

# 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](http://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](http://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  
INSTITUTE | ROSS  
CENTER



## Introdução

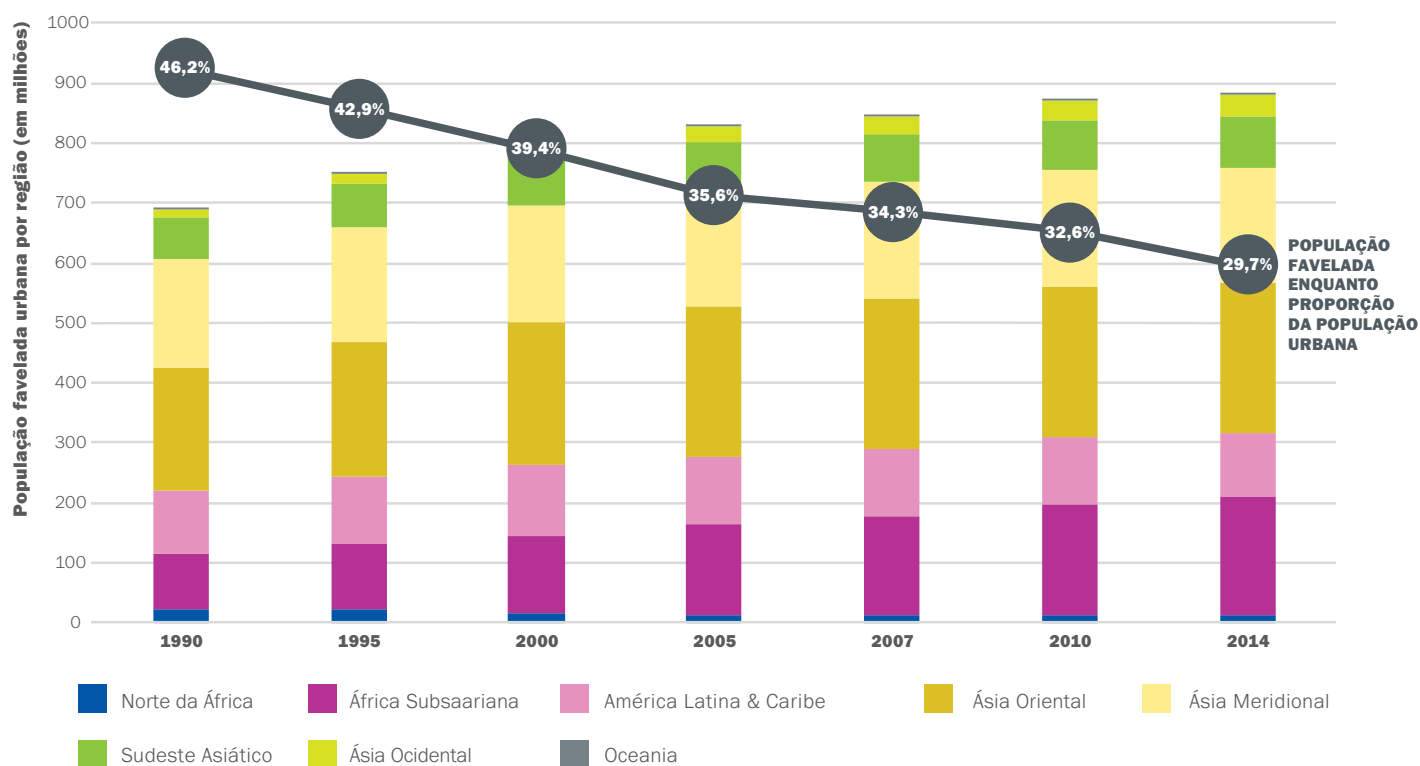
**Uma boa moradia é fundamental para a segurança física e financeira, produtividade econômica, com comunidades saudáveis e bem-estar humano – mas o deficit na habitação é vasto e crescente.**

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.

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.

**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, 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

*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.*

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.

## 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 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.

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

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

**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.

**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 deslocamentos e menor inclusão. Este desafio não é resolvido neste estudo e requer pesquisa e análise adicionais.

---

## AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer a todos aqueles que contribuíram com seu tempo, sua energia e seu insight para este trabalho. Victoria Beard definiu a tônica e a liderança durante todo o processo de conceitualização, redação e publicação. O Diretor Global do WRI Ross Center, Aniruddha Dasgupta, trabalhou para que não desistíssemos e continuássemos a melhorar. Diana Mitlin e David Satterthwaite, do International Institute for Environment and Development, nos brindaram com sua orientação e seu entusiasmo durante a produção de numerosos rascunhos e longa discussão. Também mantivemos diálogos em locais que vão de Washington a Quito, tanto em cenários formais quanto informais, que levaram a ideias que acabaram sendo incorporadas no texto, com Judy Baker, Soomsook Boonyabancha, Don Chen, Billy Cobbett, Sumila Gulyani, Sonia Hamman, Ellen Hamilton, Rubbina Karruna, Tom Kerr, Anjali Mahendra, Laura Malaguzzi Valeri, Kate Owens e Sheela Patel. Os colegas Valeria Gelman, Brittany Giroux Lane, Ian Kowalski e Radha Chanchani contribuíram com trabalhos de referência que ajudaram a modelar o nosso trabalho.

