



# DOCUMENTO DE POLÍTICAS DA HABITAT III

## 6 – ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS URBANAS: MERCADO IMOBILIÁRIO E SEGREGAÇÃO

29 de fevereiro de 2016

*(versão não editada)*





***Esse Documento de Políticas da Habitat III foi preparado pelos membros da Unidade de Políticas nº6 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 nº6 e a Estrutura de Documentos de Políticas pode ser consultada no site [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).***





## RESUMO EXECUTIVO

O princípio norteador deste documento é que a organização do território é inseparável da questão do desenvolvimento sustentável. As desigualdades, uma preocupação crescente para a maioria dos países e para a comunidade internacional, são expressas na segregação física das diferentes rendas, grupos sociais e étnicos e nas condições subnormais dos lugares onde os pobres vivem e trabalham. As externalidades negativas causadas pelo crescimento desordenado das cidades e a falta de planejamento adequado, como o espraiamento, poluição e congestionamento são um imenso fardo na vocação das cidades para atrair investimentos, empregos e crescimento sustentável. A segregação física da cidade de acordo com separadas áreas funcionais, como comércio, indústrias e habitações, cria apatia, alienação e insegurança. O funcionamento não regulado do mercado imobiliário somente reforça a tendência de produção de separações físicas entre as elites urbanas e o restante da população urbana. O espraiamento e o desenvolvimento de baixa densidade competem com a preservação dos papéis vitais das áreas periurbanas e rurais na alimentação dos centros urbanos maiores e na oferta de subsistência sustentável para os moradores rurais. Finalmente, o mesmo modelo de desenvolvimento físico é uma das principais causas da degradação ambiental e uma grande contribuição de emissões de CO<sub>2</sub> muito além do que os modelos de organização territorial mais inteligentes ocasionariam.

Finalmente o mundo está despertando para a importância do desenvolvimento urbano sustentável. Parte da razão é a atenção da mídia para o fato de que, pela primeira vez na história do planeta, a maioria da população mundial vive em áreas urbanas. Além disso, projeções das Nações Unidas (ONU) indicam que mais de nove décimos do aumento total da população mundial no presente século irão viver nas cidades do mundo em desenvolvimento de hoje. Esta atenção e estes cenários se refletem no fato de que a Agenda 2030 da ONU dedica um de seus 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e suas dez metas para fazer as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

No entanto, este documento argumenta que esse objetivo, bem como a inversão das tendências negativas descritas acima, somente pode ser alcançado através de “estratégias territoriais urbanas” vigorosas e visionárias. Elas têm que ser vigorosas porque as forças em jogo são poderosas e interessadas em manter o *status quo*. E elas têm que ser visionárias porque a participação e apoio da população e dos atores comprometidos com um futuro justo e igualitário para todos precisará de uma ousada e inspirada projeção de como a cidade será estruturada e organizada.

A unidade de políticas focalizou em seis desafios principais de ação para produzir áreas construídas viáveis e efetivas para as estratégias territoriais urbanas propostas. São elas:

- Forma e configuração das cidades e territórios;
- Política de terras como uma ferramenta para promover a igualdade e garantia de recursos;
- Acesso aos benefícios da urbanização;
- Coordenação entre os diferentes níveis de planos e políticas e entre os setores;





- Provisão e distribuição de espaços públicos e verdes de qualidade;
- Conhecimento sobre o desenvolvimento territorial equilibrado e estratégias territoriais urbanas.

Coerentemente com essa escolha e com as considerações realizadas acima, a unidade de políticas concluiu este relatório com as mensagens chave listadas abaixo. Elas foram redigidas com a intenção de declarar, de maneira que todos possam facilmente entender e adotar, as metas descritas detalhadamente no corpo principal deste documento.

### **1. Estratégias Territoriais Urbanas**

A organização física do território é fundamental para o desenvolvimento urbano e territorial sustentável. Este pode ser alcançado com sucesso através de estratégias territoriais urbanas justas e abrangentes.

### **2. Projetando uma Cidade Sustentável**

Desenvolvimento compacto e o redesenvolvimento em escala humana são a base para a qualidade da vida urbana para todos, para o atendimento às necessidades básicas, para uma economia vibrante e para a proteção do meio ambiente.

### **3. Usando o Mercado Imobiliário para Combater a Segregação**

Legislações apropriadas e medidas de planejamento podem assegurar que parte da riqueza gerada pelos processos de urbanização seja dividida coletivamente, promovendo segurança da posse e acesso à terra e serviços, além de combater a segregação física e social e melhorar as condições de vida dos pobres que vivem nas cidades.

### **4. Estendendo os Benefícios da Urbanização para Todos**

Estratégias urbanas devem garantir que os serviços e benefícios que as cidades podem oferecer são distribuídos entre todos, independentemente de renda, estilo de vida, local de residência e tipo ou tamanho de moradia.

### **5. Integrando Níveis, Escalas e Atores do Planejamento**

A integração entre os níveis de planejamento, setores e desenvolvimento urbano e rural é essencial para o sucesso das estratégias territoriais urbanas. Ferramentas úteis para atingir essa meta estão disponíveis, incluindo as Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial.

### **6. Moldando a Cidade Através dos Espaços Públicos e Verdes**

Espaços verdes e públicos definem a identidade e caracterizam uma cidade, expressam sua estrutura física e promovem a linha da vida da cidade: recreação, mobilidade, integração e união.

### **7. Um Diálogo Global pelo Planejamento Sustentável**

A continuidade do diálogo global sobre a organização sustentável do espaço urbano e rural será vital para o sucesso da implementação da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos do





Desenvolvimento Sustentável. Esses processos colocados por Habitat III podem ser traduzidos em atividades contínuas dedicadas ao trabalho em conjunto e troca de ideias, experiências, informações e boas práticas.

A primeira seção deste documento – *Visão e Estrutura da Contribuição do Documento de Políticas para a Nova Agenda Urbana* – fornece um cenário dos desafios que a rápida urbanização mundial tem que enfrentar. Ela ilustra os princípios direcionadores que vinculam o documento à Nova Agenda Urbana e define as estratégias de ordenamento do território urbano como o elemento crucial para atingir o desenvolvimento sustentável nas cidades e territórios.

A segunda seção do documento (*Desafios das Políticas*) se refere às seis dimensões chave citadas acima, que a Unidade de Políticas identificou como necessárias para projetar e implementar estratégias territoriais urbanas de sucesso, e descreve os fatores e restrições que impedem sua efetividade.

A terceira seção do documento (*Priorizando Opções de Políticas*) identifica as prioridades das políticas e as recomendações críticas necessárias para desenvolver as seis dimensões acima em estratégias territoriais urbanas.

Esta Unidade de Políticas reconhece que todos os integrantes da sociedade devem ser informados e participar ativamente nas implementações da Nova Agenda Urbana. No entanto, a quarta seção do documento (*Principais Atores para a Ação*) identifica aqueles atores que têm um papel crucial no projeto, implantação e monitoramento das estratégias territoriais urbanas, começando pelos governos locais.

Na quinta seção (*Desenvolvimento, Implementação e Monitoramento de Políticas*) o documento identifica os aspectos fundamentais das seis estratégias territoriais urbanas tratadas anteriormente. Sobre mecanismos de financiamento, é enfatizada a conexão positiva entre as estratégias territoriais, as prioridades das políticas sugeridas para a formulação e implementação, bem como a perspectiva de mobilizar os meios para atingir as metas da conferência nas cidades. Sobre monitoramento, o documento sublinha que as ODS, e em particular a ODS 11, representam um poderoso padrão global para medir as conquistas das cidades e territórios na melhoria das condições de vida de todos. Estratégias territoriais urbanas exigem transparência e responsabilidade no processo de planejamento, que por sua vez necessita de dados confiáveis, abertos e facilmente acessíveis. Um desenvolvimento promissor é a disponibilidade de acesso gratuito a dados geoespaciais derivados de sensoriamento remoto.

A seção final (*Conclusão*) contém as sete mensagens fundamentais derivadas do trabalho da Unidade de Políticas.





## 1 VISÃO E ESTRUTURA DA CONTRIBUIÇÃO DO DOCUMENTO DE POLÍTICA PARA A NOVA AGENDA URBANA

Uma Nova Agenda Urbana (NAU) estruturada sobre estratégias territoriais urbanas fortes irá ajudar a aliviar diversas condições sociais, econômicas e ambientais atuais e futuras, em um mundo que já é 54% urbano em 2016 e deverá aumentar para 66% urbano dentro dos próximos 20 anos. Entre as questões globais mais prementes estão a pobreza, desigualdade e degradação ambiental. Esses problemas são evidentes nas cidades e seus entornos, na proliferação dos assentamentos informais e de favelas sem serviços básicos; no desenvolvimento urbano disperso e fragmentado em áreas de risco ambiental ou férteis para agricultura; no desenvolvimento territorial desequilibrado caracterizado pelas fracas redes de infraestrutura, com ecossistemas ameaçados, recursos naturais esgotados e perda da biodiversidade.

O fato de que o Fórum Econômico Mundial, em seu relatório de 2015 *Panorama do Risco Global* (Fórum Econômico Mundial, 2015) tenha mostrado que a “falha no planejamento urbano como fator de risco, criando desafios sociais, ambientais e de saúde” e a estimativa que 60% do ambiente construído que irá existir em 2030 ainda está para ser construído<sup>1</sup>, sublinha a importância crítica da realização de projetos e de gerenciamento da forma e configuração das cidades e territórios como a principal prioridade deste documento.

Com o foco em delinear estratégias fortes territoriais e urbanas, que avancem em processos de tomada de decisão integrados e igualitários para o desenvolvimento urbano sustentável, este documento se baseia nas diretrizes da Nova Agenda Urbana. Estes pressupostos incluem: seu fundamento nos direitos humanos, em questões acordadas anteriormente pelas Nações Unidas; sua aplicação universal que deixa espaço para adaptações pelos membros de acordo com seus respectivos contextos; seu compromisso com a subsidiariedade e parcerias como elementos essenciais na sua elaboração, implementação e avaliação; e sua convicção de que o alcance do desenvolvimento urbano sustentável irá ocorrer apenas através da implementação de uma agenda de ação robusta, incluindo as disposições de governança, legislação, financiamento, monitoramento e criação de conhecimento. Em especial, este documento baseia-se nos enquadramentos e orientações do Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo o objetivo 11 das ODS (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) e as metas relacionadas, assim como as Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial (ONU- Habitat 2015a).

Estratégias fortes de ordenamento do território urbano devem se dirigir aos seis desafios presentes ao redor do mundo hoje:

1. Forma e configuração insustentável das cidades e territórios;
2. Terra: falha na utilização das políticas de uso do solo como uma ferramenta para promover igualdade e garantir recursos;
3. Acesso desigual aos benefícios da urbanização;
4. Fraca coordenação entre os diferentes níveis dos planos e políticas e entre os setores;





5. Inadequada e desigual provisão e distribuição de espaços públicos e verdes de qualidade;
6. Conhecimento incoerente e desarticulado sobre desenvolvimento territorial equilibrado e estratégias territoriais urbanas.

Enfrentar esses desafios exige estratégias territoriais urbanas explícitas, amplamente concebidas e executadas com foco no uso sustentável do solo e do espaço, na prestação de serviços básicos e no funcionamento igualitário dos mercados imobiliários. Exemplos dessas estratégias incluem o desenvolvimento de políticas urbanas nacionais para garantir o desenvolvimento territorial equilibrado para a nação, a elaboração de planos regionais e urbanos (com guias estratégicos, planos e mapas físicos - uso do solo, áreas públicas, transporte - e implementando regras vinculadas ao capital de investimento em infraestrutura), o uso de mecanismos de captura de valor do solo para compartilhar coletivamente os incrementos gerados por investimentos públicos em infraestrutura.

O processo requer o empoderamento das comunidades através da identificação e reconhecimento legal dos papéis, direitos e responsabilidades dos atores, na esfera apropriada do governo e na sociedade civil, e o alinhamento de interesses dos governos nacionais, regionais e locais, assim como na promoção de parcerias entre os interessados que cruzam limites jurisdicionais e disciplinares.

A execução efetiva dessas recomendações exige práticas focadas de financiamento e monitoramento, orientadas pela criação e compartilhamento do conhecimento.

As estratégias territoriais urbanas são fundamentais para a implementação de uma Nova Agenda Urbana. Elas devem se referir, em especial, à problemática da segregação social causada pela maneira como o mercado imobiliário opera, e o papel do planejamento territorial na promoção de ferramentas para um desenvolvimento integrado e sustentável.

