconheçamos que outras abordagens existem e também devem ser exploradas. Também examinamos os principais fatores catalisadores – governança, finanças e planejamento – que são necessários para transformar a atual escassez de moradias, aplicando-os a cada questão. Nosso objetivo é informar agentes de mudança urbana – formuladores de políticas públicas em todos os níveis de governo, organizações da sociedade civil e cidadãos, além do setor privado – sobre os desafios relacionados à habitação e sobre as formas de abordá-los. Enfrentar a crise da habitação é tarefa difícil e altamente política, que exigirá parcerias e coalizões criativas envolvendo comunidades e agentes de mudança urbana. Ainda assim, tal esforço é essencial para alcançarmos uma cidade mais igualitária.

Tratar do desafio de garantir moradias seguras e acessíveis dentro e ao redor da cidade é essencial para melhorar a equidade, a produtividade econômica e a sustentabilidade ambiental.

Enfrentamento do Desafio da Habitação

Este documento concentra-se em três questões centrais do desafio de oferecer moradia adequada e acessível para todos.

Para cada questão, avaliamos políticas e iniciativas de habitação relevantes e oferecemos exemplos de sucessos e fracassos. Então analisamos abordagens específicas que poderiam ajudar a tratar de cada questão. Nossa análise leva em consideração a adequação da moradia oferecida, sua capacidade de redimensionamento e a viabilidade de sua implementação, bem como as relações com outros desafios, como meios de subsistência, dignidade, inclusão e custos. Outras questões importantes, como financiamento habitacional e provisão pública de habitação em larga escala, são tratadas apenas dentro do quadro de questões que selecionamos.

Questão n. 1: O crescimento de habitações carentes de serviços, precárias e inseguras, desconectadas de meios de subsistência alternativos. Necessidades não atendidas de moradia adequada e acessível levam diretamente à proliferação de assentamentos informais com serviços insatisfatórios, pois pessoas incapazes de conseguir moradia formal buscam refúgio como podem. Muito frequentemente, as abordagens políticas para assentamentos informais têm envolvido a remoção de favelas e realocação de seus residentes em áreas longe da cidade. Propomos que os assentamentos informais sejam melhorados para oferecer oportunidades ampliadas àqueles que vivem neles. O consenso internacional cada vez mais privilegia a melhoria do próprio local em detrimento da realocação de moradores, a não ser que haja questões ambientais, de segurança ou grandes questões de interesse público.

Questão n. 2: A ênfase excessiva na propriedade residencial, a qual exclui os mais pobres. A propriedade residencial cria tanto um abrigo quanto um ativo financeiro, mas essa não é uma opção para os muito pobres ou para aqueles que carecem de documentação para candidatar-se a financiamentos ou subsídios. Propomos que as cidades desenvolvam estruturas legais e contratuais melhoradas para apoiar os direitos

tanto de inquilinos quanto de proprietários, reduzindo riscos para ambos os lados e evitando preconceitos contra mulheres e grupos minoritários. Há um amplo leque de possibilidades de aluguel, que deveria ser explorado a fim de expandir a disponibilidade de residências para locação. Subsídios e outras medidas reguladoras devem ser desenvolvidos para maximizar este impacto e minimizar distorções de mercado.

Questão n. 3: Políticas e regulamentações fundiárias equivocadas, que podem empurrar os pobres para as periferias da cidade. Políticas de gestão fundiária e expansão urbana são centrais para a solução do desafio habitacional e os terrenos públicos são uma das grandes fontes potenciais disponíveis de área para assentar os pobres. Contudo, a condução de iniciativas para o oferecimento de moradias tem cada vez mais passado do setor público para o setor privado; e o mercado favoreceu moradias de padrão mais alto, em detrimento de iniciativas para moradores de baixa renda. Propomos uma reforma das regulamentações de uso do solo e construção para encorajar, no interior da cidade, a conversão de terras e edificações subutilizadas em moradias acessíveis. Melhorar assentamentos informais não será suficiente para acompanhar a demanda atual e futura por moradia. Ferramentas inovadoras de gerenciamento fundiário devem ser acionadas para liberar o potencial destes recursos ociosos.

