



As pressões da rápida urbanização e do crescimento econômico na África resultaram em números crescentes de despejos dos pobres urbanos de seus bairros. Na maioria dos casos, eles são realocados em áreas periféricas, distantes dos centros de trabalho e oportunidades econômicas. Ao mesmo tempo, mais de 500 milhões de pessoas vivem hoje em favelas e invasões na África, e esse número está aumentando.

Os governos locais precisam de instrumentos em suas políticas proteger os direitos de moradia dos pobres urbanos como um primeiro passo crítico na direção da Meta de Desenvolvimento do Milênio – alcançar melhoria significativa na vida dos residentes das favelas até 2020. O objetivo destes Guias práticos é melhorar a compreensão dos formuladores de políticas, nos níveis nacional e local, sobre a habitação e o desenvolvimento urbano em favor dos pobres, no contexto da redução da pobreza urbana.

Os Guias práticos são apresentados num formato de fácil leitura, estruturado de modo a incluir uma visão geral de tendências e condições, conceitos, políticas, ferramentas e recomendações para lidar com os seguintes problemas relacionados à habitação:

(1) **África Urbana:** construir cidades utilizando o potencial inexplorado (2) **Habitação adequada:** formas de auxílio à população pobre na busca por moradia nas cidades africanas (3) **Terra urbana:** um elemento essencial para promover o acesso à moradia adequada (4) **Despejos:** alternativas à remoção de comunidades pobres urbanas de seus locais de origem (5) **Financiamento habitacional:** formas de auxílio à aquisição da moradia para a população pobre (6) **Organização comunitária de base:** de excluídos a agentes do desenvolvimento (7) **Habitação de aluguel:** uma alternativa pouco explorada para os pobres (8) **Governos locais:** enfrentar os desafios urbanos de forma participativa e integrada.

Este Guia prático 3 analisa as diferentes formas de posse da terra que operam nas cidades africanas e examina alguns dos problemas e benefícios desses diferentes sistemas. Discute como a terra é fornecida, avaliada, financiada e vendida no mercado formal, como esse mercado está fracassando em disponibilizar terras seguras e adequadas às populações de baixa renda de suas cidades e por que a maioria dos pobres urbanos da África está sendo forçada a obter terra para suas moradias através dos mercados de terras informais.

GUIAS PRÁTICOS PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS URBANAS



habitação adequada para a população pobre nas cidades africanas

UN HABITAT

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

Mais informações podem ser encontradas no website www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030 GPO 00100
Nairobi, Kenya
Fax: (254-20) 7623092 (Escritório do TCBB)
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Web site: www.un-habitat.org

3

TERRA URBANA:
UN ELEMENTO ESSENCIAL PARA PROMOVER O
ACESSO À MORADIA ADEQUADA

Guia Prático 3: Terra urbana

Copyright © Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), 2010

Todos os direitos reservados
United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030, Nairobi, Kenya
Tel: +254 2 621 234
Fax: +254 2 624 266
www.unhabitat.org

AVISO

As designações empregadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a manifestação de nenhuma opinião da Secretaria das Nações Unidas a respeito da situação legal de nenhum país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou no que concerne à delimitação de suas fronteiras ou divisas, ou em relação ao seu sistema econômico ou grau de desenvolvimento. A análise, as conclusões e as recomendações do relatório não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, de seu Conselho de Administração ou de seus Estados-Membros.

Número ISBN
HS/....

Impresso por UNON/Publishing Services Section/Nairobi,
ISO 14001:2004-certified

Foto da capa por

A publicação da série Moradia para os pobres nas cidades africanas foi possível através do apoio financeiro da Aliança para as Cidades.

Publicado pelo
Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)
Divisão de Treinamento e Capacitação (TCBB)
E-mail: tcbb@unhabitat.org

habitação
adequada
para a **população**
pobre nas
cidades
africanas

3 **TERRA URBANA:**
UM ELEMENTO ESSENCIAL PARA PROMOVER O
ACESSO À MORADIA ADEQUADA

AGRADECIMENTOS

A série Guias práticos foi inspirada e preparada com base numa série semelhante sobre Moradias para os Pobres nas cidades asiáticas, uma publicação conjunta da ONU-HABITAT e da UNESCAP de 2009. A série é uma adaptação da versão asiática às realidades e aos contextos dos países da África Subsaariana, e estará disponível nos idiomas inglês, francês e português. A publicação da série foi possível através das contribuições financeiras da Aliança para as Cidades e da ONU-HABITAT.

Os guias foram escritos pela equipe de especialistas do African Centre for Cities (ACC), liderado por Edgar Pieterse, com as substanciais contribuições de Karen Press, Kecia Rust e Warren Smit. Os especialistas da equipe que colaboraram para inestimáveis relatórios de fundo para os guias são: Sarah Charlton, Firoz Khan, Caroline Kihato, Michael Kihato, Melinda Silverman e Tanya Zack. O apoio ao gerenciamento do projeto foi oferecido por Bruce Frayne, e o *design* foi habilidosamente cuidado por Tau Tavengwa. Diversos colegas da Divisão de Treinamento e Capacitação, da Divisão de Abrigos e do Escritório Regional para África e Estados Árabes da ONU-Habitat contribuíram para o *design*, para a elaboração e para a revisão dos guias. Entre eles encontram-se Gulelat Kebede, Cynthia Radert, Claudio Acioly, Jean D'Aragon, Rasmus Precht, Christophe Lalande, Remy Sietchiping e Alain Grimard. Os guias contaram com as valiosas contribuições de vários especialistas que participaram da Reunião do Grupo de Especialistas realizada em novembro de 2009 em Nairóbi, Quênia: Benjamin Bradlow, Malick Gaye, Serge Allou, Barbra Kohlo, Ardelline Masinde, Esther Kodhek, Jack Makau, Allain Cain, Sylvia Noagbesenu, Kecia Rust, Babar Mumtaz, Alain Durand Lasserre, Alan Gilbert e Tarek El-Sheik.

Todas essas contribuições moldaram a série Guias práticos, a qual, esperamos, vai colaborar com o trabalho diário dos formuladores de políticas na região da África Subsaariana em sua busca para melhorar a moradia e o acesso à terra para os pobres urbanos.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	3
CONDIÇÃO	
A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À TERRA	5
POUCAS OPÇÕES DE TERRA PARA OS POBRES URBANOS	6
TERRA: A CHAVE PARA MELHORAR AS FAVELAS EXISTENTES HOJE E EVITAR NOVAS FAVELAS AMANHÃ	7
CONCEITOS	
O QUE É SEGURANÇA DA POSSE?	8
POSSE COSTUMEIRA E CONSUETUDINÁRIA NAS CIDADES AFRICANAS	9
CARACTERÍSTICAS ÚNICAS DA TERRA	11
DIREITOS SOBRE A TERRA: INDIVIDUAIS OU COLETIVOS?	12
QUE TIPOS DE OPÇÕES DE POSSE DA TERRA OS POBRES TÊM?	13
A MULHER E OS DIREITOS SOBRE A TERRA	15
COMO FUNCIONAM OS MERCADOS DE TERRAS	16
A DEMANDA POR TERRAS	17
MERCADOS DE TERRAS INFORMAIS	18
COMO AS CIDADES PODEM DISPONIBILIZAR TERRAS PARA MORADIA	20
GOVERNANÇA DA TERRA	22
ABORDAGENS	
DEZ ESTRATÉGIAS PARA TORNAR A TERRA MAIS ACESSÍVEL AOS POBRES	24
ESTRATÉGIA 1: PLANEJAR COM MAIS EFICIÊNCIA	25
ESTRATÉGIA 2: MAIS INFORMAÇÕES SOBRE A TERRA	27
ESTRATÉGIA 3: MELHORES SISTEMAS DE TRIBUTAÇÃO DA TERRA	30
ESTRATÉGIA 4: PARTILHA DE TERRAS	32
ESTRATÉGIA 5: URBANIZAÇÃO CONSORCIADA (<i>LAND POOLING</i>)	32
ESTRATÉGIA 6: ESQUEMAS DE SUBVENÇÃO CRUZADA	33
ESTRATÉGIA 7: REGULARIZAR AS FAVELAS EXISTENTES	34
ESTRATÉGIA 8: USAR TERRAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO	36
ESTRATÉGIA 9: APRENDER COM AS INCORPORADORAS INFORMAIS	36
ESTRATÉGIA 10: APOIAR INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	37
FERRAMENTAS & DIRETRIZES	
BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DAS DIFERENTES POLÍTICAS DE POSSE	39
OITO MEDIDAS PARA POLÍTICAS QUE PODEM AJUDAR A DISPONIBILIZAR MAIS TERRAS PARA OS POBRES	40
RECURSOS	
REFERÊNCIAS	43
SUGESTÕES DE LEITURAS ADICIONAIS	44
WEBSITES	44



*A terra é fundamental para o desenvolvimento urbano: "Terra segura e direitos de propriedade para todos são essenciais para reduzir a pobreza, porque sustentam o desenvolvimento econômico e a inclusão social."*¹

TERRA URBANA: UM ELEMENTO ESSENCIAL PARA PROMOVER O ACESSO À MORADIA ADEQUADA

GUIA PRÁTICO PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS URBANAS Nº 3

Sem terra, não pode haver moradias. E, sem analisar a questão da terra, não pode haver uma discussão significativa sobre como resolver os problemas habitacionais da população carente de nossas cidades. A falta de acesso a terras decentes, seguras e a preços razoáveis é o principal motivo pelo qual existem tantos assentamentos informais nas cidades africanas, e é um fator contribuinte para a pobreza urbana.

Este guia analisa as diferentes formas de posse da terra que operam nas cidades africanas e examina alguns dos problemas e benefícios desses diversos sistemas. Em seguida, o guia analisa como a terra é fornecida, avaliada, financiada e transferida no mercado formal, como esse mercado formal está falhando em disponibilizar terras seguras e adequadas às populações de baixa renda de suas cidades e por que a maioria dos pobres urbanos da África está sendo forçada a adquirir terras para moradia nos mercados de terras informais.

Pode não ser possível parar as engrenagens da urbanização ou as forças de mercado que estão impulsionando para cima o custo da terra urbana e tornando-a inacessível à maioria dos habitantes das cidades – especialmente à população carente. Embora os governos locais tenham muitas vezes um controle limitado sobre as terras e processos territoriais, ainda há muito que pode ser feito para disponibilizar mais terras para os pobres, tanto agora como no futuro. Este guia apresenta algumas das estratégias convencionais e mais inovadoras que estão sendo bem-sucedidas nessa tarefa.

Este guia não se destina a especialistas, mas pretende ajudar a capacitar funcionários dos governos nacionais e locais e formuladores de políticas que precisam melhorar rapidamente sua compreensão dos problemas da habitação de interesse social.

A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À TERRA

Para os pobres urbanos, não existe um problema tão fundamental quanto sua incapacidade de ter acesso a terras decentes e seguras para as mínimas necessidades de moradia. O acesso à terra é um ingrediente inseparável da capacidade de uma família carente sobreviver, ganhar seu sustento, desenvolver-se e sair da pobreza. Além de ser a base do abrigo e do acesso a serviços, os direitos garantidos sobre a terra podem atuar como uma rede de segurança em tempos difíceis e proporcionar segurança financeira. São um ativo transferível importante que pode ser vendido, alugado, herdado ou emprestado. Os direitos garantidos sobre a terra também encorajam as pessoas a investir em melhorias na moradia e na própria terra.

Ao mesmo tempo, existem alguns problemas urbanos que são mais complexos ou conflituosos do que a terra e como esta é usada. À medida que nossas cidades crescem em tamanho, população e prosperidade, a demanda por terra por cada setor da sociedade está gerando pressões nunca antes imaginadas sobre a escassa terra urbana e aumentando seu valor comercial.

Atualmente, ouve-se falar muito menos de uso de ativos públicos como a terra para fins sociais. Ouve-se falar muito mais de maximizar retornos sobre os ativos. Isto ocorre porque a terra tornou-se uma *commodity* a ser comprada e vendida pelo preço mais alto no mercado.

As pressões crescentes sobre a terra estão sendo enfrentadas de diferentes maneiras e em diferentes níveis dentro das cidades africanas. Os governos nacionais e locais desenvolveram leis e políticas que regem o uso do solo e a posse da terra para lidar com necessidades conflitantes de terra para vários propósitos. Ao mesmo tempo, práticas e tradições religiosas e culturais profundamente enraizadas, e o legado de sistemas administrativos coloniais

que regeram a distribuição das terras e o uso do solo no passado, ditam como a terra é usada e transferida para indivíduos e comunidades.

O uso do solo é político

Em muitos lugares e de muitas formas, os pobres urbanos continuam a ser tratados como blocos coloridos num mapa de desenvolvimento, a serem tirados daqui e colocados ali – e não como seres humanos com necessidades reais, famílias reais e aspirações reais, vivendo em comunidades reais.

Os planos de desenvolvimento que decidem o que vai acontecer onde numa cidade, e as políticas de uso do solo que determinam como a terra deve ser usada são muitas vezes anunciados como documentos técnicos que apenas técnicos podem compreender, e cuja elaboração é um exercício puramente técnico de disposição de estradas, zonas, drenagem e acesso com a maior eficiência possível.

Evidentemente que planejar o crescimento de uma cidade tem, sim, uma grande dimensão técnica, mas o fato é que os planos de desenvolvimento e as políticas de uso do solo são altamente políticos, e como tal devem ser tratados. Eles não são gravados na rocha, e todos os seus aspectos são negociáveis. Se as cidades puderem encontrar maneiras de permitir que as comunidades pobres participem do planejamento, isso afetará suas vidas e seus assentamentos, as cidades poderão crescer de modo a não causar remoções, miséria e empobrecimento para parcelas tão grandes da população urbana.

RESTRIÇÃO NO ACESSO À TERRA PARA A POPULAÇÃO POBRE EM ÁREAS URBANAS



O despejo pode ser violento ou silencioso: O despejo pode acontecer de diferentes maneiras. Proprietários de terra privada e órgãos do governo têm meios para expulsar os pobres que não têm direitos legais sobre a terra que ocupam. Mas existem também formas mais silenciosas e eficazes de despejo, em que os pobres são gradativamente expulsos da cidade pelas forças de mercado, uma pequena porção de terra de cada vez, imperceptivelmente, até que um dia todos se foram.