6

No entanto, olhando para estas questões, há que se considerar também problemas intimamente relacionados que podem ser relevantes em alguns casos específicos. Entre eles estão a legislação fraca, fraca governança, incluindo pouca liderança e vontade política, estado de direito fraco, falta de transparência e responsabilidade na aquisição de terras e realização de empreendimentos, falta de mecanismos de cobrança de contrapartida pelos recursos públicos investidos em infraestrutura, falhas no mercado e especulação imobiliária, ferramentas de planejamento fragmentadas, espraiamento descontrolado, assim como a ineficiência dos sistemas de registro e cadastro de terras.

Com essas questões em mente, **Estratégias Territoriais Urbanas** podem ser definidas como:

*“estratégias territoriais que visam à integração social e territorial e inclusão nas cidades, lidando com a forma e sistemas das cidades, através da promoção de vizinhanças diversificadas, acesso ao emprego, acesso ao solo com serviços básicos e a preço acessível, bem como espaços públicos de qualidade, incluindo áreas verdes suficientes.”*

Estratégias territoriais são produtos de processos participativos. Elas requerem o bom funcionamento dos instrumentos de governança. Devem refletir os valores e prioridades, bem como





contribuir na construção e fortalecimento das instituições, a fim de direcionar ações para o desenvolvimento sustentável.

Estratégias territoriais são fundamentais na busca pelo desenvolvimento sustentável, pois miram na economia no consumo de terras, proteção do meio ambiente e organização territorial para minimizar a geração de lixo e utilização de energia, e garantir condições adequadas de vida e trabalho para todos, independentemente de suas condições econômicas e sociais.

Estratégias territoriais urbanas voltadas à sustentabilidade compreendem e requerem um guia estratégico, mapas e planos físicos (uso do solo, habitação, transporte e meio ambiente), regulamentação para habitação social e usos do solo relacionados, instrumentos estratégicos para planejamento e implantação, bem como um quadro institucional propício para o desenvolvimento sustentável (ONU-HABITAT 2015).

Estratégias Territoriais Urbanas são delimitadas por quatro elementos chave: 1. base legal (por exemplo, constituições, cartas, regulamentos e códigos), 2. organização (isto é, organização estrutural, por exemplo, responsabilidades dos atores, como ministérios, tribunais e agências técnicas em nível nacional, regional e local, bem como organização processual, por exemplo, organização de planejamento, implementação e processos de monitoramento), 3. projetos e planejamento urbano estratégicos (por exemplo, políticas urbanas nacionais; programas e planos regionais/ metropolitanos, municipais e de bairro/locais, incluindo avaliações ambientais estratégicas), e 4. mecanismos de implementação, incluindo financiamentos.

### ***Princípios Norteadores***

#### ***1. Abordagens de direitos humanos serão o fundamento da Nova Agenda Urbana***

A unanimemente aprovada Declaração e Programa de Ação de Viena declara que a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são interdependentes e se reforçam mutuamente. Padrões de direitos humanos contidos na, e princípios derivados da Declaração dos Direitos Humanos e outros instrumentos de direito internacional devem guiar o desenvolvimento e programas em todos os setores e em todas as fases do planejamento e, antes de tudo, o planejamento integrado de atividades e documentos – seu conteúdo, projeto e desenvolvimento das estratégias do ordenamento do território urbano.

#### ***2. A NAU será baseada em resultados anteriores e princípios acordados em trabalhos anteriores das Nações Unidas***

Reafirmar a herança da Agenda Habitat e dos mais recentes acordos globais, alguns dos quais se dirigem diretamente para as cidades e assentamentos humanos, e outros que implicam na elaboração e implementação de estratégias de ordenamento do território urbano como cruciais para seu sucesso. Primeiramente tem-se a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável, notavelmente a ODS 11 e as metas fundamentais, entre outros. Como exemplo, cerca de 69% das ações requerem ações locais.





3. A NAU será universalmente aplicável às nações ao redor do mundo, fornecendo direcionamento claro nas questões urbanas, deixando espaço para adaptações às circunstâncias nacionais desenvolvidas de acordo com as necessidades nacionais, níveis de desenvolvimento e outras considerações pontuais.

4. *Subsidiariedade e parcerias são elementos essenciais para a elaboração, implementação e avaliação da NAU*

A NAU reconhece a subsidiariedade e parcerias no desenvolvimento, elaboração e implementação das estratégias territoriais urbanas - ela assume que cada nível de governo e cada esfera de governança tem um papel a desempenhar na área de estratégias de ordenamento territoriais, como definido acima. Isso reforça a importância das parcerias multipartidárias - vertical, horizontal, interjurisdicional e interdisciplinar - com direitos e responsabilidades claramente definidas na elaboração e implementação das estratégias de ordenamento do território urbano da NAU.

5. *Pesquisas baseadas em evidências extraídas do conhecimento, perícia e experiência dos múltiplos atores interessados devem informar a Nova Agenda Urbana*

Um comprometimento com os mecanismos de elaboração para apoiar a criação de políticas baseadas no conhecimento, perícia e experiência dos múltiplos atores interessados é crucial para a concepção, implementação e monitoramento/avaliação da Nova Agenda Urbana.

Esse princípio é repetidamente reforçado nas Diretrizes para o Planejamento Urbano e Territorial, que clama pelo “avanço das pesquisas baseadas em conhecimento do planejamento urbano e territorial” (p12) e ao longo do documento traz referências como a necessidade de “desenvolver novas ferramentas e transferir conhecimento através dos setores e fronteiras para promover planejamento integrado, participativo e estratégico” e traduz previsões e projeções sobre alternativas e cenários para orientar decisões políticas” (p26).





## 2. DESAFIOS DAS POLÍTICAS

### 2.1 Forma e Configuração Insustentáveis das Cidades e Territórios

Como documentado nos Documentos Temáticos 8, 9, 10 e 11 do Habitat III e em outras referências,<sup>ii</sup> os padrões de desenvolvimento urbano atuais apresentam cinco desafios relacionados à forma e configuração das cidades e territórios, que não estão sendo atendidas pelos sistemas de governança atuais. Esses desafios resultam em perdas de produtividade econômica, no aumento das desigualdades e na ameaça ao meio ambiente.<sup>iii</sup> São eles: 1. Consumo deficiente do solo, expressada territorialmente no aumento em todo o mundo do espraiamento urbano e a associada diminuição da densidade,<sup>iv</sup> um fenômeno que gera aumento dos custos de transporte, saneamento básico, redução dos benefícios econômicos da aglomeração, degradação dos ecossistemas e diminuição da resiliência (Litman 2015); 2. O concomitante crescimento de assentamentos informais sem atendimento dos serviços básicos, frequentemente em áreas de risco nos países em desenvolvimento<sup>v</sup>, e o esvaziamento das áreas centrais das cidades nos países desenvolvidos; 3. A falta de desenvolvimento territorial integrado e equilibrado, ou de ligações bem sincronizadas ao longo do *continuum* do urbano para o rural, exacerbado pela negligência em relação às pequenas e médias cidades e ausência de planejamento e capacidade de gestão; 4. A ausência de espaços públicos adequados e bem projetados em todas as escalas – nacional, regional, local e de bairro – necessários para acomodar a infraestrutura de água, esgoto e transportes e os equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde - e para prover parques públicos para congregação social, recreação e melhoria da qualidade de vida; 5. A negligência em relação à disponibilidade de soluções urbanas projetadas capazes de atingir ao mesmo tempo qualidade de vida, harmonia social, viabilidade econômica e minimizar os impactos ambientais.

9

Na maioria dos países, as tendências de urbanização são insustentáveis. O solo está sendo consumido em uma proporção por habitante muito superior a qual deveria (ONU-Habitat 2015c, figura 1, página 3); estilos de vida emergentes causam um uso excessivo de recursos não renováveis; e esse consumo excessivo, longe de criar melhores condições de vida para todos, somente acentua as desigualdades entre os que têm e os que não têm.

Um fator fundamental nessas tendências insustentáveis é a forma e configuração dos padrões atuais de urbanização, ou seja, a forma com que a urbanização ocupa o espaço. Metrôpoles, cidades e vilas expandem-se por longas distâncias nas suas áreas rurais. Grandes áreas de terras rurais são adquiridas, loteadas e construídas, com os lucros destinados para os frequentemente inescrupulosos empresários, ficando para os governos locais o ônus da infraestrutura básica, transporte público e serviços básicos. Moradias individuais isoladas da malha urbana possuem altas demandas de energia, e a densidade muito baixa da maioria dos novos empreendimentos desencoraja o transporte público e determina a necessidade de transporte individual privado para acessar os bens e serviços. Transporte público remoto e deficiente tem maior impacto nas crianças, jovens, mulheres e idosos. Muitos empreendimentos novos são realizados na forma dos chamados “condomínios fechados”, enclaves protegidos por muros e barreiras. Esses são exemplos de “segregação deliberada”. Em contraste, os habitantes mais pobres são empurrados para áreas pouco





desenvolvidas ainda mais distantes da cidade, ou acabam vivendo em favelas ou outros assentamentos irregulares. Essa é uma forma de “segregação forçada”: os mecanismos dos “condomínios fechados” são reproduzidos, porém como um estigma, e não como sinal de status e distinção social. Do ponto de vista econômico, a dispersão urbana resulta em custos ainda mais altos em desenvolvimento e manutenção da infraestrutura por um lado, e em transporte e conectividade física pelo outro. Os custos com congestionamentos por si só são um fardo imenso para as economias rurais, urbanas e nacionais. Muitos agricultores de subsistência são literalmente varridos nesse processo, determinando a dupla consequência negativa da nova migração rural-urbana e a perda de fontes de alimentos saudáveis e próximas da cidade.

Desafios similares são encontrados nos projetos de renovação na cidade existente, onde regiões mais antigas bem planejadas e projetadas são frequentemente substituídas por empreendimentos caros e exclusivos, minimizando a escala humana e causando nova segregação. Esses projetos mostram como compacidade e densidade, apesar de desejáveis, não garantem por si só a igualdade e sustentabilidade que os assentamentos nas cidades desejam ter.

Esforços no planejamento do novo espaço urbano de forma social, econômica e ambientalmente responsável são frequentemente desperdiçados pelo ímpeto e poder desse modelo de urbanização implacável. Claramente, padrões de urbanização direcionados pelo mercado não representam o caminho seguro para garantir um futuro urbano sustentável. Eles têm que ser guiados por estratégias territoriais públicas robustas e planos que indiquem a forma energeticamente mais eficiente, ambientalmente amigável e socialmente responsável de acomodar o crescimento no espaço.

## ***2.2. Terra: Falha na Utilização de Políticas de Uso e Ocupação do Solo como uma Ferramenta para Promover Igualdade e Garantia de Recursos***

Em cidades do terceiro mundo, tipicamente dois terços da população não pode suportar moradias fornecidas pelo mercado formal, com empreendimentos habitacionais privados favorecendo grupos de maior renda. Nessas cidades, cerca de 90% do déficit habitacional está concentrado nas famílias nos últimos sete décimos da distribuição de renda. Governos locais fiscalmente pobres tendem a concentrar investimentos públicos em infraestrutura e serviços em áreas selecionadas, atrativas para as empresas e com maior qualificação de força de trabalho, em sua busca por melhorar sua base econômica. Com terrenos acessíveis (baixo custo) disponíveis somente em áreas onde os custos de deslocamento são elevados (fronteiras/franjas) onde faltam serviços e infraestrutura urbana; construir é frequentemente arriscado (em função das questões legais ou condições do terreno como áreas muito íngremes ou sujeitas a inundações, etc.), assentamentos de baixa renda tendem a ser excluídos dos benefícios advindos da urbanização. Assim, a típica estrutura dos bairros das cidades de terceiro mundo não diferem em nada das equivalentes encontradas no mundo desenvolvido, lado a lado com áreas (em sua maioria) com deficiência de serviços básicos, esgotos, ruas pavimentadas, centros de saúde (se houver algum!) e outros.

Na maioria das cidades do mundo, o principal mecanismo/instituição para alocação de terras é o





mercado imobiliário. O processo é simples: proprietários e empresários com alta capacidade de pagar por terrenos com os atributos desejados (por exemplo, serviços de qualidade, ambientação, bom acesso e vizinhança atrativa e segura) estão em melhor condição para adquiri-los. O processo através do qual os imóveis são adquiridos por diferentes grupos sociais tende a se auto reforçar, sendo que famílias de alta renda favorecem a segregação dos grupos de baixa renda, pois estão dispostos e aptos a pagar mais pela propriedade para garantir a “vizinhança desejada”, além da infraestrutura e serviços necessários. A exclusão social resultante, à primeira vista, advém de um processo legítimo que não depende de distorções de mercado deliberadas. Legítima como pode ser, do ponto de vista de mercado, o resultado é que a aparente neutralidade dos mercados imobiliários na geração de uma alocação de terras justa e eficiente para *todos* os usuários é comprometida. Com efeito, alguns resultados do mercado imobiliário também podem aparecer quando os valores dos terrenos são afetados por ações públicas. Esse é o caso no provisionamento público de serviços e infraestrutura urbana ou na utilização do zoneamento ou de outras regulações de uso do solo para neutralizar ou controlar os efeitos positivos ou negativos das externalidades.