Conclusões e Recomendações

Recomendação estratégica n. 1: Adotar melhorias participativas de assentamentos informais em seus locais originais. Melhorar assentamentos informais requer enxergá-los como oportunidades em potencial e não como problemas. Programas bem-sucedidos são participativos, abrangentes e financeiramente sustentáveis, além de apresentar soluções de criação coletiva que se valham de conhecimento e descobertas comunitárias. Programas de melhoria geralmente financiam serviços e equipamentos, aprimoram abrigos e garantem direitos de ocupação. Evidências mostram que melhorias no próprio local são preferíveis à realocação, exceto quando há riscos motivados pelo próprio local ou um imenso interesse público contrariado. Estruturas criativas de financiamento e propriedade precisam desempenhar um papel nisso, assim

Moradia adequada, segura e acessível deve ser considerada parte daquilo que define uma cidade bem-sucedida.

como um planejamento que integre realidades físicas, sociais e financeiras. Bons projetos fazem excelente uso de espaços limitados para atender às necessidades de famílias, comunidades e vizinhanças.

Recomendação estratégica n. 2: Apoiar a locação, especialmente em segmentos acessíveis de mercado. Encorajar a locação e reduzir o viés jurídico e financeiro direcionado para a propriedade requer de governos a concessão a um amplo leque de possibilidades de locação nos mercados informal e formal. Polarizações que favorecem a propriedade jogam contra a equidade. Assim, uma abordagem favorável à equidade deveria apresentar subsídios bem estruturados nas pontas de oferta e demanda, para evitar distorções que joguem contra a população desatendida. Para atender crescentes demandas de moradia, as cidades podem apoiar locações para inquilinos de diferentes poderes aquisitivos com a criação de políticas formais de locação, melhorando estruturas legais para respaldar os direitos de inquilinos e proprietários, evitando polarizações financeiras que priorizem a propriedade residencial em detrimento da locação, assim como oferecendo subsídios bem-estruturados nas pontas de oferta e demanda para incentivar a locação residencial. Um amplo leque de possibilidades de locação residencial precisa ser considerado para torná-la acessível a todos os níveis de renda; isto pode incluir locações com pagamento único e habitações cooperativas.

Recomendação estratégica n. 3: Conversão de terras e edificações subutilizadas em moradias acessíveis. Em vez de empurrar os pobres para fora, as cidades devem incentivar a conversão de terras urbanas subutilizadas e bem localizadas para o desenvolvimento de moradias acessíveis. Regulamentações e normatizações realistas – incluindo a permissão de reformas e a construção gradual de moradias – são essenciais, assim como processos de planejamento, regras de zoneamento e normas construtivas claros e de fácil entendimento. Processos de planejamento devem reconhecer um amplo leque de segmentos de mercado, com diferentes combinações de propriedade, fornecimento de serviços, qualidade e prazo. Deve ser explorada a propriedade comunitária, junto com outras combinações criativas de financiamento e estruturas de governança com as quais se revitalize e regenere terrenos, construções e distritos. Incentivos fiscais e impostos devem ser considerados tanto pelo lado da oferta quanto da demanda, embora questões de economia política não facilitem algo assim. Para gerar recursos e oferecer incentivos para produzir ou converter espaços em moradia acessível, terrenos e edificações subutilizadas podem ser taxados em alíquotas mais altas que as de espaços mais produtivos. Finalmente, devemos reconhecer que uma expansão urbana bem-estruturada provavelmente será necessária para gerar opções em escala suficiente.

Figura ES-2 | **Abordagens prioritárias em relação ao acesso igualitário à moradia**

Estas abordagens estão todas interconectadas e, quando aplicadas com sucesso, devem elevar os padrões de vida da cidade inteira.

Por exemplo, aceitar e promover legalmente melhorias graduais (parte da terceira recomendação) são ações que podem melhorar e expandir opções de locação e melhorar a qualidade de vida daqueles que vivem em assentamentos informais e em moradias formais inadequadas. Mais ainda, elas devem ser parte de uma estratégia holística de habitação, que assegure acesso a serviços vitais – incluindo transporte – e que esteja conectada a uma visão mais ampla, de uma cidade que funcione para todos (veja figura ES-2).

Moradia adequada, segura e acessível deve ser considerada parte daquilo que define uma cidade bem-sucedida. Contudo, dentro de uma cidade dinâmica e em crescimento, as respostas de mercado muitas vezes exacerbam o desafio. O crescimento muitas vezes leva à gentrificação, que aumenta o valor do terreno e o custo de moradia. Isto beneficia a cidade no aumento de receitas fiscais, o que é uma das noções de sucesso, embora também possa levar a desalojamentos e menor inclusão. Este desafio não é resolvido neste estudo e requer pesquisa e análise adicionais.