Embora os sistemas legislativos desempenhem um importante papel na oferta de terras urbanas na África, a maioria dos pobres urbanos tem acesso à terra nas cidades africanas através de transações extralegais (informais), baseadas em práticas tradicionais de distribuição de terra. Um estudo conduzido em seis cidades mostrou que 50%–70% da terra para habitação nas cidades africanas é suprida informalmente.² As subdivisões ilegais de terras públicas e privadas são os meios mais comuns de a terra urbana se tornar disponível para desenvolvimento em muitas cidades africanas.

Ao mesmo tempo, evidências de cidades por todo o continente mostram que a terra urbana está cada vez mais sendo vendida como uma *commodity*, contribuindo assim para um lucrativo mercado de terras nas principais cidades do continente. Na Tanzânia, por

exemplo, em 1994, mais de 70% da terra foi adquirida através de alocação pelos governos de vilarejos ou de herança. Em 2001, 79% das terras em áreas periurbanas foram adquiridas através de venda no mercado. Isto ilustra a natureza em transformação dos sistemas de terras. Mas, embora a comoditização das terras sob regimes tradicionais-tribais de posse esteja abrindo o mercado de terras urbanas na África, isto tem o potencial de excluir os residentes pobres que não podem pagar pela terra aos preços de mercado.

As oportunidades para os pobres se assentarem em terras públicas sem uso e construir assentamentos informais também estão diminuindo, à medida que as porções de terra restantes nas cidades vão sendo cada vez mais ocupadas. Muitos proprietários privados e órgãos do governo continuam a despejar os pobres de grandes áreas das cidades para

liberar a terra para desenvolvimento comercial ou projetos de infraestrutura urbana. Em alguns casos, é oferecida uma pequena compensação monetária ou uma moradia alternativa em locais de assentamento remotos, mas a maioria dos despejados não recebe oferecimento algum.

O resultado quase inevitável do despejo é uma pobreza ainda maior, e este é um problema sério para os governos que tentam atingir um desenvolvimento econômico e reduzir a

pobreza. A exclusão de um número significativo de famílias urbanas do abrigo legal reduz as perspectivas de desenvolvimento econômico de uma cidade. As pessoas que vivem no temor do despejo são menos propensas a realizar todo seu potencial como trabalhadores ou cidadãos, e é pouco provável que invistam em melhorias em suas casas e bairros. A incerteza acerca da posse da terra também pode limitar o investimento externo e a melhoria de outros serviços, como água, eletricidade e saneamento. *(Ver Guia prático 4 sobre Despejo.)*

ACESSO À TERRA: UMA ALTERNATIVA PARA MELHORAR AS FAVELAS EXISTENTES E PREVENIR NOVAS FAVELAS

Quando se fala sobre terra para moradias populares, é importante pensar não só nas necessidades de terra hoje, mas também sobre as necessidades que virão amanhã, quando as populações das favelas existentes crescerão e mais migrantes pobres virão para as cidades. Melhorar a segurança da posse da terra para todos que vivem em assentamentos informais e favelas hoje não será o bastante, a menos que também encontremos maneiras de reduzir a necessidade de novas favelas e assentamentos informais no futuro.

Planejar as necessidades de terra das populações futuras é especialmente importante nas cidades africanas. Embora a taxa global de urbanização esteja caindo, a população urbana da África está projetada para mais que dobrar seus níveis de 2007 até 2030. *(Ver Guia prático 1 sobre Urbanização.)* Esse enorme crescimento demanda sérios esforços para aumentar a oferta de terras planejadas, legalizadas e a preços acessíveis para fazer face às necessidades futuras.

A terra de propriedade privada nas cidades pode apresentar a tendência a ser usada de formas economicamente mais eficientes do que a terra pública, mas essa eficiência muitas vezes vem à custa da exclusão dos pobres e limitando a capacidade do Estado de gerir

as terras urbanas com maior equilíbrio entre os usos comercial e social. As terras públicas permanecem como uma das mais importantes fontes potenciais de terras para moradia dos pobres – hoje e no futuro –, mas ainda há sérios problemas com essas terras.

Por que os pobres não têm acesso às terras públicas urbanas?

- 1. Tomadas de decisão centralizadas** mantêm a autoridade sobre as terras e os programas de gestão da terra na esfera dos governos nacionais, enquanto as autoridades locais, que têm de lidar com a carência de terras em suas cidades desempenham um papel insignificante na solução desses problemas na esfera local.
- 2. O uso ineficiente do espaço urbano** significa que frequentemente se pensa pouco em como a terra urbana é planejada, desenvolvida, urbanizada e usada – por exemplo, onde estão os assentamentos em relação a oportunidades de emprego, vias de acesso e outras redes de transporte, e aonde a infraestrutura como serviços de água e esgoto pode ser construída de forma

econômica. Isto resulta em desperdício de terras e de receitas urbanas.

3. Ações conduzidas pelo governo apóiam-se no Estado para disponibilizar terras para moradia e definir normas e procedimentos para desenvolver essa terra. Em muitos casos, o monopólio público sobre a propriedade das terras funcionou contra a capacidade dos pobres de acessar as terras urbana e criou mais barreiras do que opções.

4. Estruturas regulatórias rígidas e caras, que ditam como as terras devem ser disponibilizadas e desenvolvidas, costumam falhar em atender às necessidades dos pobres, que requerem estruturas muito mais flexíveis e com preços razoáveis.

5. Sistemas deficientes de registro de terras e de informações sobre as terras extremamente centralizados para registrar a propriedade da terra e os direitos do usuário podem criar grandes barreiras que impedem muitas famílias pobres de ter acesso à terra.³

O QUE É SEGURANÇA DA POSSE?

Para todas as formas de posse, os dois principais componentes da segurança da posse são:

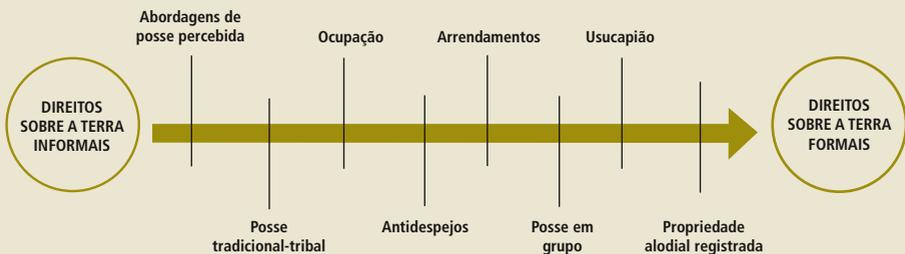
- duração razoável dos direitos apropriados ao uso ao qual a terra se destina e às necessidades sociais do usuário da terra;
- proteção legal efetiva contra o despejo ou a restrição arbitrária dos direitos sobre a terra, com garantias exequíveis e reparações legais ou sociais contra a perda desse direito, e mecanismos acessíveis e efetivos para a resolução de litígios.

Outros aspectos importantes da segurança da posse podem incluir a liberdade dos

usuários do terreno para deixar a terra como herança a seus herdeiros e alugar, emprestar ou concedê-la a outros em bases temporárias ou a longo prazo, com garantias razoáveis de poder recuperá-la.

A segurança da posse pode ser obtida de muitas formas diferentes, como, por exemplo, através de contratos de aluguel claros e de longo prazo, ou de reconhecimento formal dos direitos costumeiros sobre a terra, com mecanismos acessíveis e efetivos para a resolução de litígios. Experiências em todo o mundo mostram que a maior segurança da posse gera muitos benefícios para as famílias e comunidades, incentivam investimentos nas moradias e nos bairros.⁴

UM CONTINUUM DOS DIREITOS SOBRE A TERRA



SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS NA ÁFRICA

É importante notar que os sistemas de administração de terras diferem consideravelmente em toda a África. Na maioria dos países, sistemas formais/legais, costumeiros e ilegais/informais coexistem. A importância relativa desses sistemas pode variar de um país para outro – por exemplo, em alguns países há um amplo sistema de terras formal/legal com um próspero mercado de terras formal, enquanto em outros o sistema de terras costumeiro domina, e há pouca ou nenhuma atividade de um mercado de terras formal.

A proporção de propriedades do Estado *versus* propriedades individuais ou comunais também pode variar. Por exemplo, em países com um legado marxista, como Moçambique, toda a terra pertence ao Estado. A maioria dos sistemas de administração de terras baseia-se em práticas tradicionais tribais ou em práticas coloniais herdadas, mas em alguns países aplica-se uma abordagem islâmica.

SISTEMAS TRADICIONAIS -TRIBAIS DE POSSE DA TERRA E AS LEIS CONSUETUDINÁRIAS NAS CIDADES AFRICANAS

Em termos legais, a terra, na maioria das cidades africanas, é disponibilizada através do sistema dualista de posse tradicional-tribal e titulação da terra sob propriedade alodial ou posse por arrendamento, conforme, respectivamente, a leis tradicionais-tribais a lei consuetudinária.

Em áreas onde a *charia* é reconhecida, como, por exemplo, o norte da Nigéria, o Sudão e o litoral do Quênia, essas leis religiosas também influenciam a oferta de terras urbanas. Embora esses sistemas tenham evoluído desde os tempos pré-coloniais e coloniais, seus dogmas e princípios subjacentes diferem daqueles de outros sistemas legais nativos e coloniais, e isto contribuiu para as relações complexas com a terra que existem nas cidades africanas e para os sistemas regulatórios, por vezes contraditórios, que daí emergiram. Quando a terra comunal é negociada com “forasteiros”, a terra é tratada como uma *commodity* e vendida por dinheiro, a preço de mercado. No entanto,

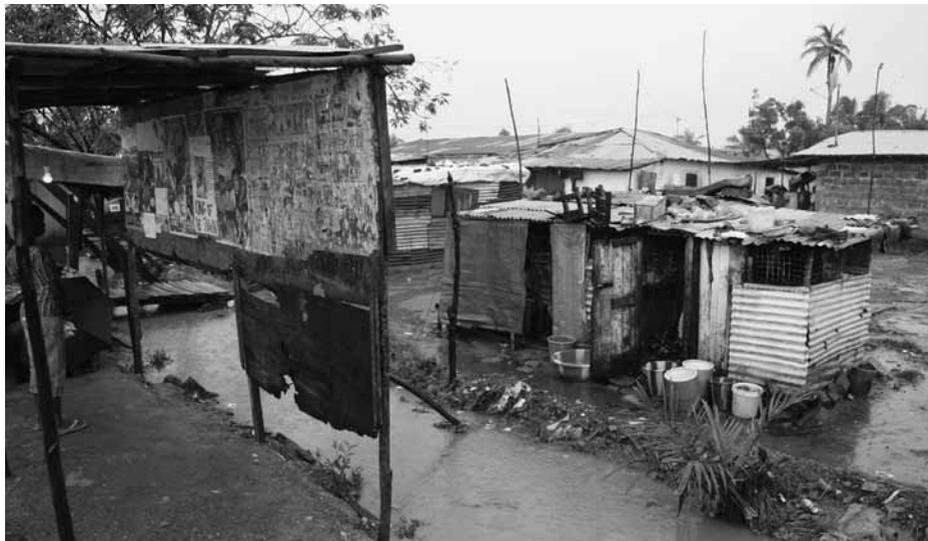
quando o direito de usá-la é concedido ao membro de um clã, este não paga o preço de mercado, mas deve apresentar ao chefe um presente como gesto de gratidão. Por exemplo, em Kinshasa, os chefes tradicionais Bahumbu ainda desempenham um importante papel na liberação da terra para o desenvolvimento urbano.

Esses quadros legais para a oferta de terra não são estáticos e evoluíram ao longo do tempo. Em Gana e Nigéria, por exemplo, os direitos de família substituíram a posse tradicional-tribal que dava direitos em grupo sobre a terra. A posse está hoje tomando a forma de propriedade alodial costumeira e não de direitos de uso comunal. Conforme cresce a pressão sobre as terras urbanas devido ao aumento populacional e à migração, as terras nas periferias da cidade mantidas sob arranjos de posse comunal estão sendo rapidamente vendidas por membros familiares a “forasteiros” no mercado aberto.⁶

TABELA 1: PERCEPÇÕES SOBRE A POSSE DA TERRA: DIFERENÇAS FUNDAMENTAIS ENTRE LEIS TRADICIONAIS-TRIBAIS E A LEI CONSUETUDINÁRIA

LEIS TRADICIONAIS-TRIBAIS	LEI CONSUETUDINÁRIA
A terra não é considerada propriedade privada.	A terra é considerada propriedade privada.
A terra não é uma commodity. É principalmente herdada ou concedida por um chefe ou um rei.	A terra é uma commodity.
A terra tem valor simbólico e espiritual – não é apenas uma entidade física.	A terra pode ter valor simbólico e espiritual, mas é considerada sobretudo como uma entidade física.
O acesso à terra é moldado pelas relações sociais e políticas.	O acesso à terra é moldado pelas relações sociais e políticas e por meios econômicos – ser capaz de pagar para arrendá-la ou comprá-la.
A terra não pode ser vendida por quem vive nela – a posse comunal ou familiar é conferida por um chefe ou um rei, conforme determinado pelas práticas sociais, e não financeiras.	A titulação da terra – alienar a terra a um indivíduo como propriedade alodial ou posse por arrendamento – é um processo regido pelo acesso ao financiamento para compra ou arrendamento da terra, e pelo preço da terra definido pelo mercado.
A ocupação e o uso do solo são dominados por práticas sociais enraizadas na tradição.	A ocupação e o uso do solo são dominados por práticas financeiras como contratos de arrendamento, aluguel ou compra.

CARACTERÍSTICAS ÚNICAS DA TERRA



A posse da terra é complicada: Às vezes, dentro do mesmo assentamento pobre, famílias vizinhas vivem sob formas de posse e graus de segurança diferentes. Alguns podem ter contratos de aluguel, outros podem ser donos de suas parcelas de terra, outros podem ter direitos de usuário e outros ainda podem ser invasores— ou inquilinos de invasores — sem nenhum direito de posse sobre a terra.