Além disso, uma vez que as taxas tendem a ser mais elevadas em áreas mais valorizadas e grupos de maior renda possuem maior influência nas políticas locais, os investimentos públicos em serviços e infraestrutura tendem a favorecer essas áreas. O resultado disso é que em muitos países vizinhanças agradáveis e bem servidas convivem com outras onde falta a maioria dos serviços básicos e infraestrutura. Esses contrastes se refletem em diferenças drásticas nos preços dos terrenos e, mais importante, revelam a incapacidade estrutural do mercado para garantir ofertas suficientes de terrenos por preços acessíveis, particularmente para aqueles com maior necessidade.

---

11

Com efeito, terrenos abastecidos por serviços em cidades do mundo em desenvolvimento tendem a ser relativamente mais caros (frequentemente em termos absolutos) do que em cidades de países desenvolvidos.

Para reduzir o custo do componente terreno, e conseqüentemente ficar mais aderente à capacidade de pagamento dos usuários, programas de habitação social tendem a favorecer locais periféricos e projetos que frequentemente resultam em dormitórios de larga escala caracterizados por serviços urbanos relativamente deficientes.

Além disso, empreendimentos privados dispersos, com planejamento e serviços deficientes, frequentemente acabam aumentando os custos dos serviços e infraestrutura para áreas urbanas mais extensas das quais fazem parte.

A “solução” alternativa para habitação social, de melhoria de assentamentos irregulares mais centrais, na forma de programas de regularização, tipicamente custam de 2 a 3 vezes mais que a provisão de serviços e infraestrutura urbana em novas áreas nos limites da cidade. Enquanto há claros benefícios advindos desses programas, um problema real é que as famílias desses assentamentos podem ser exploradas pelos proprietários, alguns deles ocupantes anteriores que se tornam titulares (atuando como senhorios). Isso frequentemente leva a uma superlotação em terrenos muitas vezes inadequados (encostas, solo instável, etc.), que por si só aumentam a





separação dos grupos sociais e pode aumentar os riscos ambientais.

Todas essas considerações claramente enfatizam a importância do planejamento territorial bem pensado.

O desafio é quebrar o círculo vicioso da exclusão social que nasce dos processos do mercado imobiliário e de terras descrito acima. Investidas públicas tradicionais, consistindo no desenvolvimento de largas faixas de terra centrais (através de aquisição pública, uso de terras fiscais, etc.) frequentemente geram novos guetos com todas as suas conhecidas consequências negativas. Programas alternativos projetados para ocupar os vazios urbanos com habitação social tendem a, rapidamente, ser “colonizados” pelas vizinhanças de maior renda. Tentativas de controlar transações para garantir a permanência do público alvo de baixa renda original costumam falhar.

O desafio, portanto é, enquanto se preserva a instituição do mercado imobiliário e os direitos associados de propriedade, também se contenha o poder dos proprietários de terras que normalmente buscam assegurar o uso do solo que dê o maior retorno, mas que também acabam por impedir um uso socialmente mais inclusivo da terra.

Por outro lado, a aquisição pública de terrenos enfrenta aumento de custos, e processos de distribuição de terras podem também ser custosos, propensos à corrupção e outras formas de manipulação política. Adicionalmente, é importante melhorar a capacidade de financiamento do setor público para orientar o desenvolvimento urbano, especialmente quanto ao fornecimento de serviços e infraestrutura urbana.

12

Finalmente, ainda importante, uma estratégia territorial de uso do solo coerente deve analisar os custos e benefícios sociais de promover publicamente habitação social em áreas mais baratas e garantir o melhor uso dos relativamente escassos fundos públicos. Questões fundamentais aqui são como subsidiar melhor a provisão de habitação social em áreas mais inclusivas (talvez com um custo maior por unidade, mas com melhor qualidade), e avaliar as vantagens relativas à captura dos incrementos do valor dos terrenos em função de empreendimentos elitistas.

### ***2.3 Acesso Desigual aos Benefícios da Urbanização***

Justiça no ordenamento territorial traz consigo justiça social, bem como os conceitos de justiça ambiental e igualdade. Esses incluem preocupações com a sustentabilidade ambiental, e com a sobreposição do ordenamento do território com a discriminação racial, os padrões territoriais que produz, e a junção desses espaços com a poluição industrial, exclusões sócio- econômicas, e suscetibilidade a desastres naturais.

Países desenvolvidos são mais urbanizados e países em desenvolvimento vêm logo a seguir. A rápida urbanização é um desafio, mas também pode ser vista como uma oportunidade de melhoria, uma vez que a função das cidades é primordialmente promover diversidade, escolhas e uma concentração de oportunidades de trocas e mudanças, resultando em diferentes formas de desenvolvimento urbano. Os benefícios da urbanização planejada incluem qualidade nos serviços de





todos os tipos, diversidade de fontes de trabalho, oportunidades acessíveis para o desenvolvimento humano, interação social, lazer e participação na governança. A qualidade de vida existe, e deve ser garantida, nas áreas não urbanas (rurais), mas a oportunidade de desenvolvimento é proporcionada mais pela diversidade e escolhas características da vida na cidade.

Quando, no entanto, as cidades oferecem melhores salários, porém na maioria das vezes custos ainda mais altos de vida; quando elas apresentam diversos serviços que são inacessíveis; quando os projetos habitacionais não apresentam os componentes que os tornam habitáveis; quando os meios de transporte predominantes não são acessíveis, nem seguros, e poluem o ar de maneira que os males superam os benefícios. Isso é frequentemente resultado de uma cidade mal gerenciada, com falta de ferramentas de planejamento urbano que governem suas dinâmicas e transformações (por exemplo, em densidades, uso do solo, morfologia urbana) e no controle público das funções de planejamento e proteção dos bens públicos e interesses coletivos, e ganhos a longo prazo.

Outro fator associado que causa planejamento e gerenciamento urbanos fracos é a privatização do desenvolvimento urbano dentro e ao redor da cidade. Isso se manifesta de várias formas, desde a expansão urbana, que causa perda de terras de agricultura e ecossistemas, ou superlotação sem planejamento dos assentamentos informais, até demolição urbana/ despejos forçados de outras áreas da cidade.

Expansão urbana fragmentada realizada por diferentes grupos substitui o planejamento territorial integrado; mega projetos isolados para grupos de alta renda tomam a forma de condomínios fechados e empreendimentos de subúrbio; e empreendimentos não autorizados para grupos de baixa e média renda. Ambos os padrões de desenvolvimento periurbano não são planejados; ambos desconectados, com deficiência da dimensão pública em todos os componentes urbanos e nas redes de integração, incluindo a conectividade do espaço público que é necessária para atingir o potencial da urbanização.

Planejamento territorial orientado pelo PIB e pelo carbono/automóvel agrava o problema, negando aos pobres o direito aos benefícios da cidade, reforçando a segregação social e dissuadindo a realização da mistura social que leva à prosperidade econômica e tolerância social. Tal planejamento leva ao esgotamento de recursos, desperdício no uso do solo, energia, tempo e dinheiro. Para os pobres, isso se torna um fardo que os empobrece/ aumenta sua pobreza.<sup>vi</sup>

Planejamento do uso do solo com segregação ainda é aplicado em muitos países em desenvolvimento, apesar das evidências que mostram sua contribuição para o aumento nos tempos de viagem, consumo de energia, poluição do ar, e segregação social no caso de conectividades insuficientes ou inacessíveis (transporte público). Adotar o “planejamento estratégico” não tem resolvido esses problemas por causa da percepção territorial limitada que é prejudicial e continua a levar a padrões espaciais insustentáveis.

A lacuna crescente entre a riqueza gerada pelas cidades e sua redistribuição afeta o compartilhamento equitativo dos benefícios da urbanização (ONU- Habitat 2012). A disparidade na distribuição de fundos públicos, suporte técnico e administrativo entre as áreas urbanas e rurais é





uma das principais causas de migração para as cidades como oportunidade para uma vida melhor. Em alguns países, a riqueza gerada pela economia informal não é reconhecida, e conseqüentemente não é suportada por mecanismos de financiamento ou administrativos que a ajudem a crescer (no Egito, por exemplo, atividade informal responde por cerca de 40% da economia nacional).

Segregação social e territorial é comumente associada ao aumento da vulnerabilidade/ exposição ao risco; por causa dos locais expostos aos riscos de desastres naturais e ambientais, escassez de sistemas de socorro e emergência, e marginalização que pode ser facilmente manipulada por indivíduos e grupos que buscam o poder para instigar conflitos e agitações.

A mídia e os “lançadores de tendências” glorificam estilos de vida e formas urbanas insustentáveis, enfatizando alguns benefícios urbanos, enquanto estigmatizam muitas das práticas naturais, como o estilo de vida rural, que pode ser social, econômica e ambientalmente mais sustentável.

O espaço público é o elemento urbano que é mais inclusivo, porém ainda há pouca consciência dos benefícios do desenvolvimento direcionado aos espaços públicos entre os envolvidos; tanto pelos responsáveis pela elaboração das políticas quanto pelos usuários em geral/ população. O problema é que os consumidores (aqueles que compram ou alugam em empreendimentos formais ou informais) de hoje não demandam nenhuma qualidade do espaço público dos empresários. O desafio aqui é no nível mais baixo, pelo lado da demanda do espaço público, em termos de quantidade, qualidade, e diversas funções que são aceitas como um componente de condições adequadas de vida.

Em alguns países, onde as leis e regulamentos são vagos para encorajar a informalidade e diminuir a necessidade de prestação de contas, a informalidade beneficia financeiramente os governos ao salvar a provisão de espaços públicos, serviços, transportes e infraestrutura, por um lado, e assegurar uma fonte regular de receitas, seja canalizando formalmente através de “bens” ou informalmente através da corrupção (assédios e subornos) (AUC – School of Global Affairs and Public Policy and UND 2013).

O planejamento urbano convencional é cego à “identidade do lugar”, isto é, o valor social, cultural e psicológico da forma urbana e dos espaços públicos; existe pouca sensibilidade à diversidade no estilo de vida que caracteriza e distingue os locais ao longo do *continuum* urbano- rural, independentemente do tamanho. Além disso, cidades são também um depósito de heranças culturais que reforçam a identidade nacional. O modelo de economia global luta para considerar tais aspectos.

#### **2.4 Fraca Coordenação entre Diferentes Níveis de Planos e Políticas e Entre os Setores**

Geralmente não faltam planos e programas relacionados ao desenvolvimento das cidades e suas regiões. No entanto, existem muitos problemas e desafios (ONU- Habitat 2009). Em muitos países faltam nesses planos e programas coerência e consistência institucional, isto é, marcos legais e organizacionais. A coordenação entre os planos setoriais é fraca, e a integração horizontal e vertical dos planos territoriais é um desafio que nem sempre é atendido com sucesso. Por conseguinte, existe uma grande fragmentação e sobreposição, bem como um alinhamento ruim das metas, o que





é especialmente agravado se as estratégias urbanas globais estiverem ausentes. A base legal às vezes é fraca ou ultrapassada, o que afeta severamente a implementabilidade e implementação dos programas e planos. Frequentemente, não existe relação entre os financiamentos e os mecanismos financeiros, o que resulta em planos e programas mais utilizados para políticas simbólicas e ganho de popularidade do que para estrategicamente guiar o desenvolvimento das cidades e suas regiões de maneira consistente. Excesso de centralização no sistema de planejamento urbano é outro problema para estabelecer planos e programas que funcionem bem e adaptados à realidade local. Com frequência, as competências locais para o planejamento urbano são limitadas, ou não existe capacidade local suficientemente qualificada para o planejamento urbano. Gerenciamento efetivo do espaço e do território requer que os papéis, direitos e responsabilidades em relação aos planos e programas estejam alocados adequadamente. Em muitos casos ao redor do mundo, a distribuição e coordenação é fraca, ou até mesmo ausente, verticalmente, isto é, entre os governos locais, regionais e centrais e/ou horizontalmente dentro do alcance das agências responsáveis por vários aspectos de gerenciamento urbano como habitação, transportes e meio ambiente. Em muitos lugares faltam também profissionais em quantidade e com treinamento suficiente para realizar essa tarefa.<sup>vii</sup> Primariamente, entre as lacunas existentes está a falta de políticas nacionais e de estruturas legislativas e administrativas para direcionar o desenvolvimento urbano.<sup>viii</sup>

A tradicional hierarquia de cima para baixo na estrutura governamental dos sistemas de planejamento territorial é cada vez mais ineficiente frente às necessidades de governança participativa, com a colaboração de determinados níveis e ramos/ setores dos órgãos públicos, bem como de redes, com a inclusão de ONGs, empresas e sociedade civil, com a partilha adequada dos poderes e responsabilidades.

