

# Crescimento urbano e acesso a oportunidades: um desafio para a América Latina



**RESUMO  
EXECUTIVO**

# Crescimento urbano e acesso a oportunidades: um desafio para a América Latina

**RESUMO  
EXECUTIVO**

## Urbanização sem desenvolvimento

O processo de desenvolvimento em longo prazo envolve mudanças estruturais nos países, dentre as quais se destaca o aumento da população urbana. Na verdade, para muitos cientistas sociais, a urbanização é a marca do desenvolvimento econômico.

A relação entre desenvolvimento econômico e urbanização é parcialmente explicada pela industrialização. A mudança tecnológica se manifesta, por exemplo, nos aumentos da produtividade agrícola e na produção em larga escala de bens e serviços nas cidades. Esses processos liberam mão de obra do setor rural e a atraem para as cidades. Por sua vez, ao reduzir a distância entre as pessoas e as empresas –melhorando o emparelhamento entre bons empregos e mão de obra qualificada– por permitir o acesso aos fornecedores, insumos e mercados para os bens produzidos, e facilitar a disseminação de ideias e conhecimentos, as cidades geram aumentos de produtividade e salários, além dos explicados pela industrialização.

É justamente pela existência destas economias de aglomeração que as cidades podem se constituir em motores de crescimento econômico e produtividade. Por exemplo, no final da década passada, as 600 maiores cidades do mundo produziam mais da metade do produto interno bruto (PIB) global, com menos de uma quarta parte da população do planeta.

No entanto, o crescimento das cidades também pode significar custos de congestionamento, incluindo o aumento dos tempos de traslados, maiores níveis de poluição, preços mais elevados de moradia e maiores taxas de criminalidade, entre outros fenômenos. Além disso, a migração de famílias rurais de baixa renda em busca de melhores oportunidades aumenta a pobreza e a desigualdade nas cidades. De fato, o crescimento acelerado das cidades está associado, em parte, à criação de assentamentos informais com acesso limitado a serviços públicos e direitos de propriedade precários. Estima-se que a população mundial que vive nessas condições hoje seja perto de 900 milhões de pessoas. Enquanto pouco mais de 10% dos habitantes do mundo vive em assentamentos informais, na América Latina a taxa é entre duas a três vezes maior.

A capacidade das cidades de melhorar o bem-estar de seus habitantes depende fundamentalmente da política pública e da maneira como esta consiga aproveitar os benefícios econômicos da urbanização, reduzindo seus custos sociais. Este é, precisamente, o principal desafio das cidades modernas: como aumentar os ganhos derivados das economias de aglomeração e, ao mesmo tempo, controlar os custos do congestionamento? Este desafio, que o RED 2017 conceitua com o termo de acessibilidade, é particularmente importante na América Latina, uma vez que esta é a segunda região mais urbanizada do mundo depois da América do Norte e a de maior crescimento da população urbana nas últimas décadas.

## O acesso a oportunidades como prioridade política

A acessibilidade, como medida fundamental da produtividade das empresas e do bem-estar das famílias nas cidades, refere-se à capacidade que possuem, empresas e famílias, de ter acesso às oportunidades oferecidas pela cidade. A produtividade da cidade aumenta quando as empresas