Outros colegas de nossa rede global WRI conduziram e processaram entrevistas com comunidades desatendidas urbanas, que levaram a insights com uma dimensão humana, a saber: Fernanda Boscaini, Caroline Donatti, Matheus Jotz e Brenda Medeiros, no Brasil; Radha Chanchani, Sahaha Goswami e Neha Mungekar, na Índia, e Dana Corres, Celine Jacquin, Angelica Vesga e Alex Rogala, no México.

Os revisores colaboraram com comentários criteriosos que melhoraram a qualidade do trabalho. Os revisores internos foram Victoria Beard, Anjali Mahendra, Nivea Oppermann e Mark Robinson. Os revisores externos foram Gautam Bhan, Alan Gilbert, Ellen Hamilton, Anna Muller, Kate Owens, Sheela Patel e Edgar Pieterse.

Também gostaríamos de agradecer a Carni Klirs por seu auxílio com gráficos, pelo design e layout da publicação, e a Bill Dugan, pela direção de arte e orientação. Emily Matthews prestou apoio editorial, Lauri Scherer, Alex Martin e Carin Hall apoiaram a produção. Ian Kowalski e Valeria Gelman foram incansáveis em sua assessoria relativa a referências, e a Adna Karabegovic ofereceu suporte adicional. A nossa equipe de comunicação — incluindo Michael Oko, Craig Brownstein, Katherine Peinhardt, Alex Rogala e Anand Mishra — ajudou com o envio de mensagens e a divulgação. Agradecemos a todos eles por suas contribuições.

Temos a satisfação de reconhecer nossos parceiros estratégicos institucionais, que fornecem financiamento essencial para a WRI: Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos, Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca e Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional.

## SOBRE OS AUTORES

**Robin King** é Diretora de Captura de Conhecimento e Colaboração do WRI Ross Center for Sustainable Cities. Sua pesquisa concentra-se em economia urbana, desenvolvimento urbano comparado e desenvolvimento orientado ao trânsito inclusivo.

Contato: [robin.king@wri.org](mailto:robin.king@wri.org)

**Mariana Orloff** é Analista II do WRI Ross Center for Sustainable Cities. Sua pesquisa está focada em desenvolvimento urbano, uso do solo, planejamento integrado e regeneração urbana.

**Terra Virsilas** é Analista I do WRI Ross Center for Sustainable Cities. Sua pesquisa está focada em políticas, design e governança de desenvolvimento orientado ao trânsito inclusivo e planejamento integrado.

**Tejas Pande** é Assistente de Pesquisa do WRI Ross Center for Sustainable Cities. Sua pesquisa está focada em mapeamento baseado na comunidade, urbanismo comparado e open data em serviços públicos.

## SOBRE O WORLD RESOURCES INSTITUTE

O World Resources Institute é uma organização de pesquisa global que transforma grandes ideias em ação, conectando meio ambiente, oportunidades econômicas e bem-estar humano.

### Nosso Desafio

Os recursos naturais são os fundamentos da oportunidade econômica e do bem-estar humano. Contudo, hoje estamos esgotando os recursos do planeta em taxas insustentáveis, colocando em perigo economias e a vida as pessoas. As pessoas dependem de água limpa, solo fértil, florestas saudáveis e clima estável. Cidades habitáveis e energia limpa são essenciais para um planeta sustentável. Devemos tratar destes desafios urgentes e globais nesta década.

### Nossa Visão

Nós concebemos um planeta igualitário e próspero, conduzido pelo manejo inteligente dos recursos naturais. Aspiramos à criação de um mundo onde as ações de governo, negócios e comunidades se combinem para eliminar a pobreza e sustentar o ambiente natural para todas as pessoas.

## SOBRE O WRI ROSS CENTER FOR SUSTAINABLE CITIES

O WRI Ross Center for Sustainable Cities trabalha para transformar a sustentabilidade urbana em realidade. Pesquisas globais e experiências locais em países como Brasil, China, Índia, México, Turquia e Estados Unidos combinam-se para estimular ações que melhorem a vida de milhões de pessoas.

Baseado em experiências globais e locais de longa data em planejamento urbano e mobilidade, o WRI Cidades Sustentáveis usa soluções comprovadas e ferramentas orientadas para a ação no sentido de melhorar a eficiência construtiva e energética, gerir o risco hídrico, encorajar a governança eficaz e tornar o ambiente urbano em rápido crescimento mais resiliente a novos desafios.

Objetivando influenciar 200 cidades com pesquisas e ferramentas únicas, o WRI Cidades Sustentáveis concentra-se em uma profunda abordagem intersetorial em quatro megacidades de dois continentes e em assistência dirigida a mais de 30 áreas urbanas, trazendo benefícios econômicos, ambientais e sociais para as pessoas em cidades ao redor do planeta.



Copyright 2017 World Resources Institute. Este trabalho está licenciado sob o Creative Commons Atribuição 4.0 Licença Internacional. Para consultar uma cópia da licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>