A prática do planejamento territorial sofre de fragmentação das ferramentas de planejamento, super simplificação das políticas, fraco alinhamento das metas e planos, ausência de políticas nacionais que suportem o planejamento urbano, incompatibilidades entre os planos e o financiamento público, e baixa capacidade dos governos locais para acessar recursos. Sem uma política nacional territorial forte e na ausência de ferramentas e recursos para sua implementação localmente, em especial o planejamento local é exposto ao e direcionado pelo poder econômico das grandes companhias, quase sempre multinacionais, que frequentemente buscam seus interesses sem preocupação com os impactos ambientais e sociais, e que requerem que a parte pública suporte os custos induzidos de infraestrutura e medidas compensatórias.

Em resumo, os desafios são: fragmentação das ferramentas de planejamento, super simplificação das políticas, fraco alinhamento de metas e planos, ausência de políticas nacionais que suportem o planejamento urbano, incompatibilidades entre os planos e o financiamento público, baixa capacidade dos governos locais no acesso aos recursos.

A alocação adequada dos papéis, direitos e responsabilidades pelos planos e políticas não só estão ausentes vertical e horizontalmente, mas também em muitos lugares há falta de profissionais treinados em quantidade suficiente para resolver a questão. Primariamente entre as lacunas existentes está a ausência de uma política nacional e de estruturas legislativas e administrativas para





direcionar o desenvolvimento urbano.<sup>ix</sup>

## **2.5 Inadequada e Desigual Provisão e Distribuição de Espaços Públicos e Verdes de Qualidade**

Espaços públicos são definidos como “todos os lugares cujo dono é o setor público ou os de uso público, agradáveis e acessíveis para todos de graça e sem visar ao lucro” (Grau et al. 2015; Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (ONU- Habitat) 2015). O espaço público vem recebendo cada vez mais atenção nos últimos anos. Bons projetos e boas práticas do espaço urbano são promovidas regularmente por eventos internacionais, como o Prêmio Europeu do Espaço Público, em Barcelona, e a Bienal de Roma de Espaços Públicos. Importantes eventos internacionais e ações sobre o espaço público também tiveram lugar recentemente em diversas cidades, incluindo Buenos Aires e Estocolmo (Conferências do Futuro dos Lugares), Berlim, Bolonha, Porto Alegre e Bogotá. Os Municípios têm escritórios e departamentos dedicados ao desenvolvimento, melhoria e manutenção das áreas públicas. Áreas urbanas verdes e públicas têm um papel especial, pois fornecem uma série de serviços para os moradores urbanos e para a natureza. Além disso, são cruciais para diminuir as ilhas de calor e o seu impacto negativo na população. E uma das metas do ODS 11 diz: “até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência”.

Apesar dos avanços, e da amplamente compartilhada ideia de que os espaços públicos e verdes são fundamentais para a saúde dos ambientes urbanos, proporcionam preciosos serviços ecossistêmicos para a população urbana, instalações de recreação e áreas de retenção no caso de inundações e tempestades, a provisão universal de espaços públicos defendida no ODS 11 enfrenta uma série de desafios importantes:

- Espaços públicos insuficientes (ruas, espaços públicos abertos e instalações públicas) bem como áreas verdes, principalmente nos subúrbios de baixa renda e assentamentos informais. Isso é um reflexo das grandes desigualdades na maioria das cidades dos países em desenvolvimento, onde a habitação inadequada deveria ser amenizada por uma generosa provisão de espaços públicos de qualidade;
- Marcos legais fracos, juntamente com políticas pobres e pouca vontade política, resultando na tomada das terras públicas, no aproveitamento dos benefícios pelos atores privados e no uso dos espaços públicos;
- Espaços públicos urbanos se tornando altamente comercializáveis, aumentando as desigualdades sociais;
- Aumento da polarização e segregação social causados pela privatização do espaço público como um bem não acessível exclusivo de empreendimentos, como nos condomínios fechados;
- Uma sensação de real insegurança causada pela má conservação e má iluminação dos espaços públicos e verdes em áreas degradadas e assentamentos informais;
- Frequente negligência das necessidades por espaços públicos e verdes pelos pobres, muitas vezes ignoradas pelos governos;





- Disputas pelo espaço público pelos diversos usuários urbanos, incluindo vendedores de ruas, estabelecimentos comerciais, pedestres e carros;
- A ausência de um sistema padronizado com ferramentas ou indicadores para acessar a oferta, qualidade e distribuição do espaço público;
- A pouca apreciação da contribuição irreparável que os espaços públicos têm para a urbanização sustentável, incluindo mobilidade, saúde, lazer, e um senso coletivo de cidadania.

Em países com rápido crescimento populacional e rápida urbanização, atingir esse objetivo se torna mais difícil, por causa da reforçada combinação adversa do rápido crescimento populacional, sendo que uma alta porcentagem dessa população com recursos financeiros limitados, por um lado, e recursos municipais escassos, mecanismos de controle do uso do solo fracos e governança e capacidade técnica inadequadas por outro. Ao “encolher” as cidades, existem diversas oportunidades de transformar áreas construídas em áreas públicas e verdes. No entanto, na maioria dos casos isso é contido pelas expectativas adversas dos proprietários, preços de terrenos proibitivos e alto custo de manutenção das áreas verdes.

Em ambos os casos existem importantes desafios para o planejamento e estratégias de ordenamento do território urbano. Nas áreas consolidadas, espaços públicos adequados devem ser moldados no tecido construído existente. Em áreas de expansão, o planejamento deve assegurar a disponibilidade de espaços públicos adequados, especialmente para os moradores de baixa renda. Em áreas de encolhimento, arranjos institucionais entre as autoridades públicas e proprietários privados são necessários para estabelecer espaços verdes intermediários ou permanentes, que permitam a utilização pública.

## ***2.6 Conhecimento Incoerente e Desarticulado sobre o Desenvolvimento Territorial Equilibrado e as Estratégias de Ordenamento do Território Urbano***

Os estados membros chegaram a um consenso global para um elemento crucial nas estratégias urbano territoriais em suas Diretrizes para o Planejamento Urbano e Territorial, e reconhecem que essas orientações “são um recurso útil, e podem atuar como uma bússola para melhorar os planos, projetos e políticas globais” e “uma fonte de inspiração” (p.7), porém também reconhecem prontamente que elas devem ser adaptadas às realidades locais. Esse processo requer não somente sensibilidade à cultura local, mas também uma avaliação dos fatores críticos de sucesso ou fracasso no trabalho em andamento<sup>x</sup>. Além disso, o Documento Temático 8 e outros apontam que existem lacunas no conhecimento, especialmente no entendimento das “emergentes dinâmicas urbanas complexas” (p.6), em informar o público tomador de decisão do “papel e valor do planejamento urbano” (p.6), e nos conteúdos dos currículos universitários (p.6). Em direção a um Compêndio de Práticas Inspiradoras, um volume publicado simultaneamente às Diretrizes, os autores mencionam a necessidade de mais conhecimento sobre as aplicações locais, oferecem breves perfis de 26 casos e convocam uma “rede global de conhecimento- e troca de experiência. Uma plataforma como essa habilitaria os tomadores de decisão a fazer escolhas mais acertadas sobre seus próprios desafios de desenvolvimento”.<sup>xi</sup>





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

#### 3.1 Projeto e Gerenciamento Sustentáveis da Forma e Configuração das Cidades e Territórios

Um projeto urbano apropriado deve ser um companheiro constante do planejamento urbano na criação de uma cidade sustentável. Esse é o caso para novos empreendimentos, bem como para intervenções na cidade existente; no contexto de crescimento rápido, assim como em áreas urbanas em declínio; e em megalópoles tanto quanto em pequenas cidades e assentamentos periurbanos.

As prioridades na busca desses objetivos são as seguintes:

- *A Nível Urbano:*  
Definir o que é o “projeto da nova agenda urbana”. Projeto da Nova Agenda Urbana é um modelo de desenvolvimento territorial capaz de atingir qualidade de vida, harmonia social e viabilidade econômica e, ao mesmo tempo, minimizar o impacto ambiental. A “Nova”, é claro, se refere à “Agenda”, e não ao “projeto”. Os critérios do projeto urbano se baseiam em muitos bairros de sucesso do passado.

Recomendações críticas a esse respeito são:

- a. Deixar o espaço público definir as construções, e não o contrário. Um *layout* apropriado das ruas e outros espaços abertos são indispensáveis para criar ambientes urbanos de convivência agradáveis e funcionais. Tal *layout*, assim como o espaço público, deve permitir total movimentação interna e acessibilidade. Nesse sentido, e diferentemente das comunidades residenciais fechadas, as “Bairros da Nova Agenda Urbana” são, antes de tudo, espaços públicos.
- b. Projetar malhas urbanas capazes de garantir proporções ótimas entre o espaço aberto e o espaço construído. É especialmente importante fornecer calçadas espaçosas e oportunidades alternativas de mobilidade ao transporte motorizado. A separação entre a superfície pública e o transporte privado, sempre que possível, deve ser encorajada.
- c. Garantir a compacidade e a densidade, tendo em vista sua fundamental importância para economizar em terras, justificando o transporte público eficiente, garantindo uma economia vibrante, melhorando a segurança, favorecendo a interação social e a apreciação da diversidade, atraindo serviços urbanos de alta qualidade, e subsidiando habitação acessível;
- d. Melhorar a “vida na rua”, permitindo o maior uso comercial possível dos espaços no nível da rua, de maneira a oferecer alternativas viáveis aos *shoppings* alcançáveis com automóveis; oferecer espaços para serviços de bairro, como creches, estúdios de artes e artesanato, pequenos negócios, atividades artesanais;
- e. Prever o máximo possível de mistura funcional (habitações, escritórios e comércio) para garantir atividade pública a qualquer hora do dia;
- f. Prever procedimentos para manutenção e gerenciamento dos espaços públicos como uma parte integrante do processo;





g. Os mesmos princípios se aplicam à malha urbana existente, ambos preservando os bairros existentes que respondam a esses critérios e usando os mesmos critérios como guias para a renovação sustentável de áreas e bairros abandonados, tais como áreas industriais/fábricas abandonadas, grandes parcelas de terra vazias, e áreas da cidade desabitadas em geral que perderam sua função e uso originais.

- *A Nível Territorial*

O mesmo critério pode ser aplicado, mantendo em mente as diferenças óbvias de escala entre maiores e menores assentamentos urbanos. No nível territorial, o paradigma do “Projeto da Nova Agenda Urbana” implica uma reversão total do modelo de desenvolvimento espalhado/disperso. Prevê largos e extensos corredores de espaços livres, salvaguardado dos empreendimentos, e um eficiente sistema de transporte conectando assentamentos compactos maiores e menores. O estabelecimento de metas locais, regionais e nacionais claras e medidas para redução do consumo de terras para novas áreas de construção, como os novos bairros urbanos, assentamentos de subúrbio ou de áreas que eram urbanas e infraestrutura de estradas, é um passo estratégico importante rumo à urbanização sustentável.

### **3.2 A Terra como Ferramenta para Promover Igualdade e Garantia dos Recursos**

Intervir para prevenir as falhas no mercado imobiliário e a excessiva privatização das terras, garantir um mercado adequado e estoque público de terrenos acessíveis para habitação, encorajar empreendimentos para diversas faixas de renda para compensar a segregação, assegurar o direito à posse da terra em assentamentos informais, introduzir sistemas legais e técnicos eficientes para capturar parte do incremento do valor da terra proveniente dos investimentos públicos.

Um dos mais sérios efeitos das falhas de mercado, quando não há bom planejamento e gerenciamento do solo e do espaço, é a segregação social. Isso requer ferramentas integradas de planejamento para corrigir as falhas de mercado, através da taxaço e regulamentações sobre o uso do solo, para garantir aos setores mais vulneráveis acesso à terra urbana sem depender inteiramente de sua renda per capita, que tende a reproduzir no ordenamento do solo as desigualdades de renda entre os grupos socioeconômicos.