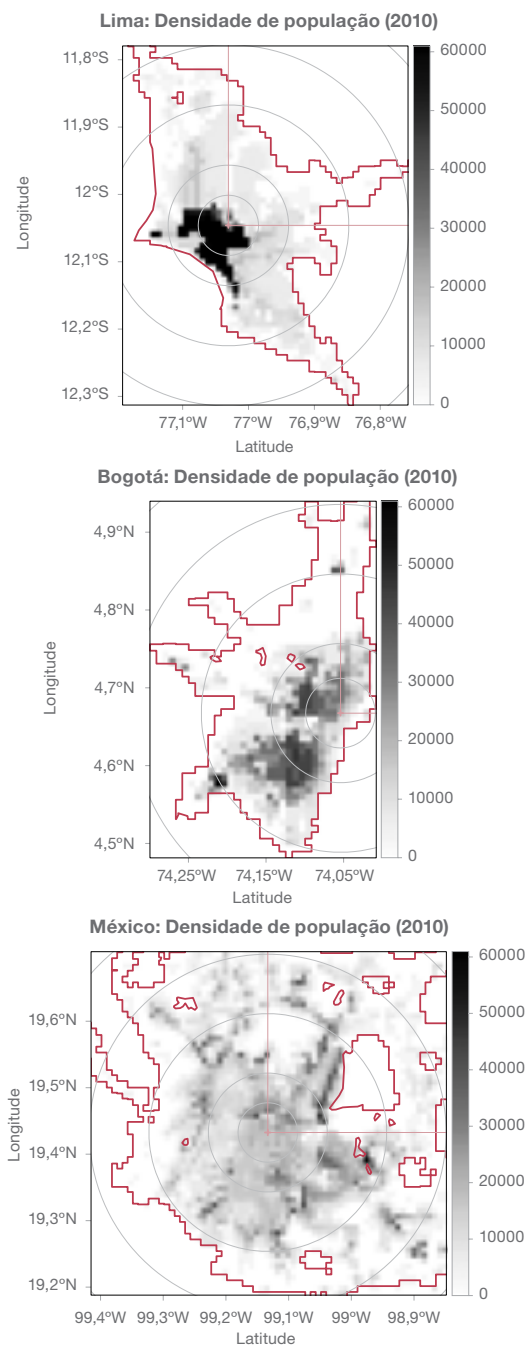
podem acessar mão de obra qualificada, insumos de qualidade e uma demanda estável para seus produtos. O bem-estar melhora quando as pessoas podem ter acesso a mais e melhores trabalhos, habitação decente, serviços de qualidade, oportunidades de entretenimento e a outras pessoas com interesses e gostos semelhantes. Assim, o conceito de acessibilidade resume o efeito sobre a produtividade e o bem-estar da interação econômica e social que ocorre no espaço urbano. Uma cidade acessível reduz as distâncias efetivas entre pessoas e as empresas, e potencializa os benefícios da aglomeração.

Existem três determinantes essenciais da acessibilidade nas cidades: o regulamento do uso do solo –que determina onde as empresas e as famílias estão localizadas na cidade– o mercado residencial –que determina a qualidade da habitação, bem como sua disponibilidade e preço– e a oferta e infraestrutura de transporte –que determina como se locomovem as pessoas e as mercadorias no interior das cidades. Esses três elementos definem a estrutura do RED 2017: o Capítulo 2 analisa os aspectos relacionados com a densidade urbana e a regulamentação do uso do solo, o Capítulo 3 analisa a mobilidade nas cidades e o Capítulo 4 analisa os mercados imobiliários. No entanto, o sucesso das políticas que se implemente em qualquer uma dessas três dimensões inter-relacionadas depende fundamentalmente da existência de esquemas, formais ou informais, de governança metropolitana. Estes devem facilitar a coordenação, entre os municípios e entre os diferentes níveis de governo, das políticas de desenvolvimento urbano, cujos desafios geralmente atravessam os limites administrativos de uma cidade. O Capítulo 5 enfatiza a importância dessas instituições para melhorar a acessibilidade das cidades.

A ênfase do relatório no conceito de acessibilidade afasta a atenção de algumas das questões que tradicionalmente têm estado no eixo da discussão das políticas públicas na América Latina. Este é o caso da densidade urbana e, especificamente, o debate sobre se as cidades devem ser compactas ou podem crescer em extensão. Parece, de fato, como se a expansão ou a compacidade fossem objetivos *per se*, deixando de lado os propósitos centrais das políticas de desenvolvimento urbano: produtividade, bem-estar ou, em síntese, acessibilidade.

O intenso debate entre expansão e compacidade é, em parte, responsável pela ideia, mais difundida entre aqueles que formulam políticas públicas, de que o crescimento em extensão não é desejável, porque aumenta os tempos de deslocamento, à custa da produtividade das cidades e da qualidade do meio ambiente. De acordo com esta visão, as evidências disponíveis sugerem que, embora com muita variabilidade no interior da América Latina, a expansão das cidades da região foi limitada –e na maioria dos casos ocorreu de forma desordenada em comparação com outras regiões. Apesar da proximidade física resultante de contextos de alta concentração de empresas e famílias, as barreiras à expansão urbana e a conseqüente maior densidade populacional também podem ocasionar mais demoras devido ao congestionamento de veículos e níveis mais altos de poluição, entre outros fenômenos que, ao aumentar os custos de congestionamento, vão em detrimento de uma maior acessibilidade.

A acessibilidade urbana não está necessariamente ligada a uma estrutura urbana específica, mas pode ser alcançada sob diferentes formas de cidade, com diferentes níveis de concentração populacional e emprego. As cidades latino-americanas, de fato, não são homogêneas em sua estrutura. Conforme mostrado no Gráfico 1 (ver pág. 5), algumas cidades, como Lima, concentram a população e o emprego em um único centro de negócios, com baixos níveis de densidade e atividade econômica no resto da cidade. Outras, como Bogotá, têm mais de um centro de concentração de emprego e população. Finalmente, cidades como a Cidade do México são bastante descentralizadas em sua atividade econômica, com níveis de densidade relativamente homogêneos em todo o território.