A terra tem diversas características únicas que a tornam particularmente complexas.

Por exemplo, a terra é mais do que um simples ativo. Para muitas pessoas, a terra está intimamente ligada à identidade, à história e à cultura individuais e comunitárias, além de ser uma fonte de sustento e, para muitos, sua única forma de seguridade social.

Outra característica singular da terra é que pessoas ou grupos diferentes podem deter direitos múltiplos à mesma parcela de terra. O direito de usar, possuir e controlar um pedaço de terra não pertence necessariamente a uma única pessoa em um determinado momento. Na verdade, existem muitas dimensões físicas nos direitos sobre a terra (incluindo os direitos sobre o solo, a água, o ar e os minerais nela existentes) e dimensões sociais (incluindo o direito a controlar como essa terra é acessada,

usada, vendida, arrendada e transmitida como herança ou presente). Assim sendo, diversas pessoas e instituições podem deter diferentes tipos de direitos sobre o mesmo pedaço de terra. A existência de direitos múltiplos deu origem ao conceito de “cesta de direitos”, na qual diversas partes detêm os direitos. Alguns direitos podem caber ao proprietário da terra (que pode ser um proprietário privado, uma autoridade política em sistemas de posse tradicionais-tribais como os *stools* de Gana, ou o Estado, como em Moçambique), com outros direitos cabendo aos usuários da terra.⁷

DIREITOS SOBRE A TERRA: INDIVIDUAIS OU COLETIVOS?

Muitas instituições internacionais de desenvolvimento, governos e agências de financiamento promoveram, nos últimos anos, a concessão de títulos individuais de terra, tanto em assentamentos informais existentes quanto em projetos planejados de reassentamento. Sua intenção é fornecer às famílias pobres a segurança da posse e os direitos sobre a terra que lhes permitirão ter acesso a serviços e tirá-los da pobreza. Também argumentam que os títulos de terra individuais permitem que as pessoas usem sua terra como uma garantia para obter empréstimos bancários para fins de habitação ou meio de sustento.

Entretanto, regularizar a posse concedendo títulos individuais a residentes de assentamentos informais pode ser demorado, caro e propenso à corrupção. Existem também evidências crescentes de que os benefícios dos títulos de terra individuais foram superestimados. Muitas famílias não querem obter títulos devido não só aos custos envolvidos, mas ao risco de perderem a terra se for preciso empenhar suas escrituras para obter empréstimos bancários que podem não conseguir pagar. A titulação individual de terras pode até mesmo aumentar a incerteza, ao enfraquecer direitos sobre a terra preexistentes que podem ter sido estabelecidos por leis tradicionais-tribais.

Quando os pobres possuem um bem valioso e legalmente vendável como a terra, é só uma questão de tempo antes que alguma crise os force a vender sua terra e invadir outro lugar. A gentrificação de assentamentos pobres e empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas centrais cobiçadas são um perigo real.

A titulação individual de terra não é a única maneira de assegurar que os pobres tenham a segurança da posse da terra. A alternativa é uma abordagem incremental, na qual os direitos de posse são gradativamente



Pensando a longo prazo: Ao considerar a escolha entre direitos sobre a terra individuais ou coletivos, o primeiro objetivo de qualquer política deve ser assegurar que famílias e comunidades pobres fiquem protegidas contra o despejo – no curto e no longo prazo.

formalizados ou melhorados ao longo do tempo.

Uma das melhores maneiras de assegurar que assentamentos informais se mantenham é tornar a posse coletiva, através de arrendamentos coletivos de longo prazo ou de títulos de terra para cooperativas comunitárias, conquanto que a comunidade seja organizada. *(Ver Guia prático 6 sobre Organizações comunitárias.)*

Os direitos de posse coletivos podem funcionar como uma poderosa proteção contras as forças de mercado, unindo as comunidades e proporcionando-lhes um motivo estrutural para permanecerem unidas, onde a coletividade da vida comunitária pode ser um importante mecanismo de sobrevivência.

QUAIS OS TIPOS DE POSSE DA TERRA EXERCIDOS PELA POPULAÇÃO POBRE?

Em qualquer cidade, diferentes tipos de sistemas de posse da terra podem coexistir. Estes podem variar desde títulos formais até a posse segundo sistemas tradicionais-tribais e posse informal. Cada um tem suas vantagens e desvantagens. Os sistemas de posse tradicional-tribal, por exemplo, são muito bons para manter a coesão social numa comunidade, mas podem ser incapazes de suportar as pressões econômicas crescentes sobre a terra, e frequentemente não são documentados. A terra sob propriedade privada tende a ser usada com mais eficiência e lucratividade, mas em geral tais usos expulsam os pobres e limitam a capacidade do Estado de desenvolver estratégias gerais de gestão da terra numa cidade. A propriedade da terra

por órgãos públicas ou instituições sem fins lucrativos podem oferecer a ocupantes de renda mais baixa e inquilinos oportunidades maiores de acesso a terras bem localizadas, mas a gestão dessas terras é com frequência obstruída pela inatividade burocrática e corrupção.

A tabela abaixo mostra as principais opções de posse tipicamente disponíveis nas cidades africanas.⁸ Para os pobres, a melhor opção costuma ser construir dentro de sistemas de posse já existentes num assentamento, o que lhes permite permanecer no mesmo local, sem deslocamentos nem perturbação de seu frágil meio de sustento e precários sistemas de apoio social.

TABELA 2: SISTEMAS DE POSSE E SUAS CARACTERÍSTICAS

Sistema de posse	Características	Vantagens	Limitações
Propriedade alodial (propriedade privada)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propriedade perpétua 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta segurança ▪ Liberdade para usar, dispor, herdar ▪ Pode ser usada como garantia para empréstimos ▪ Maximiza o valor comercial e permite ao proprietário capturar valorizações 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso caro ▪ Requer altos padrões técnicos, grande capacidade governamental para administrar e incentivos claros para registrar as transações ▪ Risco de gentrificação se aplicado em etapas
Arrendamento formal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propriedade de um aforamento por um período específico (às vezes de até 999 anos) ▪ O proprietário da terra precisa criar o aforamento e transferi-lo para o arrendatário 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quase tão seguro quanto a propriedade alodial, mas por um período de tempo específico ▪ O arrendatário pode vender o arrendamento, e os anos restantes serão transferidos para o novo arrendatário 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exige marco legal e os custos de acesso em geral são altos

TABELA 2: SISTEMAS DE POSSE E SUAS CARACTERÍSTICAS

SISTEMA DE POSSE	Características	Vantagens	Limitações
Aluguel (público ou privado)	<p>Duas opções:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ público: ocupação de terra ou moradia pertencente ao Estado ■ privado: aluguel por um proprietário a inquilinos 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ambas as opções oferecem boa segurança; no entanto, um contrato legalmente exequível é mais importante para o aluguel privado ■ A mobilidade depende da oferta, que em geral é melhor no caso dos aluguéis privados 	<ul style="list-style-type: none"> ■ O aluguel público pode ser limitado em oferta e mal localizado ■ O aluguel privado pode ser sujeito a abusos ■ Ambas as formas podem suscitar preocupações sobre manutenção ■ O aluguel privado depende de o proprietário deter a propriedade alodial
Cooperativas e condomínios	<ul style="list-style-type: none"> ■ Propriedade garantida legalmente de cooperativa ou pessoa jurídica da qual os residentes são coproprietários 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Boa segurança ■ Mantém a coesão do grupo ■ Vantagens para pagamento em grupo de empréstimos imobiliários 	<ul style="list-style-type: none"> ■ É necessário marco legal ■ As restrições podem reduzir o incentivo para investir ■ Duplo registro exigido – terra e associação ■ As pessoas jurídicas podem sofrer com a má gestão
Sistemas de posse tradicionais-tribais	<ul style="list-style-type: none"> ■ Propriedade garantida legalmente da família, comunidade, grupo ou tribo ■ A terra é administrada pelos líderes em nome da comunidade ■ Uma variação é a posse religiosa 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampla aceitação e prática em certas partes do mundo ■ Simples de administrar ■ Coesão social mantida 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sob pressão do aumento dos valores e da comercialização das terras ■ Prestação de contas por partes das autoridades tradicionais pode ser fraca
Formas intermediárias de posse	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arranjos pragmáticos, com frequência de curto prazo (p.ex. certificados, licenças de ocupação, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oferecem razoável segurança, enquanto protegem o interesse público de longo prazo, e opções para mudança do uso do solo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ O governo se torna responsável por indenização em caso de relocação; isto pode inibir o redensenvolvimento ■ Frequentemente percebidas como inseguras, devido à sua natureza de curto prazo
Posse informal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Invasão, subdivisões não autorizadas, aluguel não oficial, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Costuma ser uma resposta à falta de alocação de terras públicas ■ Pode operar com elementos do sistema “formal” (p.ex. contratos) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Risco de despejo ■ Exposição a práticas corruptas ■ Localização perigosa ■ Abrigo inadequado

MULHERES E OS DIREITOS SOBRE A TERRA



Mais mulheres assinando na linha pontilhada: Em um número cada vez maior de empreendimentos habitacionais administrados pela comunidade, os títulos de terra ou contratos de arrendamento estão sendo rotineiramente assinados pelas mulheres da família.

Na maioria dos países africanos, o acesso da mulher à terra e seus direitos sobre ela em sistemas de posse tradicionais-tribais são determinados por suas relações com uma figura patriarcal como o pai, marido, tio ou irmão. Enquanto essas relações se conservam claras e indiscutíveis, os direitos da mulher sobre a terra e seu uso ficam protegidos. No entanto, em caso de morte, divórcio ou litígio com o patriarca principal, esses direitos ficam ameaçados. Essa insegurança é problemática, não só para as mulheres, mas também para as famílias que elas sustentam.

Mesmo em países que dispõem de leis atualizadas proibindo a discriminação, os direitos de propriedade das mulheres são muitas vezes ignorados no momento de comprar, vender, herdar, arrendar ou alocar a terra. Em geral, elas dependem dos integrantes masculinos da família ou do domicílio, e portanto ficam muito vulneráveis quando ocorrem problemas como abandono por um cônjuge inconstante ou endividado, tomada da casa num litígio doméstico ou perda da terra e da casa após um divórcio.⁹

Além de violar os direitos humanos básicos das mulheres, esse tipo de discriminação contraria a boa administração urbana e não faz sentido econômico algum. Em relação à inadimplência, as mulheres são invariavelmente consideradas de risco mais baixo do que os homens, e os lares comandados por elas muitas vezes formam uma grande porcentagem da população de baixa renda de uma cidade.

As famílias comandadas por mulheres podem se beneficiar enormemente da segurança, da situação e das oportunidades de rendimento que mesmo um pequeno terreno de terra pode oferecer. Existe, ainda, uma forte conexão entre os direitos da mulher sobre a terra e redução da pobreza, na medida em que o controle da terra pela mulher pode aumentar o bem-estar de uma família de muitas maneiras.

É frequente as mulheres não terem voz ativa em políticas de terra de cima para baixo (*top-down*), nem oportunidade para expressar suas preocupações e preferências. A participação de organizações locais na elaboração e

implantação de programas é um bom começo, mas não reflete automaticamente as necessidades de mulheres e homens. Muitas vezes essas organizações são representadas por homens, e as mulheres contribuem muito pouco para as decisões. Mais esforços são necessários para assegurar que os interesses das mulheres se reflitam em todas as intervenções sobre a terra.

Cada vez mais governos, ONGs e organizações comunitárias estão trabalhando juntas para

pôr em prática os direitos da mulher sobre a terra. Por exemplo, os governos devem analisar como definem os direitos sobre a terra (os quais muitas vezes pressupõem que o homem é o chefe da casa) e facilitar os procedimentos para que os direitos sobre a terra fiquem no nome de uma mulher. Isto também facilita a proteção das mulheres em litígios territoriais. Conhecimento das leis e auxílio jurídico também são importantes para garantir que elas conheçam seus direitos sobre a terra.

COMO FUNCIONAM OS MERCADOS DE TERRAS



Cada vez mais, a terra é vista como uma *commodity* e não como um bem comum cujo uso deve ser cuidadosamente regulamentado para o benefício de todos os cidadãos. Essa mudança tem graves implicações sobre como as terras públicas e privadas são utilizadas, e como seu uso está sendo regulamentado pelos governos.

Qualquer terra adequada para a habitação tem valor, e pode ser comprada ou vendida, seja ela de propriedade pública ou privada e esteja ela inserida no mercado formal ou informal. As forças de mercado, em última instância, determinam quem usa qual parcela da terra e quanto aquela terra custa, exceto quando governos entregam terras públicas diretamente

às pessoas, na forma de empreendimentos habitacionais subsidiados. No entanto, mesmo as terras públicas, após terem sido alocadas e construídas com moradias populares, entram no mercado, e as unidades são compradas ou vendidas formal ou informalmente. Os preços são determinados pela demanda por moradia naquele local em particular, com certas qualidades e comodidades.

As forças de mercado, as pressões demográficas e o crescimento urbano prosseguem elevando a demanda por terra, mas a oferta, na maioria das cidades, continua a diminuir para muito aquém dessa demanda. Alguns governos envidaram esforços para aumentar a oferta de terrenos urbanizados regulando

os mercados de terras urbanas, enquanto, ao mesmo tempo, uma variedade de sistemas informais de oferta de terras evoluiu ao longo do tempo, a fim de atender às necessidades que o mercado formal não consegue suprir. Todas as tentativas por parte dos pobres ou do governo de obter terras para moradias a preços razoáveis precisam reconhecer essas forças. Portanto, é importante compreender os princípios básicos dos mercados que afetam o acesso das pessoas às terras urbanas para habitação.