Para enfrentar os desafios expostos acima, melhores práticas na estratégia de uso do solo devem focar em capturar a renda inesperada que advém de atos administrativos (tais como o direito de construir além e acima de um determinado nível (Potencial Construtivo) ou permissão de alteração do uso do solo de rural para urbano ou até mesmo de residencial para comercial). Quando anterior ou concomitante, os investimentos públicos em infraestrutura e serviços suportados em grande parte pela comunidade (através de taxas) apoiam essas mudanças de uso, um caso que pode ser utilizado para recuperar total ou parcialmente esses ganhos inesperados podem custear esses investimentos.





Adicionalmente, a partilha pública desses ganhos facilita a promoção de normas e regulamentações sobre o uso do solo mais inclusivas socialmente, quando do projeto e implementação dos planos. Os responsáveis por garantir cidades mais inclusivas devem rever as legislações existentes relativas à associação dos direitos dos empreendimentos aos direitos da propriedade privada.<sup>xii</sup>

Existe, portanto, uma necessidade de planejadores melhor informados sobre o mercado de valores e o impacto fiscal de suas decisões. Eles precisam reconhecer a significativa oportunidade disponível para gerar receitas adicionais e substanciais. Qualquer política de preservação do mercado como uma instituição de distribuição de terras juntamente com direitos da propriedade privada deve reconhecer a importância da promoção da inclusão habitacional social sustentável, contendo as expectativas de ganhos dos proprietários. Em segundo lugar, os recursos assim gerados devem ser utilizados para incrementar a capacidade de grupos de baixa renda serem incluídos financeiramente no mercado, o que reduz os custos primários dos terrenos para novos empreendimentos habitacionais. Habitação mais inclusiva para baixa renda no centro da cidade deve contemplar também outras formas de posse além da ocupação pelo proprietário. Quando os subsídios são inevitáveis para enfrentar os desafios da habitação inclusiva, sua provisão deve ser realizada de maneiras que não resultem numa retroalimentação do aumento dos custos dos terrenos favorecendo os proprietários. Adicionalmente, recursos advindos de ferramentas e políticas financeiras de uso do solo (captura de valor, etc.) devem ser utilizados (e de uso marcado) para promover empreendimentos socialmente mistos, em detrimento dos desenvolvidos em “esquemas de Robin Hood” que, em última análise, exacerbam as diferenças urbanas e afetam os custos dos terrenos, reforçando a exclusão social.

### **3.3 Garantir Acesso Equitativo aos Benefícios da Urbanização**

Para enfrentar o desafio descrito anteriormente sobre este tema, as seguintes prioridades nas políticas são recomendáveis:

- Sensibilizar todos os envolvidos, dos diferentes níveis da sociedade, sobre os benefícios de se cumprir um planejamento justo e equitativo que garanta a justa distribuição dos benefícios da urbanização; reconhecer que o planejamento urbano é uma ferramenta integrativa fundamental através dos diferentes setores possibilitando o melhor uso dos recursos, redução dos custos e promoção da igualdade. Mecanismos de responsabilização para ambos os fornecedores e beneficiários devem ser estabelecidos e aplicados para isto acontecer.<sup>xiii</sup>
- Estabelecer marcos legais e procedimentos para redirecionar parte da riqueza gerada pelas cidades para o projeto e implementação de estratégias de ordenamento do território urbano direcionadas à integração territorial e social.
- Estabelecer marcos, processos e planos de trabalho baseados no alinhamento das metas com os valores locais e normas que ainda são aplicáveis e, em muitos casos, possuem mais força do que as leis escritas que são frequentemente alheias, muitas vezes fragmentadas e vindas de diferentes épocas. Isso necessita uma boa base de pesquisa e conhecimento, aumento da sensibilidade, da transparência e de canais para o diálogo público.



- Redirecionar as tendências do crescimento urbano e reduzir a segregação nas cidades através das escolhas e decisões territoriais, suportadas por ferramentas financeiras e legais em direção a cidades mais compactas, integradas, conectadas e com padrões urbanos inclusivos.
- Salientar o papel do setor público no planejamento para garantir planos sustentáveis e inclusivos.
- Reformar as práticas e educação sobre o planejamento urbano; de abordagens que reforçam a segregação urbana para planejamentos que melhoram a inclusão social, baseados num entendimento adequado das dinâmicas contemporâneas (incluindo as ligações formal- informal), processos de transformação de assentamentos humanos (tais como transições do rural para o urbano, densificação e cidades encolhidas) e novos desafios para promover políticas de uso do solo inclusivas sensíveis ao gênero.
- Reconhecer, regular e apoiar os esforços do setor privado que superam a segregação territorial e social, e que não são totalmente reconhecidos legalmente, especialmente na promoção da habitação, serviços de transporte, gerenciamento urbano e desenvolvimento econômico; todos beneficiários da urbanização. Esta recomendação deve ser atrelada a reformas de longo prazo das políticas e marcos legais, administrativos e financeiros, para evitar futura informalidade.
- Criar demanda por uma forma urbana e espaços públicos mais sustentáveis e não segregados, o que inclui soluções autônomas, melhor conectividade, desenvolvimento orientado ao espaço público e mistura social.
- Reconhecer os milhões de investidores pequenos e médios no desenvolvimento/transformação urbana das cidades e seus territórios (a maioria grupos de baixa e média renda em países em desenvolvimento) e marcos de suporte legais, administrativos e financeiros inclusivos.
- Desestigmatizar grupos de baixa renda e trabalhadores pobres, e reconhecer que seu capital social e impacto econômico coletivo podem reduzir as tendências de segregação social e territorial por parte dos grupos de renda mais alta. Esta prioridade pode ser atendida mais efetivamente ao envolver a mídia e instituições educacionais.
- Capitalizar na herança cultural, não só pelo seu valor econômico, mas também para sustentar benefícios sociais e psicológicos, tais como auto confiança, orgulho civil e identidade.
- Contribuir para uma diminuição da migração e da transformação do rural para o urbano, revitalizando as economias do agronegócio e fornecendo serviços de qualidade e inclusivos de, mas não restrito a, água e saneamento seguros e acessíveis e serviços de saúde, educacionais e administrativos de qualidade.





### **3.4 Coordenação entre os Diferentes Níveis das Políticas e Planos e Entre os Setores**

Na primeira seção deste documento de políticas foram mencionadas três condições críticas que reforçam a importância fundamental de fazer o projeto e gerenciamento da forma e configuração das cidades e territórios a prioridade principal deste documento. Além disso, essa priorização objetiva empregar as Diretrizes Internacionais sobre Planejamento Urbano e Territorial como modelos para melhorar as políticas, planos, projetos e processos de implementação globais, que levarão a cidades e territórios mais compactos, socialmente inclusivos, melhor integrados e conectados, que promovam o desenvolvimento urbano sustentável, sejam resilientes às mudanças climáticas e possam resultar em menor uso de energia e emissão de gases de efeito estufa.<sup>xiv</sup>

Ferramentas de planejamento devem ser compatíveis entre si e conectadas aos objetivos principais das estratégias territoriais urbanas. Além disso, os planos devem ser imediatamente ligados à sua implementação, incluindo recursos financeiros, aprovação de legislações nacionais que apoiem os planos e estratégias locais, desenvolvimento de métodos destacando as conexões virtuosas entre as estratégias territoriais e o potencial para mobilização de recursos sustentáveis.

Incluídas neste trabalho estão as seguintes metas:

1. *Um grupo de planos focando a área de responsabilidade de cada esfera de governo*
  - Plano ou política urbana nacional: promover padrões de desenvolvimento sustentável em nível nacional com um sistema equilibrado de cidades e territórios
  - Cidade- Plano Regional ou Metropolitano, incluindo planos de corredores: promover a infraestrutura regional para promover a produtividade econômica e melhoria das ligações urbano- rural
  - Cidade- Plano Municipal: planos de desenvolvimento que priorizem as decisões de investimento e incentivem a sinergia e interação entre áreas urbanas separadas. Incluem: planos de uso do solo, expansão e adensamento urbanos, requalificação e melhoria, e sistemas de espaço público
  - Planos de Bairro: planos de desenvolvimento das ruas e dos espaços públicos e *layouts* para melhorar a habitabilidade (por exemplo a segurança), coesão e inclusão social, e a proteção dos recursos locais.
2. *Modelo jurídico e administrativo favorável que permita a elaboração e implementação dos planos com uma representativa participação dos parceiros e interessados*
3. *Mecanismos de financiamento*
4. *Mecanismos de monitoramento dos planos e retroalimentação para refinar e ajustar os planos*  
Como indicado nas *Diretrizes Internacionais do Planejamento Urbano e Territorial, em Direção a um Compêndio de Práticas Inspiradoras* (ONU- Habitat 2015a) e *A Evolução das Políticas Urbanas Nacionais* (ONU- Habitat 2015b), exemplos existem.





No entanto, um planejamento efetivo em todos os níveis e entre os setores depende das esferas governamentais e dos interessados possuírem dados suficientes e atualizados, bem como a capacidade de aplicá-los. Também mencionadas nas recomendações para monitoramento, tecnologias geoespaciais como a Camada de Assentamentos Humanos Globais, que está sendo finalizada agora pelo Centro de Pesquisa Conjunta da União Europeia, traz grandes promessas no fornecimento das informações necessárias. Além disso, políticas nacionais que reconhecem e apoiam o planejamento em pequenas e médias cidades com expectativa de vivenciarem um grande crescimento urbano na Ásia e na África são uma prioridade especial.

### **3.5 Assegurar uma Adequada e Bem Distribuída Provisão e Gestão de Espaços Públicos Verdes de Boa Qualidade**

Organização de amplas pesquisas para identificar situações críticas e falhas na oferta e gestão de espaços públicos, com ênfase especial em áreas informais, periféricas e de alta criminalidade, como uma ferramenta essencial para as estratégias equitativas de ordenamento territorial urbano. Assegurar a proteção dos espaços públicos existentes e potenciais contra as práticas de desenvolvimento e uso predatórios do solo.

A fim de enfrentar os desafios mencionados na seção anterior, as seguintes opções de políticas são recomendadas:

- Estabelecer metas vinculadas a indicadores específicos. Um conjunto de indicadores contidos no *“Global Public Space Toolkit” (ONU-Habitat 2015)*, tem como objetivo determinar a oferta e a qualidade de espaço público, dividido em seus diversos componentes, em diferentes áreas da cidade. O objetivo/meta proposto para o espaço público que está sendo sugerido é que 45%<sup>xv</sup> do solo deve ser alocado para ruas e espaços públicos. Isso pode ser dividido em 30% para as ruas e calçadas e 15% para os espaços abertos, espaços verdes e equipamentos públicos<sup>xvi</sup>;
- Estratégias para espaços verdes e espaços públicos em toda a cidade precisam se concentrar não só em lugares e espaços, mas também na forma, função e conectividade da cidade como um todo. Uma visão holística da cidade e sua rede de espaços verdes e espaços públicos é fundamental para maximizar o potencial da infraestrutura existente. Conceitos de desenvolvimento de bairros compactos dentro de uma rede de espaços verdes e espaços públicos, como no caso de Dresden, podem proporcionar um melhor acesso aos espaços livres e melhorar o conforto térmico das cidades.
- Legislação para Oferecer Espaços Públicos e Espaços Verdes – Leis e regulamentos precisam ser revistos, para estabelecer sistemas que permitam criar, revitalizar, gerir, manter e proteger os espaços verdes e espaços públicos; conceitos de uso do solo local dando atenção especial para espaços verdes e espaços públicos podem contribuir.
- Apoiar espaços públicos e espaços verdes nas Políticas Nacionais Urbanas – oferecer uma estrutura de coordenação abrangente para apontar a direção necessária e o curso de ação,



apoiando cidades na oferta de acesso universal a espaços verdes e espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis;

- Garantir espaços verdes e espaços públicos em extensões planejadas da cidade, potenciais áreas de desenvolvimento e urbanização de assentamentos precários - Conforme as cidades se expandem, o espaço necessário para ruas e espaços públicos, bem como redes de infraestruturas públicas devem ser protegidos. Instrumentos para permitir a criação de espaços públicos a partir de propriedades privadas são de suma importância.
- Planejamento do espaço verde e do espaço público como um sistema - As autoridades locais devem ser capazes de projetar a rede de espaços verdes e espaços públicos, como parte de seus planos de desenvolvimento. Assegurar que os planos urbanos contenham orientações suficientes para a criação, *layout* e projeto de espaços verdes e espaços públicos. Estratégias locais para espaços verdes devem ser incorporadas e vinculadas com as estratégias regionais de paisagismo, a fim de fornecer conexões apropriadas entre espaços abertos na cidade e no seu entorno, como parte das relações urbano-rurais.
- Usar os espaços verdes e espaços públicos para conduzir estratégias de desenvolvimento - O espaço público pode conduzir o desenvolvimento urbano, garantindo que a construção só será permitida se os espaços verdes e espaços públicos forem organizados previamente para o desenvolvimento.
- Participação - O espaço público como um bem comum é o elemento essencial para o cumprimento dos direitos humanos, empoderamento das mulheres e provisão de oportunidades para os jovens. Melhorar o acesso e a participação dos mais vulneráveis é uma ferramenta poderosa para melhorar a equidade, promover a inclusão e combater a discriminação no espaço público.
- Aproveitar os espaços verdes e espaços públicos como multiplicadores de recursos – ferramentas de distribuição do valor do solo devem ser amplamente adotadas e promovidas pelos municípios para captar recursos privados gerados por melhores espaços verdes e espaços públicos a fim de promover o investimento em espaços públicos. Espaços públicos e espaços verdes geram valor econômico substancial. Há evidências de que espaços verdes e espaços públicos bem planejados e bem geridos tem impacto positivo no preço dos imóveis residenciais próximos, bem como aumentam o volume de negócios. Distribuição do valor do uso do solo requer instrumentos específicos, tais como avaliação, tributação e reajustamento da área. Há necessidade de adotar políticas distributivas para redirecionar os recursos municipais gerados pela gentrificação para melhorar a oferta, número e a distribuição dos espaços públicos nas regiões menos favorecidas.
- Investimentos em espaços verdes e espaços públicos precisam ser utilizados como um condutor para o desenvolvimento socioeconômico, levando em consideração as ligações urbano-rurais.