A oferta de terras

A menos que novas terras possam ser criadas derrubando-se montanhas, aterrando corpos d'água ou expandindo os limites da cidade para áreas cultiváveis adjacentes, a oferta de terras numa cidade é mais ou menos fixa. O planejamento de normas pode, porém, afetar a quantidade de terra disponível para certos

usos. Terras não usadas não são oficialmente parte de uma oferta de mercado, até que sejam postas à venda ou para alugar, mas, se investidores as ocupam, ou se políticas do governo encorajam seu desenvolvimento ou sua liberação para habitação social, elas entram no reino da oferta de terras.

Diferentemente de outros bens que se pode comprar ou vender, cada pedaço de terra é único. Cada pedaço se acha fixado num local específico e traz consigo certas vantagens e desvantagens de acesso, terreno e proximidade de transporte e comodidades. Sua localização e outros atributos são o que determinam seu valor, seu uso e seu preço de venda. Todos esses atributos são afetados por demandas em transformação numa cidade. Quando a oferta de terras diminui e a demanda cresce, o preço da terra sobe – e rápido. Conseqüentemente, aqueles que dispõem de mais dinheiro para gastar terão acesso às melhores terras da cidade, e não quem mais necessita delas.

A DEMANDA POR TERRAS

Uma população em crescimento automaticamente aumenta a demanda por terras – pedaços de terra de todos os tamanhos e localizações, para todas as faixas de renda e cobrindo o espectro inteiro de formas de posse (formais e informais), e para todos os tipos de uso: comercial, industrial, recreacional e público. Quando a população de uma cidade cresce rapidamente e os governos e mercados de terras não conseguem oferecer terras depressa o bastante para atender a essas demandas crescentes, os preços disparam.

A demanda não é tanto pela terra propriamente dita, mas pelo uso que pode ser feito desse solo. Para alguns usos, a demanda por terra será maior em alguns lugares do que em outros. A demanda por terras comerciais próximas ao centro da cidade, por exemplo, pode ser maior do que a demanda por uso residencial. E, pelo mesmo motivo, os compradores podem estar dispostos a pagar mais por essa terra se esta for para uso comercial do que para uso residencial.

A demanda também afeta as escolhas feitas pelos proprietários. Por exemplo, um proprietário pode optar por vender a terra para fins comerciais e não para moradia, se compradores comerciais estiverem dispostos a pagar mais. Quando incorporadoras esperam ter lucros altos ao desenvolver um terreno, isto pode, da mesma forma, elevar o preço que elas estão dispostas a pagar por um pedaço de terra.

Os proprietários também podem optar por manter suas terras e esperar para vendê-las mais tarde, quando os preços podem subir ou os compradores ter acesso a mais capital. Esse tipo de especulação pode contribuir para elevar os preços das terras. Para um especulador é muito agradável vender terras compradas seis meses antes por três vezes o que pagou, mas, para famílias de baixa renda que buscam um lugar para viver, isto torna a procura ainda mais difícil.

MERCADOS DE TERRAS INFORMAIS

Os mercados de terras urbanas podem ser entendidos como um *continuum*, indo desde práticas inteiramente legais e regulamentadas na ponta “formal” do *continuum* até práticas completamente ilegais e não regulamentadas na ponta “informal” do *continuum*. Não há distinção clara entre os mercados de terras formal e informal, e em muitos casos ocorre uma mistura de práticas formais e informais (por exemplo, quando propriedades registradas formalmente são vendidas informalmente sem passar pelos processos oficiais de transferência de terras). Quando o mercado formal de uma cidade não consegue disponibilizar terras suficientes para atender às necessidades, os preços sobem e um número crescente de pessoas se vêem excluídas de todas as opções, a preços razoáveis, de terras ou moradias. E, quando não podem pagar pela terra nos mercados formais, os pobres recorrem aos mercados informais.

A maioria das cidades africanas abriga mercados de terras vibrantes, que estão atendendo às necessidades de terra e moradia dos cidadãos mais pobres, incluindo invasores e migrantes. Esses mercados informais são tão eficazes que a maior parte das transações que ocorrem hoje em muitas cidades da África é informal.

Em algumas cidades, ainda é possível encontrar terras privadas no mercado formal com preço razoável para famílias de baixa renda, embora as terras possam ter problemas ou ser mal localizadas. Mas, na maioria das cidades grandes, é quase impossível encontrar terras pelas quais os pobres possam pagar, a fim de comprá-las formalmente. Em muitas cidades, os sistemas de entrega do mercado formal encontram-se tão sobrecarregados com burocracia, atrasos e altos custos que muitos são empurrados na direção do mercado informal. Neste, as famílias pobres conseguem ter rápido acesso à terra, a preços que elas podem pagar e com condições de pagamento sob medida para suas realidades econômicas, mesmo que o terreno não seja urbanizado.

As pessoas aceitam os riscos, a insegurança e as desvantagens físicas que acompanham a terra informal porque não têm escolha. Os terrenos disponíveis nos mercados de terras informais podem ser pequenos, mal urbanizados, mal localizados e sem posse legal, mas seus preços são acessíveis e estão disponíveis agora. Os mercados de terras informais também oferecem mais simplicidade, mais velocidade e menos burocracia. Obter um terreno através do mercado de terras informais pode levar apenas uma tarde, enquanto num programas de lotes urbanizados ou empreendimento habitacional pode demorar anos numa fila de espera e meses de documentação complicada e pagamentos de taxas, sem falar na despesa com propinas. No Gabão, por exemplo, o registro de títulos através do sistema legal leva de 6 a 24 meses. Em Camarões, demora-se de 15 a 18 meses para registrar os casos fáceis, e o processo pode levar até sete anos.¹⁰

Quem consegue sua terra através do mercado informal também o faz na esperança de que, com o tempo, ela seja regularizada. Com sorte, persistência, organização e uma pequena ajuda por parte de ONGs ou de um bom programa de apoio governamental, muitas comunidades informais conseguem, gradativamente, melhorar suas casas, os serviços básicos e as condições ambientais. E, com isso, é possível obter alguma forma de reconhecimento legal ou direitos comunitários sobre a terra.

Como as pessoas conseguem terras nos mercados informais?

As pessoas compram ou alugam no mercado informal de alguém que detém os direitos reais ou percebidos sobre aquela terra. Por exemplo:

- Terra ocupada sem permissão é vendida ou alugada a outra pessoa, ou subdividida, vendida ou alugada como terrenos, com ou sem casas construídas.
- Terra adquirida através de sistemas de posse tradicionais-tribais é ocupada, subdividida, alugada ou vendida, com ou sem casas/cômodos construídos.
- Terra num projeto reconhecido pelo governo (com ou sem casas/cômodos) é comprada, vendida, alugada, sublocada ou subdividida.
- Terra de propriedade legalizada, mas em área que proíbe uso residencial, é informalmente vendida ou alugada.
- Terra de propriedade legalizada é informalmente subdividida em terrenos, que são menores do que permitem os regulamentos de construção, e esses terrenos são vendidos ou alugados informalmente com ou sem casas/cômodos.

OS MERCADOS DE TERRAS INFORMAIS NAS CIDADES AFRICANAS: RISCOS E OPORTUNIDADES

Os mercados de terras informais podem usar uma combinação de práticas tradicionais-tribais e consuetudinárias, bem como normas adaptadas pelas comunidades para acompanhar as necessidades de um ambiente urbano em rápida transformação. O fato de essas formas de acessar as terras urbanas não serem reconhecidas nas leis de um país não significa que não haja envolvimento do Estado. Há exemplos na África do Sul e na Tanzânia que ilustram que funcionários públicos frequentemente testemunham vendas de terras informais e mantêm registro das transações de terras. Mas o Estado ou seus agentes nem sempre desempenham o papel de árbitro ou de testemunha, e em alguns casos resistem a essas práticas. Quando isso ocorre, o processo de aquisição de terras e concessão direitos através desses mecanismos informais é altamente inseguro e sujeito a abusos.



Os procedimentos para garantir as vendas de terras nesses mercados informais podem ser sofisticados. Em Cotonou, Benin, por exemplo, famílias vendendo terras regidas sob sistemas tradicionais-tribais emitirão para os compradores um *certificat de non litige* (“certificado de não litígio”), documento que reafirma aos compradores que a transação que estão efetuando protege seus direitos sobre terra. Embora o documento seja assinado pelos chefes locais ou oficiais, e reconhecido como modo legítimo de documentar a propriedade num bairro, ele permanece um documento “extra-oficial” com pouco valor protetor do ponto de vista legal. Essas práticas “não-legais” ocorrem em toda parte nas cidades africanas, principalmente em áreas periurbanas onde a terra está disponível para conversão para uso urbano, e onde diversos residentes – famílias pobres, migrantes ou de classe média – estão cada vez mais encontrando acomodações e terras a preços acessíveis para fins residenciais e comerciais.¹¹

DISPUTAS POR TÍTULOS DE PROPRIEDADE NA PERIFERIA DE MAPUTO



Em Zimpeto, no Vale do Infulene, na periferia de Maputo, 50 pequenos agricultores que pertenciam a uma associação perderam a terra que cultivavam havia mais de 10 anos, e sobre as quais detinham direitos de usuário. A área em questão, de 100 m x 150 m, foi “vendida” por um intermediário, que afirmou representar os fazendeiros. O atual “proprietário” apresentou um título provisório da terra e afirmou que pagara MZM120 milhões (cerca de USD5 000) a um comitê que representava os camponeses que trabalhavam ali. Os membros da associação foram despejados e não tinham recursos para levar o caso à justiça. Embora existam comissões para a resolução de litígios locais, estas normalmente envolvem os mesmos líderes locais que são consultados antes da concessão dos certificados. Fora do sistema legal formal, existem poucos meios para desafiar práticas corruptas ou tendenciosas na venda ou alocação de terras.¹²

COMO AS CIDADES PODEM DISPONIBILIZAR TERRA PARA HABITAÇÃO

Prover terras para a moradia da população carente é, em geral, uma questão de vontade política da partes dos governos. Uma vez que essa vontade existe, há diversas ferramentas de gestão da terra que os governos podem usar para disponibilizar mais terras urbanas para habitação:

- **Processos de gestão do uso do solo**, que determinam para o que porções específicas de terra numa cidade podem e não podem ser usadas.
- **Tributação da terra**, que permite às cidades cobrar os proprietários por possuir terras, receber serviços municipais e usá-la de determinadas formas.
- **Sistemas de informação de terras**, que as cidades usam para manter informações atualizadas sobre propriedade das terras, usos do solo e sobre quem tem os direitos legais sobre quais terras.
- **Normas sobre a posse das terras**, que determinam que tipos de direitos de posse diversos proprietários, usuários e ocupantes podem ter sobre um terreno.
- **Processos de planejamento de desenvolvimento espacial**, que determinam como porções específicas das terras da cidade podem ser usadas e desenvolvidas no futuro.



Os governos invariavelmente reclamam que não há oferta suficiente de terras em suas cidades para a moradia dos pobres. Mas quando estes olham em volta e fazem seus próprios levantamentos, encontram bolsões de terras desocupadas – públicas e privadas – por toda a parte, muitas delas ideais para moradias populares. Existem diversas ferramentas que os governos podem usar para ajudar a usar essa terra para a habitação e outros propósitos sociais.

- **Normas de desenvolvimento**, que definem regras e especificações físicas para os tipos de infraestrutura e serviços que devem ser fornecidos à terra e para os diferentes tipos de usos do solo.

Se essas ferramentas de gestão da terra forem eficazes para assegurar uma oferta suficiente de terras para moradias populares, uma cidade vai precisar de um bom sistema de gestão de terras para administrá-las, com uma organização eficiente, procedimentos transparentes para tomadas de decisão e tecnologia de informação adequada para coletar, processar, armazenar e divulgar informações sobre as terras.

Uma boa gestão da terra ocorre quando os governos municipais dispõem de sistemas para criar políticas e tomar decisões informadas, equitativas e efetivas sobre alocação, uso e desenvolvimento dos recursos territoriais da cidade.¹³

O que é gestão da terra?

A gestão de terras urbanas é um sistema de atores e atividades interrelacionados com o objetivo de assegurar a alocação e utilização eficientes do espaço urbano, em particular da terra. Os processos de gestão da terra incluem os processos através dos quais a terra é acessada, mantida e transferida, e os sistemas pelos quais a terra é desenvolvida e o uso do solo é regulado.

GOVERNANÇA DA TERRA



Terra é um problema político: Qualquer problema relativo à terra ficará pior com uma governança fraca. Quando este é o caso, a "captura pelo Estado" é comum – quando aqueles no poder controlam a maior parte das terras e seus recursos. A corrupção também se torna um grave problema. No fim, são as famílias mais pobres de nossas cidades que sofrem.

Os problemas referentes à posse da terra não podem ser separados das questões mais abrangentes sobre como nossas cidades são governadas e quão bem elas conseguem equilibrar as necessidades conflitantes de terra urbana, ao mesmo tempo atendendo às necessidades básicas de seus cidadãos mais pobres. Embora existam problemas técnicos importantes que afetam a gestão da terra, esta é, em última instância, um problema político e de governança.

Existe muita competição entre as metas sociais, econômicas e ambientais na hora de decidir como as limitadas terras urbanas devem ser usadas. Os tomadores de decisão enfrentam escolhas difíceis todos os dias para resolver necessidades concorrentes – por exemplo, se é melhor usar a terra para moradia, indústria, parques ou preservar a herança cultural de um local específico. A qualidade da governança determina como essa competição é gerenciada, e também como litígios e conflitos são resolvidos. É também a governança que

decide se os cidadãos urbanos podem ter acesso a informações sobre a terra (ou se têm de pagar propinas), e se as decisões sobre a terra são transparentes. Como os pobres são o grupo mais fraco competindo por terra nas cidades, os governos precisam ser ativamente a favor deles em suas políticas de governança da terra.

Quando pensamos em boa governança da terra, as perguntas que fazemos são: Quem se beneficia das atuais leis e políticas sobre a terra de nossas cidades? Quem toma as decisões, e como estas são executadas? Como essas decisões se relacionam às instituições tradicionais? E como essas decisões afetam as famílias mais pobres de nossas cidades?

O que é governança da terra?

Governança da terra diz respeito às regras, aos processos e às estruturas através das quais são tomadas decisões sobre o acesso à terra e seus usos; os meios pelos quais as decisões são implantadas e executadas; e como se gerenciam os interesses concorrentes pela terra.