### **3.6. Criar um mecanismo para apoiar a criação de políticas baseadas no conhecimento, competência e experiência das várias partes interessadas.**

Organizar uma plataforma de conhecimento, um comitê sobre urbanização sustentável, construídos sobre o legado dos Documentos Temáticos e Unidades de Políticas da Habitat III, que fornecerão uma meta-plataforma interativa para compartilhar abertamente o conhecimento, habilidades e experiências. Como no processo H3, seus membros seriam nomeados pelos estados membros e pela sociedade civil.

Esta proposta visa estimular um novo paradigma de compartilhamento e geração de conhecimento, que avalia e coloca diante a pesquisas quantitativas e qualitativas atuais e futuras sobre o desenvolvimento urbano sustentável provenientes da ciência, ciências sociais e disciplinas de projeto (*design*). Como plataformas semelhantes que abordaram questões globais complexas, tais como as mudanças climáticas ou a biodiversidade, o paradigma proposto promoveria, a pesquisa sistemática, cooperativa e multidisciplinar. Com isso consolidaria ligações com as plataformas de conhecimento existentes de relevância para a Nova Agenda Urbana. Além disso, avaliaria e criaria políticas relevantes, mas não prescritivas. Isto é:

- Abordar temas-chave aprofundando em aplicações específicas para explorar como fatores contextuais afetam princípios universais e como estes servem como motores de mudança positiva na busca de um desenvolvimento urbano sustentável; entre os temas a serem explorados estão a forma e configuração de cidades e territórios como fatores de prosperidade/equilíbrio econômico, desenvolvimento territorial, inclusão e igualdade, resiliência, sustentabilidade, funcionamento e gestão do mercado imobiliário; fatores que contribuam para a qualidade da vida urbana, modelos de governança eficazes e financiamentos para o desenvolvimento sustentável;
- Envolver-se em parcerias de pesquisa produtivas entre pesquisadores e profissionais, a fim de permitir que a teoria permeie a prática e prática permeie a teoria;
- Comunicar os resultados de forma sistemática e eficaz em intervalos regulares, a fim apoiar os objetivos da Nova Agenda Urbana para inspirar e conduzir mudanças transformadoras nos países nas suas cidades.





#### 4. PRINCIPAIS ATORES PARA A AÇÃO – INSTITUIÇÕES FACILITADORAS

Dentre os atores com papéis específicos na implementação das políticas deste guia, temos: Governos locais; supralocais - governos regional e nacional; organizações de governança supranacionais (ex: ONU); investidores (bancos empreendedores e outras instituições financeiras); operadores e desenvolvedores de incorporação imobiliária; instituições educacionais; instituições e associações culturais; organizações profissionais; mídia; sociedade civil/comunidades - organizações comunitárias e atores comunitários; provedores de serviços (empreendimentos que fornecem serviços básicos - água, saneamento, eletricidade, transporte, etc.), ONGs, criadores de políticas locais, políticos, parlamentares, agências intragovernamentais especiais.

A maioria dessas categorias se reuniu nos últimos três anos em vinte e seis "Campos de Pensadores Urbanos" organizados pela ONU-Habitat em cooperação com anfitriões locais e visaram criar pensamentos colaborativos sobre temas específicos. Este relatório será um contribuição bem-vinda ao espírito de colaboração e comprometimento que deve caracterizar o processo de implementação da Nova Agenda Urbana. É claro, o sucesso deste objetivo vai depender de uma grande extensão do grau de propriedade que os atores serão capazes de reivindicar na elaboração da Nova Agenda Urbana. A respeito disso, o fato de parceiros autorizados terem tido a oportunidade de expressar suas visões nos esboços preliminares dos Documentos de Políticas da Habitat III é um desenvolvimento bem-vindo.

Esta Unidade de Políticas reconhece que todos os componentes da sociedade devem ser parte informada e proativa nas implementações da Nova Agenda Urbana. Inclusive, alguns atores principais podem ser identificados e podem assumir um papel de liderança neste processo.

Governos locais são atores determinantes no desenvolvimento e implementação das políticas, planos e programas que moldam diretamente a forma urbana, qualidade do projeto, uso do solo, entre outros. Governos locais também tem um papel importante em desenvolver e gerir relações entre outras partes envolvidas (políticos, desenvolvedores imobiliários, investidores, empreendedores, bancos e outras instituições financeiras, provedores de serviços, ONGs), e devem fazê-lo de maneira justa e pelo bem comum. Capacidade é a chave neste assunto, assim como apenas servidores públicos bem treinados, bem informados e independentes podem assegurar parcerias que não irão prejudicar a comunidade em detrimento de interesses específicos.

Todos os atores têm diferentes responsabilidades e capacidades de negociação. Em outras palavras, e talvez paradoxalmente, desigualdades podem ser reforçadas quando atores com menos poder e influência sentam em uma mesa negociadora sem um claro conhecimento das partes envolvidas.

As consequências das decisões tomadas a nível local reverberam além deste nível e do intervalo de tempo relacionado. Todos os atores devem estar completamente informados sobre as consequências de longo prazo e ampla variedade de suas transformações urbanas e de solo. Essas decisões, não importando o quão limitadas e localizadas possam parecer, têm profundo impacto





urbano, territorial, nacional e global. Devemos nos lembrar que o fenômeno ambiental global é resultado de inúmeras decisões locais e aparentemente não-relacionadas sobre o uso e organização do espaço.

Em última análise, planejamento pode ser usado como uma ferramenta relevante para promover o engajamento das partes interessadas e da sociedade civil e aumentar a consciência e a educação ambiental como elementos chave para mitigação e medidas de adaptação eficientes assim como estratégias de desenvolvimento sustentável ambientalmente orientadas.

Comparadas às políticas setoriais, transformações urbanas e territoriais são praticamente irreversíveis. A sua configuração física não pode ser facilmente modificada sem recursos substanciais e intervalos de tempo consideráveis. Além disso, todas estas atividades influenciam diretamente as emissões de GEE, ocasionam impactos de mudanças climáticas, e provocam ou atenuam os impactos ambientais adversos.

Os governos nacionais têm um papel vital na promoção de estratégias e planos territoriais nacionais integrados, que incluem questões de mitigação das alterações climáticas e adaptação, resiliência em relação a choques, como por exemplo, desastres e soluções para diminuir os impactos ambientais adversos das atividades humanas, mas também uma distribuição justa dos recursos econômicos e naturais. Os governos nacionais devem também organizar estruturas e legislação nacionais para promover políticas descentralizadas de apoio à mitigação das alterações climáticas, transição energética e resiliência acompanhadas de recursos adequados.

27

Incorporadoras do mercado imobiliário e investidores têm de estar conscientes das consequências dos modelos urbanos que contribuem a criar, mas também das vantagens econômicas de propor empreendimentos baseados no projeto sensato e adequado que concilia o ambiente natural com a habitabilidade urbana. O trabalho conjunto com os governos nacionais, governos locais, instituições especializadas e representantes da sociedade civil na formulação de diretrizes de projetos urbanos sustentáveis devem ser bem-vindas.

Mídia, universidades, instituições de pesquisa, associações profissionais e sociedade civil têm as principais responsabilidades na criação de um consenso sobre a importância de estratégias urbanas para melhorar a qualidade de vida da cidade, mas também nas consequências nas zonas rurais. Muitos esforços têm sido feitos nessa direção, por parte da comunidade internacional para apoiar iniciativas globais e promover a criação de redes entre as coligações e grupos internacionais.

Em particular, as agências internacionais e organizações intergovernamentais especiais têm promovido iniciativas para construir um consenso sobre os ODS urbanos e a NAU. Mais esforços devem ser feitos para o apoio de novas plataformas de parceria que têm surgido nos últimos três anos, nomeadamente a Força Tarefa Global de Governos Locais e Regionais sobre a Agenda Pós-2015 e o Habitat III (2013) e a Assembleia Geral de Parceiros para o Habitat III (2015).





A Força-Tarefa Global, composta por coalizões governamentais locais como UCLG, ICLEI, C40 e especialistas na matéria, espera contribuir e apoiar o trabalho da Nova Agenda Urbana definindo posições unificadas e compromissos para os governos subnacionais, com ênfase na descentralização e na localização das políticas territoriais urbanas.

A Assembleia Geral de Parceiros (GAP), uma iniciativa especial da Campanha Urbana Mundial do Habitat da ONU, é uma coligação de 14 grupos parceiros, incluindo os nove grupos principais, os Parceiros da Agenda Habitat e outros com experiência e interesse em urbanização. Reconhecida pela Assembleia Geral como uma plataforma oficial de engajamento cívico para o Habitat III, GAP, assim como a Força Tarefa Global, está amadurecendo como uma coalizão coesa, cujos membros, em conjunto ou com sua capacidade individual, podem contribuir significativamente para a Nova Agenda Urbana.





## 5. DESENVOLVIMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS

### 5.1. Implementar o Projeto Sustentável e a Gestão da Forma e Configuração das Cidades e Territórios

#### a) Meios de implementação e opções de financiamento

A aplicação bem sucedida do modelo de projeto da Nova Agenda Urbana, introduzido na seção 3 deste trabalho, depende muito mais da sua aceitação conceitual e política do que da mobilização de enormes recursos adicionais.

A razão para isso é que a maioria esmagadora das intervenções espaciais nas cidades e territórios é produto tanto do empreendedorismo formal como de iniciativas informais - tanto em processos de expansão urbana e em intervenções de desenvolvimento, regeneração e requalificação dentro da cidade existente.

Portanto, a questão é ativar um ciclo eficiente para mostrar que abordagens sustentáveis para a concepção e desenvolvimento urbano são atraentes, implementáveis e financeiramente compensadoras.

Neste esforço, o envolvimento de todos os atores, tanto de instituições governamentais e da sociedade civil será crucial.

29

A nível nacional, as crescentes preocupações a respeito da redução das emissões de CO2 conseguirão definir uma legislação mais rigorosa. Enquanto a maior ênfase tem sido dada até agora em energia limpa e arquitetura *eco-friendly*, o sucesso do novo modelo de projeto urbano defendido será consideravelmente reforçado pela constatação de que a forma e configuração dos bairros e assentamentos tem um enorme impacto sobre o meio ambiente. Como resultado, os governos podem estar inclinados a penalizar a urbanização insustentável e oferecer incentivos para o planejamento e projeto sustentável. Isso pode ser feito também através de estratégias urbanas nacionais adequadas que favoreçam a abordagem de *cluster* para "territórios compactos" sugeridos anteriormente como uma alternativa sustentável à expansão descontrolada.

Isso também se aplica aos novos assentamentos informais. O relatório<sup>xvii</sup> encomendado pela Secretaria Geral da ONU sobre a implementação do ODM "melhorar a vida dos moradores de assentamentos precários", e produzido por uma força-tarefa, incluindo o Banco Mundial, a *Cities Alliance* e representantes da academia e da sociedade civil, incluindo a associação conhecida como "*Slum Dwellers International*", ao defender a melhoria e a concessão de uma forma apropriada de posse em favelas não subsistindo em situações perigosas, concluiu que a construção de habitação adequada através de autoajuda assistida em áreas recentemente planejadas foi muito menos cara do que o *retrofitting* (Garau et al., 2005). Portanto, as soluções proativas e planejadas para habitação a preços acessíveis pode realmente economizar enormes quantias de dinheiro, evitando





soluções caras numa fase posterior e capitalizar sobre os recursos dos beneficiários - em um clima de completa legalidade.

*b) Mecanismos de monitoramento*

Uma grande variedade de atores pode ajudar a efetivar essa mudança radical de perspectiva. A Nova Agenda por si própria pode, é claro, se tornar o veículo dessa visão. Mas no nível de implementação essa visão terá de ser apoiada por todas as organizações internacionais envolvidas na Agenda 2030, os governos nacionais, e os governos locais. Um papel especial terá de ser realizado por associações profissionais a nível nacional, acadêmicos, pesquisa e instituições culturais com foco em questões de desenvolvimento urbano e territorial.

Uma maneira de mobilizar esse envolvimento pode ser a criação de uma "biblioteca mundial do projeto urbano sustentável", onde as boas práticas e soluções podem ser coletadas, armazenadas, disseminadas e discutidas, e atuar como catalisador para a ação.

Uma tendência interessante é também o envolvimento de instituições financeiras na promoção de abordagens de urbanização sustentável. Um exemplo é oferecido pelo *"Guidelines for Green and Smart Urban Development"* produzido pela China Development Bank Capital<sup>XVIII</sup> (China Development Bank Capital 2015).

***5.2. Corrigir as falhas do mercado fundiário para promover a igualdade e assegurar o acesso aos benefícios da urbanização.***

Políticas de mercado conscientes para promover a inclusão exigem que os planejadores considerem como o incremento nos valores de terra resultantes de ações do setor público pode ser usado para assegurar os objetivos sociais ao invés de simplesmente ser apropriado como ganhos excepcionais de proprietários de terra bem posicionados. Planejadores exigem uma gama de competências de gestão para lidar com muitos fatores complexos e entender as necessidades de uma vasta gama de interessados. Sistemas abrangentes de monitoramento de mercado fundiário e imobiliário também devem ser postos em prática em conjunto com um diálogo fluido entre entidades fiscais, de planejamento e judiciais, e com a vontade política dos líderes do governo local e planejadores. Incremento do valor fundiário também é captado com mais sucesso quando os desenvolvedores e outras partes interessadas entenderem que os benefícios acumulados das políticas de captação de valor podem proporcionar benefícios para todas as partes envolvidas e é uma melhoria em relação aos negócios.

Mais especificamente, diretrizes concretas devem informar as estratégias de uso do solo destinadas a promover a inclusão social por meio da utilização de instrumentos de financiamento da terra. São elas:



- Garantir que a adoção de novas ferramentas seja sensível às condições do mercado imobiliário;
- Reconhecer que a tentativa e erro é parte do processo de refinamento e institucionalização de qualquer ferramenta política, e que não há uma única solução para todos os casos;
- Priorizar o controle público dos direitos de construção e uso do solo em vez de propriedade pública da terra como elementos de uma estratégia de financiamento baseada em terras.
- Manter cadastros atualizados, mapas de avaliação e registros de preços de terra e habitações para gerar os dados necessários para avaliar as mudanças no valor da terra;
- Assegurar a continuidade administrativa para a execução de tais políticas ao longo do tempo, especialmente para projetos de grande escala;
- Encorajar negociações diretas entre autoridades públicas e empreendedores do setor privado que possam se beneficiar das ações públicas específicas;
- Gerar uma disposição de pagar quando os benefícios revertem diretamente aos beneficiários de uma intervenção pública específica;
- Criar situações mutuamente vantajosas em que as intervenções públicas podem estimular ainda mais investimento de mercado e do setor privado.

Países e jurisdições que têm sido capazes de inovar e expandir as ferramentas de financiamento baseado em terras para a geração de receitas tendem a preservar nos documentos constitucionais e códigos legais a separação dos direitos de construção dos direitos de propriedade da terra. Isso ajuda a reduzir a resistência dos proprietários de terra para usos socialmente inclusivos, enquanto ao mesmo tempo, gerar uma receita muito necessária para financiar tais projetos. Outras ferramentas a serem consideradas incluem:

- Zoneamento especial de interesse social hoje em dia amplamente implementadas nas cidades brasileiras em que existem assentamentos informais em áreas especiais de maior renda são protegidos da gentrificação e de outras formas de colonização por desenvolvedores orientados a faixa de alta renda através da adoção de restrições de tamanho de lote, recuos, etc, que são sensíveis às necessidades dos grupos de baixa renda. Este instrumento é usado também em novas áreas que serão ocupadas por grupos de renda mais baixa para protegê-los de usos de "renda mais alta" e reduzir os custos de terreno, aumentando a densidade.
- Declaração de Desenvolvimento Prioritário (DPD) atualmente em uso na Colômbia pelo quais terrenos baldios em áreas de renda mais alta são notificados da sua ociosidade com um prazo para o desenvolvimento. O não cumprimento permite ao poder público leiloar o terreno com a vantagem adicional de que o vencedor de licitação deve usar a área para a habitação social. Isso permite que a terra seja trazida a um preço consistente para a sua utilização para habitação social.





### 5.3. Garantir um acesso equitativo aos benefícios da urbanização

- Impulsionar a revisão do modelo econômico global fundamentando o sistema de valor subjacente para restaurar princípios não monetários de justiça social, "bem público", valores psicológicos e culturais na equação.
- Proteger formas urbanas existentes que mostrem a "cultura" da cidade sustentável, tais como densidade, uso misto, mistura social, conectividade, segurança e espaço público acessível.
- Estabelecer um enquadramento legal-financeiro e procedimentos administrativos para redirecionar parte da riqueza gerada pelas cidades para o fornecimento e distribuição justa do espaço público de qualidade, bem como mecanismos para salvaguardar o espaço público em expansões recém-planejadas.
  - Estabelecer enquadramento legal-financeiro e procedimentos administrativos para permitir que as parcerias público-privadas com autonomia financeira local com participação coletiva em espécie de usuários finais em projetos de desenvolvimento local.
  - Minimizar a demanda por viagens planejando e projetando uma rede bem conectada arterial de uso misto e uma distribuição justa baseada na densidade de diversos serviços entre as cidades e seus territórios.
- Planejar e oferecer redes integradas de meios multimodais de mobilidade para garantir o acesso a preços acessíveis e seguros para todos os usuários, incluindo mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência.
- Entregar a garantia de posse de terrenos e edifícios para diminuir a vulnerabilidade das áreas informais melhoradas que ainda sofrem a ameaça de demolição e despejo no momento em que se aumenta o valor da terra apesar da sua legalização parcial e reconhecimento por mecanismos administrativos.<sup>xix</sup>
- A diferenciação sócio espacial no projeto e no planejamento urbano deve refletir a cultura dos habitantes, e não seu nível de renda, e ao mesmo tempo garantir a mesma qualidade de serviços.
- Enfatizar o papel do projeto urbano como uma forma de proporcionar qualidade espacial e para proporcionar a integração social.
- Justiça espacial na oferta de espaço público e conectividade para aumentar a produtividade em áreas carentes.
- Produção contínua de conhecimento preciso é essencial não só para fins de monitoramento, mas essencial para compartilhar conhecimento e sensibilizar o público sobre os benefícios do desenvolvimento e de novos desafios.
- Mecanismos de planejamento participativo em metrópoles densamente povoadas devem utilizar métodos inovadores de representação proporcional à população.
- Preços justos e conectividade acessível, entre cidades e seus territórios para permitir que os residentes do *continuum* rural-urbano para desfrutar de características complementares de assentamentos mais e menos densos.





- Adotar medidas para proteger a paisagem natural ou de feita pelo homem e o direito à todos de desfrutá-la.
- Introduzir práticas como a horticultura comunitária e a agricultura urbana, quando aplicável, em harmonia com o estilo de vida local.

#### **5.4. Assegurar uma Adequada e Bem Distribuída Provisão e Gestão de Espaços Públicos verdes de Boa Qualidade**

- As prioridades identificadas para garantir espaços públicos adequados e bem distribuídos devem ser parte de uma política espacial compreensiva e abrangente.
- Desenvolver planejamentos e diretrizes de projeto que sejam articulados entre os requerimentos para espaços públicos em escala municipal e espaços públicos em escalas locais/de bairros, evitando receitas prescritivas e seguindo uma abordagem flexível.
- No que diz respeito a mecanismos de financiamento, devemos destacar que bons espaços públicos, em particular parques, jardins, praças, criam valor urbano. Parte deste valor, que é normalmente gerado através de investimento público, deve ser capturado de modo a melhorar áreas e bairros menos atrativos onde estes mais precisam, enquanto outras porções podem ser investidas em mais melhorias ao espaço público em locais urbanos escolhidos de modo a estabelecer um ciclo virtuoso de receita-investimento.
- Participação popular e comunitária, particularmente nos bairros, é um elemento fundamental no ciclo de criação/manutenção/desfrute/avaliação do espaço público. Apenas através da opinião de usuários que a eficiência dos espaços públicos pode ser medida e monitorada de forma apropriada com o passar do tempo.
- Enfatizar as responsabilidades do setor público em criar e gerir espaços públicos que são equitativamente distribuídos ao longo das cidades e seus territórios assegurando o uso simples e seguro desses espaços por todos os grupos incluindo mulheres, meninas, idosos, crianças, jovens deficientes e pobres.
- Aumentar a consciência dos benefícios/criar demanda de mercado para espaços públicos bem projetados e desenvolvimento orientado ao espaço público para exercer pressão nos governos e desenvolvedores privados.
- Adotar 'uso misto' de redes em escala municipal de espaços públicos para promover mescla social; Redes de 'ruas compartilhadas' com múltiplos modais de transporte e oportunidades para diversos usos por diversos usuários.

#### **5.5. Mecanismos de financiamento**

Na estrutura do Documento de Políticas, e em consonância com as conclusões da Primeira Reunião do Grupo de Especialistas da Unidade de Políticas, a Unidade de Políticas 5 - dedicada às Finanças Municipais e Sistemas Fiscais Locais - reconhece que: "Algumas das mais confiáveis e eficientes fontes de renda e ferramentas de financiamento usadas pelos governos municipais são baseadas em solo. Uso apropriado de tributação de propriedade e captura de valor da terra, dentre outras





ferramentas baseadas em solo, podem ajudar a criar comunidades sustentáveis e fiscalmente saudáveis" (Unidade de Políticas nº5 da Habitat III 2015).

O que esse relatório quer destacar é a conexão positiva entre estratégias espaciais, as prioridades das políticas sugeridas para sua formulação e implementação, e as perspectivas para mobilizar os meios de se alcançar os objetivos da conferência nas cidades - abrigo adequado para todos e desenvolvimento urbano sustentável. Está claro que o desenvolvimento casual e não planejado gera caos, ineficiência e custos monetários e sociais enormes. Por outro lado, empreendimentos planejados baseados em estratégias espaciais urbanas geram riqueza. Esta riqueza deriva do maior valor do solo depois de um processo de urbanização deliberado incluindo boa infraestrutura, bons espaços públicos, e terras edificáveis para todo tipo de função. Em troca, as cidades podem recapturar - através da tributação de terras e captação do valor de terras - os recursos necessários para alimentar esse benéfico ciclo virtuoso de planejamento e investimento.

É lógico, portanto, que recursos dedicados para a formulação de estratégias espaciais urbanas não são um custo, mas um investimento: Não apenas por melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos e proteger o meio-ambiente, mas também por gerar os recursos que este processo virtuoso precisa.

#### **5.6. Monitoramento**

É reconhecido que os ODS, particularmente o ODS 11, representam um poderoso padrão global para medir as conquistas das cidades e territórios em melhorar as condições dos moradores. Estratégias espaciais urbanas requerem transparência e prestação de contas no processo de planejamento, que necessita dados confiáveis, abertos e de fácil acesso.

Como destacado no Documento Temático 8, "Imagens de satélite e ICT são meios simples e baratos de acessar dados espaciais que permitiram uma participação mais ampla na produção de conhecimento e troca de informação".<sup>xx</sup>

Qualidade de dados ruim, falta de dados atuais e falta de dados desagregados são os maiores desafios. Como resultado, muitos governos nacionais e locais continuam a se basear em informações ultrapassadas ou de qualidade insuficiente para tomar decisões e planejar.

Dados cadastrais são elementos chave para o monitoramento do uso do solo, mas outros indicadores são relevantes e deveriam ser coletados e atualizados regularmente.