A governança da terra engloba instituições estatutárias, tradições tribais e religiosas, bem como instituições informais. Inclui estruturas do Estado, tais como institutos de terras, tribunais e ministérios, e municípios responsáveis pelas terras. Também inclui incorporadoras informais e órgãos tradicionais. Cobre o marco legal e de políticas para as terras, bem como práticas tradicionais que regem as transações de terra, heranças e resolução de litígios.

Como a terra é um recurso finito dentro de uma jurisdição, é comum haver competição entre grupos interessados no acesso aos recursos e seus usos. Quando a governança da terra é fraca, os poderosos conseguem dominar a concorrência pelos escassos recursos de terra. Com uma boa governança, porém, os benefícios da terra e dos recursos naturais são gerenciados de maneira responsável e os benefícios são igualmente distribuídos. Nas cidades, uma gestão da terra eficiente reduz as tensões sociais e promove o crescimento econômico e a redução da pobreza.

As características de uma boa governança da terra incluem: garantia da segurança da posse para todos; tomada de decisão transparente e participativa; aderência à regra da lei; sustentabilidade; e eficácia e eficiência.¹⁴

DEZ ESTRATÉGIAS PARA TORNAR A TERRA MAIS ACESSÍVEL À POPULAÇÃO POBRE



A melhor forma de resolver os problemas de acesso à terra e moradia é promover uma variedade de alternativas

Os governos e agências de desenvolvimento muitas vezes caem na armadilha de acreditar que existe uma única solução para os problemas da terra. A solução única é um mito, por duas razões:

- 1. Contextos políticos, marcos legais, propriedade da terra, histórias urbanas, fontes de emprego e organizações comunitárias, todos variam drasticamente de lugar para lugar, e nenhuma política ou programa pode cobrir todos eles.** Uma solução que pode funcionar bem num lugar pode fracassar completamente noutra. De modo semelhante, uma solução pode funcionar bem para 20% dos pobres da cidade, mas não para os 80% restantes.
- 2. Os que buscam uma solução única perdem boas chances ao olhar numa só direção.** Um rico campo de experimentação e inovação em muitas frentes, em muitos estilos e com muitos grupos, experimentando diferentes estratégias, é a abordagem mais propensa a produzir as soluções que dão certo. As

soluções que não dão certo podem ser esquecidas, mas aquelas promissoras podem ser apoiadas, refinadas, ampliadas e depois reproduzidas ou adaptadas a outros locais.

A terra e todos os seus potenciais devem ser vistos como parte de uma abordagem mais ampla para assegurar moradia para os pobres urbanos. Os problemas relativos à terra precisam ser analisados no contexto de governança urbana, planejamento urbano e fornecimento de infraestrutura, bem como do empoderamento econômico e social dos pobres.

As 10 estratégias descritas a seguir devem ser consideradas em conjunto com as descritas nos demais Guias práticos da série, incluindo “programas de lotes urbanizados” e outras alternativas ao despejo (Guias práticos 2 e 4), financiamento de moradias (Guia prático 5), aluguel de moradias (Guia prático 7) e o papel central das organizações comunitárias (Guia prático 6). Os formuladores de políticas devem observar que fornecer terra para habitações populares é, em última instância, um problema político. Cada uma das 10 estratégias pode aumentar ou reduzir o acesso dos pobres à terra, dependendo da vontade e das intenções políticas.

ESTRATÉGIA 1: PLANEJAMENTO EFICIENTE

À medida que o desenvolvimento, o crescimento e a competição e especulação elevam cada vez mais o preço das terras nas cidades africanas, as terras para a habitação de todos – mas, especialmente para os pobres – ficam cada vez menos acessíveis. Uma forma de baixar os custos da terra em empreendimentos habitacionais de interesse social é minimizar a quantidade de terra usada para cada unidade através de um planejamento mais eficiente. Ao refazer o *layout* de um novo projeto de redensolvimento habitacional ou comunitário, um bom planejamento pode ajudar a reduzir os custos da terra por unidade, permitir serviços básicos mais eficientes e a preços mais razoáveis e criar melhores ambientes de vida, que permitam aos residentes desfrutar de uma qualidade de vida melhor. Existem diversas maneiras de fazer isso:

1. Planejamento participativo

Muita gente acredita que todos os problemas de planejamento são questões técnicas que devem ser deixadas para os profissionais. Alguns dos melhores planejadores, contudo, são pessoas que vivem em assentamentos repletos e mal urbanizados e sabem por experiência própria o que é aceitável e o que não é. Quando comunidades pobres e outros grupos interessados estão diretamente envolvidos em cada etapa do processo de planejamento, o resultado final é um projeto melhor, mais apropriado e mais aceitável para



quem viverá ali. A função de planejadores sensíveis e orientados para a comunidade, capazes de ouvir as pessoas, fazer sugestões e ajudar a traduzir suas ideias em desenhos, modelos e propostas, é fundamental.

2. Planejamento para pedestres e ciclistas, e não apenas para automóveis

Os regulamentos de construção urbana com frequência exigem que as ruas residenciais sejam construídas largas o suficiente para veículos grandes. Se esses padrões de alta renda forem seguidos em áreas de baixa renda, muito mais terra será perdida para as ruas, o número de casas será muito reduzido e os custos da terra e infraestrutura por unidade subirão rapidamente. Portanto, uma das melhores maneiras de planejar moradias eficientes, habitáveis e de preço acessível em áreas de baixa renda é reduzir a largura de ruas e avenidas para proporções de pedestres. Desde que ambulâncias e carros de bombeiros possam entrar na comunidade em caso de emergência, é o bastante. Também é preciso compreender que projetos habitacionais com os melhores acessos para carros são os mais propensos a ser gentrificados por famílias de classe média.

3. Planejamento para promover maior densidade urbana

Os empreendimentos residenciais que consistem em casas baixas e independentes, em terrenos individuais, não fazem um uso eficiente do espaço. Contribuem para a perda de terra agrícola e para um maior tempo de deslocamento até as oportunidades de emprego e serviços públicos. É importante que seja feito um melhor uso do espaço ao planejar para densidades residenciais mais altas. A importância de se atingirem densidades apropriadas não pode ser supervalorizada – transporte público viável e fornecimento de serviços públicos a uma distância que todos os residentes possam percorrer a pé só são possíveis se as densidades residenciais planejadas forem altas o bastante, e densidades mais altas também podem resultar num custo por unidade mais baixo para a terra e infraestrutura.

Densidades mais altas podem ser obtidas de muitas formas. Uma das melhores maneiras é projetar um esquema de casas geminadas, com paredes laterais coladas e aberturas na frente e nos fundos para a circulação do ar. Se as casas tiverem dois ou três andares, podem fornecer muito espaço para famílias grandes. E com alguns metros de espaço na frente e nos fundos é possível deixar espaço para socialização, lavar e pendurar a roupa, cozinhar, guardar motocicletas ou estabelecer pequenas oficinas.

Existem muitos bons exemplos de empreendimentos habitacionais de interesse social com *layouts* de moradias extremamente densos e terrenos pequenos que ainda são alegres, saudáveis e confortáveis para as comunidades viverem.¹⁵

4. Planejamento eficiente

Muitas pessoas presumem que a maneira mais eficiente de usar a preciosa terra urbana é dispor as casas em longas fileiras numa grade retangular de ruas cruzadas, como um campo de refugiados. Mas esses *layouts* não criam muito senso de bairro, nem os espaços públicos menores e mais íntimos que encorajam atividades como brincadeiras, vendas, mercados a céu aberto ou plantio

de árvores. Na verdade, as moradias podem ser planejadas em agrupamentos ao redor de espaços públicos e ainda fazer um uso extremamente eficiente do solo e permitir a instalação eficiente e barata de linhas de infraestrutura.

Normas de uso do solo

Algumas cidades da África tentaram usar as normas de uso do solo como uma estratégia para reservar terra para o desenvolvimento de moradias populares, de maneira planejada. Embora as intenções por trás dessas reservas de terra fossem boas, esses controles não garantiram que moradias populares fosse realmente construídas nesses locais. Mesmo quando ONGs, grupos comunitários ou agências habitacionais do governo propõem usar essas terras para habitação, como pretendido, frequentemente eles encontram resistência da parte das intensas forças de mercado do setor privado que normalmente determinam como um pedaço de terra é de fato usado, não importando o zoneamento.

Quando reservam terras urbanas para a habitação, as normas de uso do solo muitas vezes estipulam como essa terra pode ser



subdividida, que densidades e gabaritos de construção são permitidos e que tipos de serviços de infraestrutura devem ser fornecidos. Tais normas podem realmente funcionar para deixar as moradias ainda mais caras e menos disponíveis, ao impor padrões fora da realidade que efetivamente limitam a quantidade de moradias formais que podem ser construídas – especialmente para baixa renda. E isto leva mais pessoas a situações de vida abaixo de um padrão satisfatório em assentamentos informais.

As normas de uso do solo podem ser uma ferramenta para ajudar os pobres a obter terra para moradia

As normas de uso do solo e de construção podem ser ajustadas para se tornarem mais sintonizadas com as reais necessidades dos pobres. Podem aumentar significativamente a quantidade de moradias a preços acessíveis no mercado formal. Além disso, a existência de normas de uso do solo que reservam terras para moradias de populares pode ser também uma poderosa ferramenta para ajudar as comunidades organizadas a encontrar terra e suas negociações para usá-la para iniciativas de moradias populares genuínas.

ESTRATÉGIA 2: TRANSPARÊNCIA E RIGOR NOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO FUNDIÁRIOS

Ter um sistema de informações de terras que funcione bem é uma das pré-condições mais importantes para fornecer terra para moradia dos pobres. Se os registros das terras de uma cidade não são claros, isso abre espaço para que o uso do solo seja manipulado de diferentes maneiras por interesses poderosos, e nessas manipulações os pobres são quase sempre os perdedores. Além disso, não se pode legalmente dar ou alugar terras para os



Sem bala de prata: Um bom sistema de registro de terras não é uma solução infalível. Mesmo os sistemas de registro de terras e mapas cadastrais digitalizados mais sofisticados podem ser manipulados por grupos poderosos interessados e postos de lado pelas forças de mercado, e os pobres ainda podem ser empurrados para fora da cidade. Mas a maior transparência resultante de boas informações sobre a terra torna isso mais difícil de acontecer.

pobres (seja individual ou coletivamente) se os direitos são incertos; então, a ameaça do despejo continua.

A falta de registros públicos confiáveis e atualizados dos direitos e transações sobre a terra também pode ser uma barreira para o desenvolvimento de um mercado de terras eficaz e transparente. Registros de terra de mal-feitos estimulam o crescimento de mercados de terras informais, com grandes números de transações e alocações sem registro, e assim as cidades perdem receita dos impostos sobre a propriedade. Registros ruins também aumentam os casos de títulos de terra forjados e vendas de terras falsas, e tornam difícil assegurar indenizações adequadas nos casos de reassentamento ou reajuste da terra. Esses problemas podem, por sua vez, levar a uma maior insegurança em relação à posse da terra e mais casos de conflitos de terra.

É, portanto, essencial que os governos locais mantenham um banco de dados sobre a terra, incluindo um inventário de todas as terras de propriedade pública. Um bom sistema de informação sobre a propriedade fundiária é uma ferramenta essencial para planejar como

a terra é gerenciada, para que os recursos territoriais de uma cidade possam ser usados eficiente e equitativamente, para o benefício de todos os seus habitantes, sua economia e seu meio ambiente. Sem informações claras sobre a terra, o planejamento de ruas, redes de infraestrutura, comodidades sociais e moradias de uma cidade torna-se extremamente difícil. Os sistemas de informação de terras são fundamentais para a gestão dos recursos naturais, prestação de serviços, avaliações, avaliações de propriedades, recuperação de custos sobre serviços, impostos territoriais, captação de capital financeiro, resolução de litígios e gerenciamento de conflitos.

Quando a informação está disponível para a população

Quando as comunidades têm acesso a boas informações sobre as terras disponíveis em sua cidade, quem são seus proprietários, por quanto foram vendidas e quanto valem terras semelhantes, isso pode ajudar a encontrar terras possíveis para moradias e fortalecer suas negociações por um preço mais baixo. O uso de fotografias aéreas, registros de terras e Sistemas de Informação Geográfica (SIG) não é mais privilégio exclusivo da elite educada de nossas cidades. Comunidades pobres organizadas e suas redes por toda a África estão aprendendo a usar esses sistemas de informação de terras de alta tecnologia e a considerá-las como ferramentas vitais em sua busca por terrenos ociosos, públicos ou privados, e nas negociações para ter acesso a essa terra para seus empreendimentos habitacionais.

Sistemas de informação sobre a propriedade fundiária urbana

Na maior parte do mundo em desenvolvimento, menos de 30% de todas as terras urbanas estão registradas nos registros públicos. Se o sistema de informação sobre a propriedade fundiária de uma cidade deve ser eficaz e útil para o público em geral – e especialmente para os pobres – deve ser de fácil acesso, transparente e cobrar preços razoáveis. Então, o que faz um bom sistema de informação fundiária?

O sistema de informação sobre a propriedade fundiária ideal é um cadastro que fornece informações sobre os direitos, usos ou valores de todos os terrenos. No entanto, sistemas cadastrais completos são complexos e caros, e apenas uma pequena proporção da África se acha coberta por um cadastro. Portanto, existe com frequência a necessidade de desenvolver sistemas de informação de terras mais adequados. Na Somália, por exemplo, a ONU-HABITAT ajudou os municípios com métodos rápidos e de baixo custo para adquirir e processar informações geográficas e disponibilizá-las para diferentes usuários no setor de terras urbanas. O SIG e técnicas de sensoriamento remoto foram combinados com métodos de levantamento de campo para possibilitar um rápido fornecimento de informações sobre as terras urbanas que estão sendo utilizadas para fins de gestão da terra, como planejamento e *design* urbano, e tributação sobre propriedades.

A fim de ser eficaz para todos os tipos de famílias, é importante que os sistemas de informação de terras sejam capazes de capturar toda a variedade de opções de posse discutidas neste guia.

O PROCESSO DE REGISTRO DE PROPRIEDADES EM BERBERA, SOMÁLIA



Até recentemente, o Conselho Local de Berbera, na Somália, dependia de registros de terra feitos em papel, ultrapassados e incompletos, e apenas uma parte das propriedades no município constava do registro de terras e do cadastro de imposto territorial. Junto com a ONU-HABITAT, o Conselho Local de Berbera desenvolveu um SIG, com o principal objetivo de fornecer as informações necessárias sobre a localização e características das propriedades a fim de melhorar o sistema de tributação sobre as propriedades, os processos de planejamento urbano do município e a prestação de serviços.

Um levantamento de propriedades para o projeto SIG de Berbera foi concluído em janeiro de 2008. O levantamento consistiu de três etapas principais:

- aquisição de uma imagem de satélite georreferenciada de alta resolução;
- digitalização em tela da imagem para criar um mapa mostrando todos os edifícios e outras características, como estradas principais, o aeroporto, etc.;
- verificação do banco de dados espacial no campo, e a coleta de dados sobre as características de cada propriedade utilizando computadores de mão pré-programados.

O banco de dados de propriedades combina dados espaciais georreferenciados e os atributos da propriedade, incluindo os seguintes dados essenciais:

- características físicas da propriedade (tamanho e uso do terreno, tamanhos e usos de estruturas, materiais de construção usados para estruturas, acesso à infraestrutura);
- ocupantes (que podem ser diferente dos proprietários);
- número de residentes.

O banco de dados é ligado a uma fotografia digital de cada propriedade. Essas fotografias ajudam o pessoal envolvido a verificar o banco de dados e facilitam a comunicação com os proprietários e ocupantes das propriedades.¹⁶

ESTRATÉGIA 3: MELHORES SISTEMAS DE TRIBUTAÇÃO DA TERRA

Tributar a terra é um dos principais meios para cidades de todo o mundo gerarem receitas para vários propósitos públicos. Mas cobrar impostos sobre a terra – especialmente sobre a terra deixada desocupada – é também uma importante ferramenta fiscal que os governos municipais podem usar para desencorajar a especulação imobiliária e assegurar uma oferta regular de terra para diversos propósitos. Uma oferta regular numa cidade tem o efeito de manter baixos os preços das terras em geral, o que, por sua vez, facilita o acesso dos pobres à terra para moradia.

Os impostos sobre a terra são cobrados de diferentes maneiras, de acordo com uma variedade de sistemas de tributação. As três categorias principais de impostos são:

- 1. Impostos sobre ganhos de capital**, cobrados sobre a terra somente quando esta é vendida, de acordo com o princípio de que o lucro que se tem ao vender um pedaço de terra deve ser taxado, como qualquer outra forma de renda.
- 2. Impostos sobre terras desocupadas**, cobrados de proprietários de terras desocupadas que são deixadas ociosas. O objetivo desses impostos é tornar a propriedade de terras desocupadas não rentável, desencorajar a especulação



imobiliária e encorajar o investimento de capital na terra para utilizá-la em todo o seu potencial.

- 3. Impostos sobre o uso do solo**, impostos separados cobrados em alguns países sobre a terra e sobre qualquer prédio construído nela. Em termos desses impostos, uma pessoa pode pagar duas tarifas diferentes, ou pessoas diferentes podem pagar o imposto sobre o mesmo local: a que é dona da terra e a que é dona do prédio. Alguns países usam esse sistema de tributos, que separa a propriedade da terra do uso do solo, para gerar mais receita para financiar a prestação de serviços públicos numa cidade.

Em muitos países, porém, essas políticas de tributação não obtiveram muito apoio das elites políticas, muitas das quais compreendem compradores e especuladores imobiliários, e a implementação das políticas é quase sempre obstruída pela subavaliação dos valores das propriedades, propinas e evasão de impostos. Muitas vezes, altos impostos sobre a terra levam as transações para a clandestinidade e resultam na subdivisão informal das terras e em registros de venda falsos.

Baixo crescimento significa menos imposto de renda

A atividade do mercado de terras está ligada ao desenvolvimento geral da economia de um país. À medida que cresce a industrialização, aumenta o investimento em construção comercial e industrial, e, portanto, há mais compra e venda de terras urbanas por investidores. Esta é uma importante fonte de imposto de renda para as cidades onde o desenvolvimento ocorre. Mas, em muitas cidades da África hoje, há um crescimento na população urbana sem uma contrapartida no investimento comercial ou industrial pelo setor privado – e, portanto, na renda gerada pelos impostos sobre o uso do solo e sobre os ganhos de capital. Isto tem um impacto negativo na capacidade das autoridades locais de levantar fundos de impostos territoriais para pagar a infraestrutura, os serviços e novas moradias necessárias para os pobres urbanos.¹⁷

Por que os impostos sobre a terra são importantes?

1. **Geração de receita urbana com relativa facilidade.** Os impostos sobre a terra não distorcem os mecanismos de mercado nem oneram a economia local da forma como alguns tributos fazem. É barato e eficiente taxar a terra porque requer muito menos trabalho para acompanhar a propriedade da terra e seu valor do que acompanhar rendas individuais ou transações de vendas. A evasão de impostos territoriais é também mais difícil, pois ativos de terra não podem ser ocultados, enviados para um paraíso fiscal ou escondidos num sistema de dados eletrônicos. Mesmo em países muito pobres, as ferramentas estão disponíveis para implementar uma política de tributação de terras, desde que algum esforço seja feito para estabelecer um sistema de informação sobre a propriedade fundiária adequado.
2. **Maior oferta de terra no mercado.** Um proprietário de terras que deve pagar um imposto alto por um terreno desocupado tem pouco incentivo para manter essa terra ociosa ou subutilizada. Em alguns países, governos locais aplicam sistemas de tributação de terras progressiva para combater a especulação e maximizar plenamente o uso do solo desenvolvido. Quando adequadamente gerenciado e implementado, esse tipo de imposto territorial pode criar resultados positivos na oferta de terras numa cidade e estimular os proprietários a desenvolver sua terra ou negociar seu desenvolvimento com agentes do setor público ou privado. Tudo isso torna a preciosa terra urbana acessível a mais pessoas.
3. **Reparte os benefícios do desenvolvimento mais equitativamente.** Mesmo sem ter de fazer ou investir nada, os proprietários de terra podem muitas vezes acumular uma riqueza considerável simplesmente por esperar o valor de suas terras aumentar. Quando um governo desenvolve planos que

melhoram estradas e acessibilidade, amplia infraestrutura e transporte público, e aumenta a qualidade de comodidades sociais em determinada área da cidade, os preços das terras nessa área imediatamente sobem. A riqueza dos proprietários, portanto, aumenta, como resultado direto desses investimentos públicos. A questão moral é se esses ganhos econômicos devem ser desfrutados apenas por proprietários de terra individuais ou devem ser compartilhados pela sociedade como um todo. Em alguns países, um sistema de tributação sobre o valor da terra é usado como uma estratégia para recuperar parte dos investimentos públicos dirigidos a esse desenvolvimento da área, através de impostos cobrados dos proprietários da terra beneficiados com esse desenvolvimento. A tributação sobre o valor da terra desencoraja os proprietários a manter a terra parada em boas localizações.

Como funciona a tributação da terra?

Os impostos a serem cobrados sobre um terreno (ou um prédio nesse terreno) são normalmente calculados com base em diversos aspectos, inclusive seu valor de mercado avaliado, tamanho, localização, acessibilidade a transporte e serviços públicos, e finalidade para a qual está sendo usado, como determinado pelas normas de uso do solo e planos de desenvolvimento espacial. Um processo de avaliação da terra é periodicamente realizado e registrado num mapa de gradiente de terras municipais, ou no sistema de informação sobre a propriedade fundiária de uma cidade. Todos esses cálculos exigem ativa participação do governo a fim de assegurar que as informações para determinar todos os aspectos do valor da terra sejam mantidos atualizados, e que os impostos sejam adequadamente avaliados, cobrados e coletados. A resolução de litígios e os serviços aos contribuintes também devem ser considerados ao estabelecer sistemas de tributação sobre a terra.

ESTRATÉGIA 4: PARTILHA DE TERRAS

A partilha de terras é uma abordagem desenvolvida em países asiáticos para resolver conflitos de terra urbana entre as comunidades pobres (que precisam da terra que ocupam para suas casas) e os proprietários de terra privados ou governamentais (que querem a terra de volta para desenvolvê-la). É uma estratégia que também pode ser aplicada nas cidades africanas, que enfrentam muitas pressões sobre a terra e necessidades de habitação semelhantes.

Como funciona: Após um período de planejamento e negociação, chega-se a um acordo para “partilhar” a terra. Uma parte da terra é dada, vendida ou alugada à comunidade para reconstrução de suas casas (em geral, a parte da terra menos viável comercialmente), e o restante é devolvido ao proprietário para ser desenvolvida. Quanta terra as pessoas obtêm e quanta terra volta para o dono é decidido durante as negociações. E, finalmente, *todos se beneficiam*.

A partilha de terras costuma ser um processo longo e complicado, e não funciona em todas as situações. Mas, à medida que mais projetos de partilha de terras vão sendo implementados em diferentes países, a estratégia vai se tornando muito mais conhecida e compreendida pelas comunidades, pelos governos, pelos profissionais da habitação e institutos de terras, e os tempos de negociação e desenvolvimento estão ficando mais curtos.

A partilha de terras reparte os benefícios da prosperidade urbana com mais igualdade

- **Os proprietários** podem liberar algumas terras para desenvolvimento imediato e economizar tempo e custos de um longo litígio de despejo.

- **Residentes de assentamentos informais** ficam onde têm vivido e trabalhado, obtêm a posse da terra segura e mantêm suas comunidades intactas.
- **Governos** entregam terras e moradias tão necessárias às comunidades pobres da cidade, sem ter de pagar por elas.

ESTRATÉGIA 5: URBANIZAÇÃO CONSORCIADA (LAND POOLING)

A urbanização consorciada (ou reajustamento de terras, como também é chamado) é uma forma de unir vários terrenos adjacentes (pertencentes a diferentes proprietários) e eliminar os limites das propriedades para criar um espaço maior no qual se possa executar um projeto de redensolvimento novo e planejado. Se o projeto for grande o bastante, é possível também incluir parques, praças, escolas e lojas no plano diretor.

Em troca por concordar em participar do projeto e ceder suas terras, os proprietários normalmente ganham um ou dois terrenos na nova subdivisão, para vender ou construir uma casa, normalmente com a expectativa de que os terrenos menores no novo projeto terão um preço de mercado mais alto.

O processo de urbanização consorciada envolve diversas etapas. Primeiro, a terra deve ser avaliada e um conjunto de planos de reajustamentos preliminares deve ser elaborado. Depois, essas opções de reajustamento são analisadas e discutidas com os proprietários e ocupantes, que em geral se acham envolvidos em determinar a forma que o plano de redensolvimento final vai tomar. Em seguida, os terrenos são alocados aos proprietários no novo esquema, normalmente de acordo com os valores de suas antigas terras, e não com o tamanho.

1. Urbanização consorciada gerenciada pelo governo

Existem alguns lugares onde agências do governo iniciaram e implementaram esquemas de urbanização consorciada em áreas centrais da cidade, alguns estipulando a inclusão de ocupantes de baixa renda. Nesses casos, o governo pode reservar diversos terrenos ou uma parcela de terra no novo esquema especificamente para moradias populares, como um tipo de processo de subvenção cruzada.

2. Reconstrução de assentamentos existentes

Quando comunidades em assentamentos informais conseguem negociar alguma forma de posse da terra (comprando ou alugando sua terra) e refazer suas moradias nos mesmos terrenos, os residentes poderiam optar pelo reajustamento de terras, no qual o que existe é demolido e uma nova comunidade é construída, com um *layout* de terrenos muito mais denso e eficiente, o que pode abrir espaço para mais famílias se juntarem ao projeto e reduzir os custos por unidade de compra da terra e reconstrução da comunidade. Alguns residentes podem reclamar que o terreno que lhes coube no final é menor do que o que tinham originalmente, mas a compensação é que seus terrenos menores têm posse segura.

3. Urbanização consorciada envolvendo diversos assentamentos ligados

A urbanização consorciada em assentamentos pobres e informais também pode ocorrer em maior escala, onde diversos assentamentos (em terras contíguas ou próximas) se unem, criam um *pool* com suas terras e redesenvolvem todos os assentamentos conforme um projeto único. Esse tipo de esquema proporciona um assentamento único, populoso demais para deslocar algumas famílias para outro assentamento onde pode haver mais espaço, de modo que terrenos de tamanho semelhante, densidades de *layout*, comodidades e padrões de infraestrutura podem ser desenvolvidos em todos os assentamentos participantes.

ESTRATÉGIA 6: ESQUEMAS DE SUBSÍDIO CRUZADO

Alguns governos têm políticas que exigem que incorporadoras do setor privado reservem uma porção de seus empreendimentos habitacionais formais e com preços de mercado, para habitações populares (isto também é conhecido como “zoneamento inclusivo” ou “habitação inclusiva”). A ideia é simples: se uma incorporadora terá lucros imensos ao construir moradias de alto nível para clientes ricos, por que uma pequena porção desses lucros não deveria (ou o preço de venda das unidades) ser destinado a subsidiar as moradias das famílias menos afortunadas que não podem pagar por casas a preços de mercado? É um tipo de imposto progressivo sobre o desenvolvimento para as camadas de alta renda. Essas políticas podem dar certo de diferentes maneiras, mas a maioria delas estipula que certa porcentagem do número total de unidades que uma incorporadora constrói ou do total da terra na qual o novo empreendimento está sendo construído deve ser destinado a moradias populares. Em geral, tamanhos de unidades mínimos e preços máximos de venda ou de aluguel são especificados na política, para assegurar que as moradias sejam de fato acessíveis aos pobres.