Governos regionais e nacionais devem usar dados geoespaciais em áreas abertas, verdes e construídas para cruzar dados coletados localmente. Dados geoespaciais abertos e acessíveis podem apoiar o monitoramento em vários aspectos do desenvolvimento, desde saúde até gestão de recursos naturais. eles podem ser particularmente eficientes em análises espaciais que inclusive podem ser comparadas mundialmente.





Considerando o desafio de lidar com grandes quantidades de dados (ambos em termos de conhecimento e custos), autoridades regionais e locais podem trabalhar juntas com instituições e centros de pesquisa nacionais e internacionais para fazer uso mais eficiente de dados abertos e acessíveis.

Se por um lado cidades e países possuem a principal responsabilidade por monitorar suas conquistas em desenvolvimento urbano sustentável em referência a indicadores globais, por outro lado muitos aspectos de estratégias e processos de planejamento, como participação, transparência, etc., são específicos de cada local e não quantificáveis. É importante assegurar que comunidades e partes envolvidas nacionalmente e localmente tem um papel de liderança em monitorar e advogar para procedimentos participativos, limpos e transparentes, especialmente em contextos onde fenômenos como a especulação, gentrificação e deslocamento afetam os habitantes mais vulneráveis.

Cidades deveriam levar em suas costas a responsabilidade de melhorar o monitoramento da distribuição de benefícios da urbanização para os moradores das cidades<sup>xxi</sup>, dando atenção especial para pesquisas pela cidade em oferta e distribuição do espaço público (ONU-Habitat 2015).





## 6. CONCLUSÃO

As conclusões desta publicação refletem-se nas seguintes sete mensagens-chave:

### ***Estratégias Territoriais Urbanas***

A organização do espaço físico é a chave para o desenvolvimento urbano e territorial sustentável. Ele pode ser alcançado com sucesso através de estratégias de ordenamento territorial urbano justas e abrangentes.

### ***Projetar a Cidade Sustentável***

Desenvolvimento compacto e redesenvolvimento em uma escala humana é a base para o deleite da vida urbana por todos, a satisfação das necessidades básicas, uma economia vibrante e a proteção do ambiente.

### ***Usar o Mercado Fundiário para Combater a Segregação***

Medidas legislativas e de planejamento adequadas poderão garantir que parte da riqueza gerada pelos processos de urbanização é compartilhada coletivamente provendo a garantia da posse e acesso ao solo, aos serviços, ao combate físico e a segregação social, e melhorar as condições de vida da população urbana desfavorecida.

### ***Estender os Benefícios da Urbanização a Todos***

Estratégias urbanas devem garantir que os benefícios e os serviços que a cidade pode oferecer são compartilhados por todos, independentemente da renda, estilo de vida, local de residência e tipo e tamanho de assentamento.

### ***Integrar Níveis, Escalas e Atores do Planejamento***

A integração entre os níveis de planejamento, setores e desenvolvimento urbano e rural é essencial para o sucesso das estratégias de ordenamento do território urbano. Ferramentas úteis para atingir esse objetivo estão disponíveis, incluindo as diretrizes internacionais de Planejamento Urbano e Territorial.

### ***Dar Forma à Cidade através de Espaços Verdes e Espaços Públicos***

Espaços verdes e espaços públicos são os que definem a identidade e o caráter de uma cidade, manifestam a sua estrutura física e fornece a vitalidade da cidade: recreação, mobilidade, interação e união.

### ***Um Diálogo Global de Planejamento Sustentável***

A continuação de um diálogo global sobre a organização sustentável do espaço urbano e rural será vital para o sucesso da implementação da Nova Agenda Urbana dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os processos implementados pela Habitat III poderiam ser útilmente traduzido em ações contínuas dedicadas ao trabalho em rede e à troca de ideias, experiências, informações e boas práticas.





## REFERÊNCIAS

Policy Paper Framework, “Urban Spatial Strategies”

Angel, S. et al., 2010. *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

AUC - School of Global Affairs and Public Policy and UND, 2013. Workshop for Informality Research Group - French Cultural Centre in Monira, Cairo, 29th April 2013.

China Development Bank Capital's, 2015. Guidelines for Green and Smart Urban Development.

Garau, P., Lancerin, L. & Sepe, M., 2015. *The Charter of Public Space*, Rovereto: List LAB.

Garau, P., Sclar, E. & Carolini, G., 2005. *A Home in the City*, New York.

Habitat III Policy Unit 5, 2015. Habitat III Policy Paper Framework 5 – Municipal Finance and Local Fiscal Systems. , (December).

Litman, T., 2015. *Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. NCE Cities – Sprawl Subsidy Report*, Available at:  
<http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf> [Accessed February 25, 2016].

Pesaresi, M. et al., 2013. A global human settlement layer from optical HR/VHR RS data: concept and first results. *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, 6(5).

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2012. *Cities and Biodiversity Outlook: A Global Assessment of the Links between Urbanization, Biodiversity, and Ecosystem Services*, Montreal. Available at: <http://www.cbd.int/authorities/doc/cbo-1/cbd-cbo1-summary-en-f-web.pdf>.

ONU-Habitat, 2009. *Global report on human settlements 2009: Planning sustainable cities*, Nairobi.

ONU-Habitat, 2015a. *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, Nairobi.

ONU-Habitat, 2012. *State of the World Cities Report 2012/2013*, Nairobi: Earthscan.

ONU-Habitat, 2015b. *The Evolution of National Urban Policies*, Nairobi.

ONU-Habitat, 2015. *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice*, Nairobi.





United Nations Task Team on Habitat III, 2015a. Habitat III Issue Paper 6 - Urban Governance. , (May), pp.0–10. (*Documento Temático 6 – Governança Urbana*)

United Nations Task Team on Habitat III, 2015b. Habitat III Issue Paper 11 – Public Space. , 2015(May), pp.0–8. (*Documento Temático 11 – Espaço Público*)

United Nations Task Team on Habitat III, 2015c. Habitat III Issue Paper 8 – Urban and Spatial Planning Issue. , (May), pp.0–9. (*Documento Temático 8 – Desenho e Planejamento Urbano e Espacial*)

United Nations Task Team on Habitat III, 2015d. Habitat III Issue Paper 9 - Urban Land. , (May), pp.0–8. (*Documento Temático 9 – Terras Urbanas*)

World Economic Forum, 2015. *The Global Risks Landscape 2015*, Available at: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/> [Accessed February 25, 2016].





## NOTAS FINAIS

<sup>i</sup> (Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2012), como citado no Documento Temático 8

<sup>ii</sup> (United Nations Task Team on Habitat III 2015c; United Nations Task Team on Habitat III 2015d; United Nations Task Team on Habitat III 2015a; United Nations Task Team on Habitat III 2015b) e ver por exemplo (Angel et al. 2010)

<sup>iii</sup> Ver “Planejamento e infraestrutura deficiente pode reduzir a produtividade de negócio em 40%” (United Nations Task Team on Habitat III 2015c, p.1) e “Globalmente, existe pouco conhecimento sobre a dinâmica de cidades pequenas e intermediárias onde metade da população mundial vive, fazendo delas um elo perdido sobre entender a dinâmica das interações urbano-rurais.” (United Nations Task Team on Habitat III 2015a, p.3)

<sup>iv</sup> “Em países em desenvolvimento uma média de 6 em 7 cidades experimentaram uma queda na densidade, enquanto em cidades mais ricas, dobrar a renda per capita equivalia a uma diminuição de 40% na densidade média. O custo de expansão apenas nos Estados Unidos é estimado em U\$ 400 bilhões por ano majoritariamente resultando de uma melhor infraestrutura, serviços públicos e custos de transporte.” (United Nations Task Team on Habitat III 2015c, p.2)

<sup>v</sup> Ver Documento Temático 8 Planejamento e Projeto Urbano e Territorial, p. 2 “a oferta insuficiente de um número adequado de lotes reparados bem conectados contribuiu para o aumento da urbanização informal, com mais de 61% dos habitantes na África Subsaariana, 24% na América Latina e 30% na Ásia ocupando terras informalmente, as vezes em áreas de risco.”

<sup>vi</sup> No Egito, por exemplo, as 22 novas cidades construídas desde a década de 70 só alcançaram a taxa de ocupação de 25%.

<sup>vii</sup> Ver Documento Temático 8, p. 2 “A disciplina do planejamento urbano e espacial é mal representada em várias áreas em desenvolvimento, com 0,97 planejadores credenciados por 100.000 habitantes em alguns países africanos e 0,23 na Índia. Comparando, temos 37,63 no Reino Unido e 12,77 nos Estados Unidos.”

<sup>viii</sup> Ver Documento Temático 8, p. 2 “A disciplina do planejamento urbano e espacial é mal representada em várias áreas em desenvolvimento, com 0,97 planejadores credenciados por 100.000 habitantes em alguns países africanos e 0,23 na Índia. Comparando, temos 37,63 no Reino Unido e 12,77 nos Estados Unidos.”

<sup>x</sup> Ver Documento Temático xx

<sup>xi</sup> UN Habitat, Compendium of Inspiring Processes, Nairobi, 2015, p. 6.

<sup>xii</sup> O município de São Paulo, por exemplo, diminuiu o Coeficiente de Ocupação do Solo (FAR - Floor Area Ratio) para a cidade como um todo para 1 mantendo o FAR máximo em diferentes áreas de acordo com a infraestrutura existente e outras condições de apoio em valores muito maiores. A diferença entre o FAR máximo em uma certa zona e o FAR básico (FAR = 1) é agora objeto de cobrança de acordo com o incremento do valor do solo associado a ela. Esse processo de mudança nos FARs e respectivos direitos, levou 12 anos com apelos legais insignificantes pelos interesses afetados. Polígonos de redensolvimento, em maior quantidade e melhor definidos, usam um





instrumento chamado CEPAC para leiloar, eletronicamente através do mercado de ações, os direitos de construção adicionais para esses projetos. Mais de \$2,5 bilhões foram pagos por desenvolvedores em forma desses certificados emitidos pelo município durante os últimos 10 anos em 2 chamados Operações Urbanas. Parte dos processos foi usada para redesenvolver uma favela (Jardim Edith) em uma das áreas mais valorizadas da cidade!

<sup>xiii</sup> Mecanismos de prestação de contas tem que ser desenhados em proporção ao tamanho da população, para que em cidades densamente populosas, a representação tem que ser em grande escala - Ver recomendação número x.

<sup>xiv</sup> Essa linguagem foi tirada diretamente do Guidelines for Urban and Territorial Planning, p.7.

<sup>xv</sup> Definido por aqueles que conseguem uma densidade mínima de 150 habitantes por hectare, o limite mínimo para um sistema de transporte público viável.

<sup>xvi</sup> Ibid.

<sup>xvii</sup> "A home in the city" UN Millenium Project

([http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf\\_slum.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf_slum.htm))

<sup>xviii</sup> <http://energyinnovation.org/greensmart/>

<sup>xix</sup> Caso: Kazem Kazabekir, Greater Istanbul, Turkey

<sup>xx</sup> Uma experiência relevante neste campo é representada pelo Global Human Settlement Layer (GHSL), desenvolvida pelo European Commission, Joint Research Centre, e seus produtos relacionados como o European Settlement Map (ESM). GHSL é um banco de dados aberto e gratuito para mapear e classificar ocupações humanas de uma maneira harmônica e consistente, baseado em imagens de satélite (Pesaresi et al. 2013) <http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>xxi</sup> Indicadores relevantes a serem considerados: Aumento na capacidade de ganhar a vida/diminuição da diferença entre a demanda do mercado de trabalho e capacidade de desempregados; Serviços bem usados nas suas capacidades máximas de uso (não subutilizadas nem sobrecarregadas); Diminuição de doenças relacionadas com a água; Diminuição em desperdício de água e em sistemas de saneamento/diminuição do lençol freático; Espaços públicos e espaços verdes frequentados; Menor tempo de viagem; Diminuição nas emissões de carbono; Diminuição de assédios sexuais e violência contra mulher em espaços públicos; Menos fatalidades e acidentes no espaço público; Distribuição balanceada do espaço público e espaços verdes; Mapeamento do consumo de energia e emissão de carbono; Geração de receitas-despesas de fundos públicos através de partes da cidade diferenciadas denso/sócio espacialmente, não só limites administrativos.

***Documento traduzido ao português por Máira Regina Malhadas, Gregório Costa Luz de Souza Lima e Diego Aires Senra, respectivamente mestrandos do Programa de Engenharia Urbana e graduandos em Engenharia Civil da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Revisão técnica por Angela M. Gabriella Rossi, professora e pesquisadora do Programa de Engenharia Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenação Laura Collazos, ONU-Habitat/ROLAC.***