Esse tipo de subvenção cruzada do setor privado para a habitação é uma ideia progressista. Mas, na prática, o setor de incorporação imobiliária de alta renda na maioria dos países africanos é relativamente pequeno, e o cumprimento das normas do zoneamento inclusivo pode ser difícil. Como resultado, esses esquemas produziram um número insignificante de unidades de moradia a preços acessíveis aos pobres.

Transferência do direito de construção

A Transferência dos direitos de construção (TDC) é uma ferramenta de gestão da terra que proporciona recursos financeiros aos governos ao possibilitar que os proprietários ou

incorporadoras construam mais do que lhes é permitido pelo plano de uso do solo (por exemplo, mais andares, tornando o prédio mais alto). Com os impostos sobre o uso do solo gerados por esse desenvolvimento, os governos podem financiar melhorias ou outras moradias para os pobres urbanos. A estratégia da TDD só funciona em situações em que a terra é particularmente valorizada, e os impostos pagos pela incorporadora são, portanto, altos o bastante para financiar um número significativo de moradias de baixo custo.

ESTRATÉGIA 7: REGULARIZAR AS FAVELAS EXISTENTES

Reconhecer e conceder a posse legal aos residentes de assentamentos informais é a melhor maneira de assegurar à população carente das áreas urbanas o acesso contínuo à terra e à moradia. *(Ver Guia prático 2 sobre Moradias populares.)*

A regularização de assentamentos informais em **terras privadas** normalmente envolve negociação com os proprietários para vender ou alugá-las (ou parte delas) a membros da comunidade, cooperativas comunitárias ou alguma organização do governo intermediária, que então gerencia a indenização às famílias individuais por seus terrenos. Os assentamentos informais em **terras do governo** são normalmente regularizados pela concessão de contratos de arrendamento de longo prazo ou de direitos de usuário a famílias individuais ou cooperativas comunitárias – gratuitamente, por uma pequena taxa ou às vezes pela recuperação integral dos custos.

A regularização dos direitos de posse das pessoas que vivem em assentamentos informais já estabelecidos numa cidade é bom para os pobres e bom para a cidade como um todo:

1. **É a maneira mais econômica de preservar os investimentos** que as pessoas já fizeram em suas casas e de proteger o principal estoque da cidade das preciosas moradias de preço acessível.
2. **Desencadeia uma onda de investimentos** para melhorar as moradias, a infraestrutura e o meio ambiente do assentamento, pelos próprios residentes ou com a ajuda de agências de assistência.
3. **Habilita as pessoas a obter serviços básicos por tarifas reguladas**, e ao registro legal de suas casas, o que muitas vezes é fundamental para matricular filhos em escolas locais e ter acesso a direitos de voto, hospitais do governo e outros direitos sociais.
4. **Permite ao governo estender os serviços básicos** e infraestrutura a populações para as quais antes não havia financiamento ou incentivo legal para a prestação de tais serviços, e coletar as respectivas taxas. Também pode permitir aos governos taxar pessoas que antes se achavam fora do sistema.

PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO FÁTIMA EM HUAMBO, ANGOLA



As quatro décadas de conflito quase contínuo em Angola levaram ao deslocamento de mais de um terço de sua população, com estimados 60% de angolanos agora vivendo nas cidades, três quartos deles em assentamentos informais (musseques) na periferia urbana. Os residentes dessas áreas não têm direitos legais claros sobre a terra que ocupam e sofrem uma exclusão social e econômica cada vez maior, que inibe sua participação plena numa recuperação pós-guerra.

No fim de 2005, o Projeto de Gestão Participativa da Terra do Bairro Fátima, primeiro projeto de regularização das terras de Angola, foi iniciado na área periurbana de Bairro Fátima, nos subúrbios da cidade de Huambo. O projeto foi empreendido pelo governo da província de Huambo, pelo Instituto Nacional de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (INOTU) e pelo Instituto Geográfico e Cadastral de Angola (IGCA) com apoio da ONG Development Workshop e do Centro para o Meio Ambiente e os Assentamentos Humanos (CEHS), de Edimburgo.

As atividades iniciais do projeto concentraram-se em mobilizar a liderança da comunidade e assegurar seu apoio. Essa etapa incluiu a criação de uma comissão eleita para ser a ligação entre o projeto e a população local e para introduzir a responsabilização democrática e a participação das mulheres. Com a ajuda de líderes tradicionais locais (*sobas*), a equipe de projeto realizou um levantamento dos padrões de ocupação das terras existentes usando GPS e imagens de satélite e criou um cadastro de proprietários de terras na área do projeto.

A contribuição mais inovadora do projeto foi o início de um processo de regularização de terras para fornecer títulos intermediários nas áreas de moradias existentes, com base nos terrenos mapeados no levantamento de terras. Na área ainda desocupada, o grupo de gestão desenvolveu, em conjunto com a administração e os residentes, um plano físico para uso residencial. A isso seguiu-se a demarcação dos terrenos e a abertura de espaço para vias de acesso. A indenização aos ocupantes das terras agrícolas foi garantida através de um processo de urbanização consorciada. Cada ocupante anterior recebeu um terreno urbanizado igual a 35% da área de terra previamente ocupada. Outros 30% da área total foram reservados para infraestrutura e serviços públicos (transporte, água e saneamento, educação e saúde). Os restantes 35% da terra foram disponibilizados para o projeto, para receber novos residentes (aproximadamente 600 terrenos).

A fase final do projeto teve como foco a alocação das terras, o processo legal e a recuperação dos custos. O processo legal baseia-se numa forma intermediária de posse da terra que proporciona à família direitos seguros sobre a terra e atua como uma base para um título de terra pleno a ser solicitado num período de três anos. Os custos do processo de desenvolvimento urbano foram cobertos por uma cobrança única de USD500 baseada no preços atuais das terras no setor informal. Esse valor foi pago numa conta controlada pelo grupo de gestão do projeto. O objetivo é que o projeto-piloto seja repetido em outros locais de Huambo e que essas lições sejam incorporadas ao debate nacional de políticas.¹⁸

ESTRATÉGIA 8: UTILIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO

Uma das melhores maneiras de reduzir os custos da terra para moradias populares é usar terras públicas. As casas podem ser planejadas e construídas nessas terras por meio de uma variedade de estratégias e de diversas parcerias.

Em teoria, as terras públicas são um ativo pertencente à população de uma cidade e que deve ser usada para o seu bem comum. Infelizmente, existe hoje uma tendência a se considerar as terras de propriedade pública uma *commodity* comercializável e não um bem público, e de vendê-las ou alugá-las pela melhor oferta para moradias de alto nível, *shopping centers* e hotéis de luxo, em vez de usá-las para parques, praças, mercados públicos e moradias populares de que nossas cidades precisam tanto.

Em algumas cidades africanas, porém, bolsões de terras públicas estão sendo disponibilizadas aqui e ali, a fim de oferecer moradias populares e, na maioria dos casos, é mais fácil para as comunidades que vivem nessas terras negociar preços de arrendamento acessíveis e termos de posse segura do que seria em terras privadas.

Quando comunidades pobres negociam com órgãos proprietários de terras públicas e conseguem construir empreendimentos habitacionais ou melhorar assentamentos existentes, é uma maneira poderosa de mostrar aos órgãos públicos que a exploração comercial não é o único uso razoável para tais terras, e que moradias decentes para os pobres, que lhes permitam se desenvolver e melhorar a vida em várias frentes, é um modo razoável e socialmente igualitário de usar terras públicas.

ESTRATÉGIA 9: APRENDER COM OS AGENTES DO MERCADO INFORMAL

Um dos motivos pelos quais os pobres consideram o acesso aos mercados de terras informais tão mais fácil é que seus sistemas de entrega da terra são rápidos, simples e de fácil compreensão. Todos conhecem os riscos envolvidos na ocupação informal de terras, mas também conhecem as regras dos processos informais.

Devido à falta de opções eficientes, muitas vezes a população carente não tem escolha a não ser recorrer aos mercados informais. Os empreendimentos imobiliários do setor formal organizados pelos governos são invariavelmente ineficazes para entregar as terras. Os sistemas centralizados que planejam e implementam esses empreendimentos criam suas próprias burocracias, envolvem um excesso de etapas, taxas e procedimentos, são extremamente demorados, muito propícios a corrupção e caros demais para a maioria dos potenciais destinatários. O mais importante, porém, quando não atingem seu grupo-alvo, esses sistemas acabam por suprir terras e moradias subsidiadas a grupos que não são tão pobres afinal.

Não surpreende que muitas famílias pobres não criem nessas solução de cima para baixo, e nem se dêem ao trabalho de se inscrever nos programas habitacionais que os governos implementam. Não precisa ser assim. Existem muitos exemplos de governos que fornecem terras públicas para habitação de maneira transparente, simples, rápida e eficaz em atingir o grupo-alvo. O segredo está na parceria.

Aplicar as estratégias do mercado informal para promover o acesso à terra de forma simplificada e com preço mais baixo

É possível adaptar estratégias informais para disponibilizar terras a residentes urbanos no mercado de terras formal, se os governos estiverem dispostos a abandonar as estruturas administrativas e regulatórias convencionais usadas para a distribuição de terras. Uma abordagem com esse intuito poderia envolver as seguintes etapas:

- Funcionários do governo procuram as pessoas e estabelecem campos de recepção na terra disponível. Todo o loteamento é feito no local, com a ajuda dos membros da comunidade. É importante fornecer uma adequada segurança da posse (p.ex. uma licença de ocupação).
- As etapas de inscrição, arrendamento e loteamento são reduzidas a um mínimo, para manter a simplicidade dos procedimentos.
- Aqueles que receberam terra devem começar a construir casas tão logo tomem posse, para afastar os especuladores. Idealmente, os direitos de ocupação devem expirar caso algum beneficiado não ocupe o terreno a ele alocado.
- Apenas o *layout* dos terrenos é fixo. A construção das casas cabe a quem recebe o terreno (embora, em termos ideais, deva ser oferecido o apoio apropriado, como aconselhamento e acesso a materiais).
- Inicialmente, apenas serviços básicos (p.ex. água e saneamento) são fornecidos. A melhoria de serviços e instalações ocorrerão ao longo do tempo.

ESTRATÉGIA 10: APOIAR INICIATIVAS COMUNITÁRIAS

Dado o alto custo da terra e as poderosas forças de mercado que tornam difícil para incorporadoras e governos construir moradias de preço acessível às camadas de baixa renda, não surpreende que a maioria dos pobres nas cidades africanas tenha de prover moradias para si mesmos – em assentamentos informais, em terras informais, usando sistemas de construção informais e financiadas por ganhos informais e empréstimos informais.

Uma das melhores maneiras de aumentar a oferta de terras e moradias a preços acessíveis nas cidades africanas é encontrar meios de apoiar os pobres. Embora as moradias que eles produzem não sejam ideais, os sistemas informais que eles desenvolveram para produzi-las e entregá-las ainda são os mais eficazes, de larga escala e mais abrangentes que temos nas cidades africanas. Esses sistemas – muitas vezes incrementais – são feitos sob medida para as duras realidades das vidas e condições dos pobres residentes em áreas urbanas, e as realidades econômicas e mercados de terras ainda mais difíceis das cidades nas quais eles vivem.

Comunidades pobres podem ser muito mais engenhosas do que governos ou incorporadoras quando se trata de encontrar terra para morar. Quando têm acesso a empréstimos baratos e flexíveis, comunidades bem organizadas podem procurar terras adequadas e negociar sua compra sozinhas.

Existem muitas maneiras pelas quais governos, ONGs e instituições de apoio podem dar suporte ao que comunidades pobres e suas redes e federações já estão fazendo de baixo para cima. Em lugares onde puderam observar, ouvir e aprender com os pobres, órgãos governamentais mais progressistas e instituições de apoio, em vez de corroer seus esforços, encontraram formas criativas para dar suporte e agregar valor ao que essas comunidades carentes já estão fazendo

para se abrigarem a si mesmas. Algumas estratégias desenvolvidas em parceria com as comunidades produziram alguns dos avanços mais empolgantes da África em termos de terras e moradias populares. (Ver *Guia prático 6 sobre Organizações comunitárias, para mais formas de estabelecer parcerias e apoiar comunidades.*)

BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DAS DIFERENTES POLÍTICAS FUNDIÁRIAS

Antes de tomar qualquer decisão referente a políticas de posse da terra, é importante que os governos analisem a situação territorial existente em suas cidades, bem como seus recursos e capacidade institucional, e compreendam as implicações das diferentes opções de políticas de posse. Uma boa maneira de fazer isso é reunir todos os principais grupos interessados envolvidos nas questões de terras e habitação e facilitar a discussão sobre as categorias de posse na cidade e os tipos de direitos sobre a terra disponíveis para os seus ocupantes. Será fácil discutir as categorias de posse formais, porém mais difícil será avaliar os sistemas de posse da terra não autorizados ou informais da cidade. Os níveis de segurança da posse podem variar amplamente, e os direitos legais podem não corresponder à percepção que as famílias têm de seus direitos de posse. Portanto, pode ser melhor identificar as diferentes categorias de posse diretamente com membros da comunidade informal, proprietários e incorporadoras informais. Isto vai possibilitar uma melhor compreensão da situação real, levando a melhores decisões sobre as políticas. Ao fazer a avaliação, é também importante diferenciar claramente entre aqueles que alegam ser proprietários e aqueles que alugam, uma vez que as políticas vão afetá-los diferentemente.

Despejos e remoções

- **Benefícios:** Libera a terra para outros usos.
- **Limitações:** Além de contraproducentes, despejos forçados são violações de direitos humanos. Abalam e empobrecem comunidades pobres que já vivem em situações difíceis, reduzem o estoque de moradias de preço acessível e apenas movem o problema para um novo local. (*Ver Guia prático 4 sobre Despejo.*)

- Concessão de formas de posse segura
- **Benefícios e limitações:** Ver a Tabela 2 nas páginas 9–10 deste Guia para as vantagens e limitações de várias formas de posse, como formas intermediárias (p.ex. licenças de ocupação), aluguel, arrendamento formal, propriedade coletiva (p.ex. cooperativas e condomínios) e propriedades alodiais individuais.

Integração de políticas fundiárias, de habitação, infraestrutura e desenvolvimento

- **Benefícios:** Planos de desenvolvimento urbano integrados podem criar sociedades urbanas diversificadas e dinâmicas nas quais os pobres podem desempenhar um papel pleno. Isto melhora o nível de segurança e qualidade de vida dos grupos de baixa renda, e minimiza a necessidade de subsídios.
- **Limitações:** Esta abordagem exige uma estrutura administrativa aberta à participação ativa. Pode ser demorada e requer uma coordenação eficaz entre agências relevantes e outros interessados.¹⁹

OITO MEDIDAS POLÍTICAS PARA PROMOVER O ACESSO À TERRA PARA AS POPULAÇÕES POBRES

1. Utilizar uma abordagem holística de “melhor uso” para definir os usos de terras públicas

A gestão das terras públicas pode ser uma alavanca para promover o desenvolvimento, se forem consideradas como um recurso dotado de valor social e econômico, além de financeiro. Algumas cidades adotaram uma abordagem de “melhor uso”, na qual

todas as terras de propriedade pública são analisadas em termos de valor financeiro, social e econômico, e só então são tomadas as decisões sobre qual a melhor utilização para as terras. Ao considerar a variedade de valores que podem advir de uma porção de terra, a abordagem de “melhor uso” dá à cidade a oportunidade para implementar seus objetivos de sustentabilidade através de como suas terras são usadas.

CHECKLIST DO MELHOR USO

Pense nas seguintes questões ao considerar o melhor uso para um terreno em particular.

LOCALIZAÇÃO: OBSERVE A ÁREA AO REDOR DA PROPRIEDADE EM QUESTÃO:

- Que oportunidades sociais você vê? A terra oferece oportunidades para integrar comunidades anteriormente deslocadas? Existe carência de serviços sociais que podem ser incluídos na propriedade?
- Que oportunidades econômicas você vê? A terra oferece uma plataforma para atividades econômicas e investimento de larga escala? Ou pode haver oportunidade para estimular a economia local através de um tipo específico de desenvolvimento?
- Quais são as oportunidades e desafios topográficos e ambientais do local? Toda terra oferece oportunidades para áreas verdes, mas também pode haver oportunidades para agricultura urbana ou parques de bolso.
- Quais são os valores das propriedades privadas da vizinhança? Estão depreciadas? Como o seu investimento no terreno público pode influenciar os valores dessas propriedades? Que desafios isso cria? E que oportunidades?

TAMANHO:

- O desenvolvimento de grandes espaços exige um processo específico que é determinado pelo significado regional do local, pelo custo de urbanizá-lo e pela escala da oportunidade que apresenta. Você tem capacidade para administrar isso, ou talvez seja melhor dividir o local em porções menores? Que tipos de usos do solo você gostaria de promover nessas parcelas menores?
- Locais menores oferecem mais oportunidades a acrescentar à área, mas dependem da capacidade da infraestrutura existente.
- Locais menores também oferecem a oportunidade de integração à estrutura de desenvolvimento local e de serem usados como alavancas para estimular o investimento do setor privado.

LIGAÇÕES OPERACIONAIS E ESPACIAIS:

- ☑ Existem muitos casos em que a terra é bem localizada mas a falta de conexões prejudica o desenvolvimento local. Oportunidades de desenvolvimento importantes são criadas ligando-se empresas locais, com base nas casas ou de pequena escala a empresas maiores.
- ☑ Pense sobre os sistemas e redes de transporte disponíveis: moradores e negócios podem ter fácil acesso a esse terreno em particular, vindos de outros assentamentos na cidade? Como é possível melhorar o acesso? Poderia a própria terra tornar-se uma via de transporte ou ligação?
- ☑ Ligações de transporte também significam que nem todos os serviços sociais precisam estar em todos os assentamentos – moradores podem acessar os serviços em outros assentamentos se as ligações estiverem bem estabelecidas. Isto permite à cidade economizar demandas de capital e operacionais envolvidas na prestação de serviços sociais como clínicas, bibliotecas, piscinas, escritórios, etc.

TIPOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO:

- ☑ A abordagem de setor único é limitada e leva à incapacidade de lidar com a diversidade da demanda no longo prazo. Abordagens multissetoriais são mais robustas e sustentáveis – mas oferecem desafios maiores para implementação no curto prazo.
- ☑ É possível escolher entre desenvolver a terra integralmente como uma iniciativa do setor público ou formar um pacote específico com a terra e vendê-la ou alugá-la ao setor privado, reduzindo assim o impacto no orçamento municipal.

DEMANDA:

- ☑ Compreender a demanda é bem diferente de compreender as oportunidades apresentadas por um terreno em particular. Compreender a demanda expressada pelos residentes (individuais e corporativos) permite investimentos do setor público mais efetivos.²⁰

2. Fornecer segurança de permanência de curto prazo para todas as famílias nos assentamentos informais

Alguns tipos de posse provisória podem ser concedida aos moradores de assentamentos informais e favelas da cidade, através de alterações na política ou de promulgações pelo departamento de habitação ou de terras relevante ou por um ministro. Esse tipo de promulgação é, em geral, suficiente para reduzir parte da incerteza sobre a posse das famílias pobres, enquanto outras opções são estudadas.

3. Determinar se todos os assentamentos informais de uma cidade podem ou não permanecer

Identificar todas as favelas e assentamentos informais da cidade e trabalhar com as comunidades para determinar se seu assentamento é

vulnerável a riscos ambientais (como enchentes ou deslizamentos de terra) ou necessário para fins públicos legítimos. Para que seja legítima, essa avaliação deve ser realizada de maneira aberta e incluir todos os interessados – especialmente as comunidades pobres.

4. Oferecer prioridade de relocação aos moradores que não podem permanecer no assentamento

Depois de pronta a lista de assentamentos que não podem permanecer onde estão, os moradores dessas áreas devem ter prioridade na relocação para locais que ofereçam acesso fácil a oportunidades de trabalho e estruturas de apoio social. Licenças de ocupação temporárias ou permissões podem ser fornecidas por tempo limitado – o quanto demorar para se chegar a um acordo com a comunidade sobre um local de relocação adequado.

5. Conceder posse segura às demais favelas e assentamentos informais

Os assentamentos que não estiverem no caminho dos projetos de infraestrutura pública nem expostos a riscos devem receber direitos de posse elevados. Sempre que possível, as formas de posse devem ter por base opções já conhecidas e compreendidas pelas comunidades. É importante que as providências para a concessão da posse permitam às comunidades receber legalmente melhorias ambientais e urbanísticas. Os termos da posse também devem dar segurança aos residentes, mas sem estimular a rápida elevação dos preços da terra, o que expulsaria as famílias mais pobres beneficiadas com as novas posses seguras. Para assentamentos em terras privadas, as opções de posse incluem partilha de terras, arrendamentos em cooperativa de longo prazo ou venda negociada da terra para a cooperativa comunitária.

6. Revisar normas e procedimentos para aumentar a oferta de terras e moradias

Uma boa forma de disponibilizar mais terras aos pobres é revisar os regulamentos de planejamento, as normas de construção e os procedimentos administrativos para reduzir custos de entrada, diminuir restrições e acelerar a oferta de terrenos urbanizados e novas moradias legais na cidade. Entre as opções encontram-se reduzir as proporções dos terrenos a serem alocados para ruas e espaços abertos, relaxar restrições sobre tamanhos mínimos, uso e desenvolvimento dos terrenos e simplificar procedimentos administrativos. (*Ver Guia prático 2 sobre Moradias populares.*)

7. Introduzir e coletar impostos sobre terras urbanizadas e não urbanizadas

Cobrar impostos sobre todas as terras – especialmente sobre as ociosas – é uma das ferramentas fiscais mais importantes que o governo de uma cidade pode usar para desencorajar a especulação imobiliária e assegurar uma oferta regular das tão necessárias terras para habitação de todos os setores da sociedade. Uma oferta regular de terras numa cidade tem o efeito de manter baixos os preços das terras em geral, o que,

por sua vez, torna mais fácil para que um maior número de pobres urbanos tenha acesso a terras e moradias a preços razoáveis.

8. Permitir o desenvolvimento progressivo das construções e da infra-estrutura

Uma forma de tornar terras e moradias mais acessíveis e flexíveis é permitir seu desenvolvimento em fases, começando com terrenos e infraestrutura que podem ser melhorados com o tempo. Enquanto a infraestrutura e as instalações mínimas fornecidas inicialmente forem suficientes para assegurar a saúde, a segurança e o bem-estar das pessoas, outros serviços podem ser melhorados ou expandidos gradativamente. Essa abordagem incremental é especialmente útil em projetos destinados aos vulneráveis migrantes, novos na cidade.²¹

Criar uma base de apoio

Tanto os assentamentos existentes como os novos deverão ser desenvolvidos de modo a aumentar o acesso a empregos, serviços e instalações comunitárias, a preços que as famílias pobres possam pagar. É importante adaptar diversas medidas relacionadas para dar suporte às opções de políticas descritas acima, incluindo:

- descentralizar recursos e responsabilidades até o nível administrativo mais baixo;
- fortalecer a participação comunitária;
- encorajar desenvolvimentos de uso misto do solo;
- incentivar instituições financeiras a oferecer formas de crédito habitacional que não sejam hipotecas (ou seja, crédito que não exija um título como garantia) (*ver Guia prático 5 sobre Financiamento habitacional*);
- aumentar a capacidade dos órgãos de administração e registro das terras;
- melhorar as ligações de transporte entre as áreas residenciais, comerciais e industriais.

REFERÊNCIAS

- 1 Anna Tibaijuka (2008) Foreword. In UN-HABITAT & GLTN (Global Land Tool Network) *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-HABITAT
- 2 Rakodi C & Leduka C (2004) *Informal Land Delivery Process and Access to Land for the Poor: A Comparative Study of Six African Cities*. Birmingham: International Development Department, University of Birmingham
- 3 UN-HABITAT (2004) *Pro-Poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches*. Nairobi: UN-HABITAT
- 4 UN-HABITAT & GLTN (2008) *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-HABITAT
- 5 UN-HABITAT & GLTN (2008) *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-HABITAT
- 6 Kihato CW & Kihato M (2009) Background paper on urban land in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi
- 7 FAO (Food and Agriculture Organization) & UN-HABITAT (2008) *Towards Good Land Governance*. FAO Land Tenure Policy Series. Rome & Nairobi: FAO & UN-HABITAT
- 8 Adaptado de UN-HABITAT (2008) *Berbera: First Steps Towards Strategic Urban Planning*. Nairobi: UN-HABITAT
- 9 Kihato CW & Kihato M (2009) Background paper on urban land in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi
- 10 Kihato CW & Kihato M (2009) Background paper on urban land in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi
- 11 Kihato CW & Kihato M (2009) Background paper on urban land in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi
- 12 Malauene D, Chilundo A, Cau B & Mubai M (2005) *Land registration in Maputo and Matola cities, Mozambique*. Maputo: International Institute for Environment and Development, Research Report 7
- 13 Fekade W (2000) Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth, an international perspective. *Habitat international* 24(2): 127–150
- 14 FAO & UN-HABITAT (2008) *Towards good land governance*. FAO Land Tenure Policy Series. Rome & Nairobi: FAO & UN-HABITAT
- 15 Tonkin A (2009) *Sustainable Medium-Density Housing: A resource book*. Cape Town: Development Action Group
- 16 UN-HABITAT (2008) *Berbera: First Steps Towards Strategic Urban Planning*. Nairobi: UN-HABITAT
- 17 Kihato CW & Kihato M (2009) Background paper on urban land in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi
- 18 Cain A (2007) Housing microfinance in post-conflict Angola. Overcoming socioeconomic exclusion through land tenure and access to credit. *Environment and Urbanization* 19(2): 361–390
- 19 UN-HABITAT & GLTN (2008) *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-HABITAT
- 20 Rust K (2009) *Sustainable Thinking: A Practitioner's Guide to Building Sustainable Human Settlements*. Draft report prepared for the World Bank
- 21 UN-HABITAT & GLTN (2008) *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-HABITAT

LEITURAS ADICIONAIS SUGERIDAS

Home R & Lim H (2004) *Demystifying the mystery of capital: Land tenure and poverty in Africa and the Caribbean*. London: GlassHouse Press

Marx C & Roysten L (2007) *Urban land markets: How the poor access, hold and trade land*. Pretoria: Urban LandMark

Payne G (ed.) (2002) *Land, rights and innovation*. London: ITDG Publishing

Rakodi C & Leduka C (2004) *Informal land delivery process and access to land for the poor: A comparative study of six African cities*. Birmingham: International Development Department, University of Birmingham

Sait S & Lim H (2006) *Land, law and Islam*. London: Zed Books

UN-HABITAT (2003) *Handbook on best practices, security of tenure and access to land. Implementation of the Habitat Agenda*. Nairobi: UN-HABITAT

UN-HABITAT (2004) *Urban land for all*. Nairobi: UN-HABITAT

UN-HABITAT (2007) *Policy makers guide to women's land, property and housing across the world*. Nairobi: UN-HABITAT

UN-HABITAT (2007) *How to develop a pro-poor land policy*. Nairobi: UN-HABITAT

UN-HABITAT (2008) *The state of African Cities 2008: A framework for addressing Africa's urban challenges*. Nairobi: UN-HABITAT

UN-HABITAT (2008) *Systematic land information and management: A technical manual for the establishment and implementation of a municipal Geographic Information System*. Nairobi: UN-HABITAT

WEBSITES

Geoffrey Payne & Associates, www.gpa.org.uk/

Global Land Tool Network (GLTN), www.glt.net

ID21 Communicating Development Research, *Safe as Houses? Securing urban land tenure and property rights*, <http://www.id21.org/id21ext/insights48art1.html>

Le Gret, une association professionnelle de solidarité et de coopération internationale, www.gret.org/activites/foncier.htm

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, www.unhabitat.org

Para uma **lista comentada de websites** que oferecem mais informações sobre os problemas-chave discutidos na série Guias práticos, visite o *website* Housing the Urban Poor, **www.housing-the-urban-poor.net** e siga os *links* para "Organizations database".