**Gráfico 1** Densidade de população de Bogotá, Lima e Cidade do México em 2010 <sup>a/</sup>

a/ Os gráficos identificam a densidade por quilômetro quadrado para 2010, utilizando como fonte a população georreferenciada estimada por Landsat 8 (USGS - NASA, 2010). Para cada cidade foram tomados como centros as seguintes referências geográficas: Bogotá (Zona T); Lima (Plaza Mayor); Cidade do México (Zócalo). O primeiro círculo ao redor do mencionado tem um raio de 5 km. O segundo tem um raio de 10 km e, a partir daí, o raio dos círculos subsequentes aumenta em 10 km. Como referência geográfica foram agregados a latitude e a longitude de cada cidade, em graus.

**Fonte:** elaboração própria a partir da BEAM (CAF, 2016), Ch et al. (2017) e dados de população de Landsat 8 (USGS - NASA, 2010).

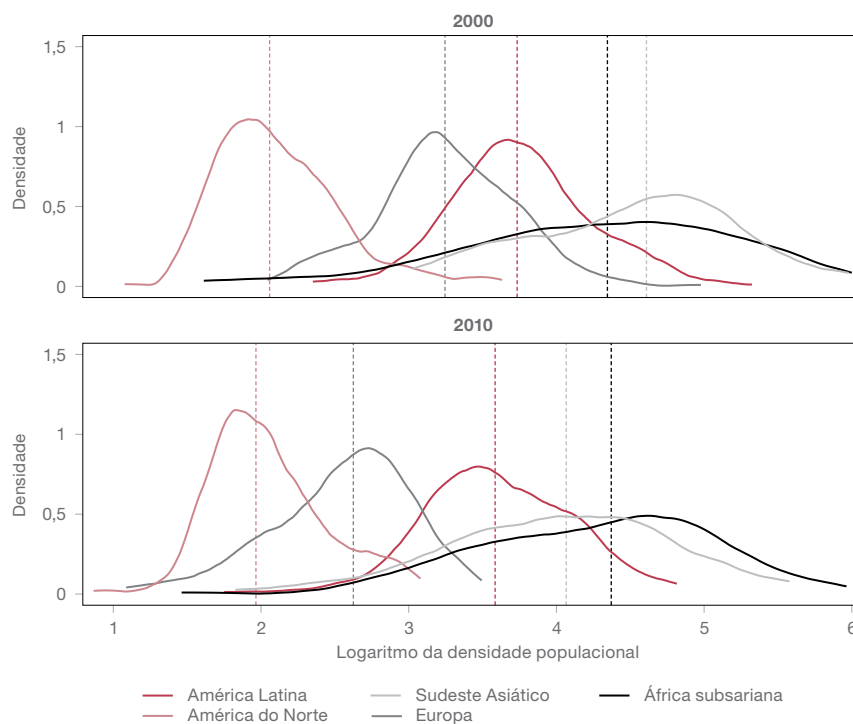
## Alta densidade nas cidades da América Latina

A distinção entre acessibilidade e densidade torna-se importante a partir da evidência apresentada pela RED 2017. Um fato estilizado com implicações importantes para o atual debate sobre políticas públicas é que as cidades da América Latina têm altos níveis de densidade populacional, em comparação com aquelas de países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, no entanto, é evidente que os níveis de produtividade e bem-estar das cidades da região não alcançam os mesmos das cidades americanas ou europeias.

Na ausência de informações comparáveis para um amplo conjunto de cidades sobre a extensão urbana, sua população e seus níveis de densidade populacional, o RED 2017 propõe uma medida de extensão baseada na intensidade da luz noturna capturada a partir de imagens de satélite. A base de dados resultante, chamada Base de Extensão de Áreas Metropolitanas de CAF (BEAM), é combinada com a informação de população disponível no nível de rádio do censo para calcular a densidade populacional nas cidades.

O Gráfico 2 documenta a alta densidade relativa das cidades latino-americanas com informações para os anos 2000 e 2010. Os níveis de densidade na região são quase o dobro das cidades europeias e o quádruplo das cidades da América do Norte. O Capítulo 2 confirma essa evidência a partir fontes de dados alternativas, como o Atlas de Expansão Urbana desenvolvido conjuntamente pelo ONU-Habitat, o Instituto Lincoln de Política de Solo e a Universidade de Nova Iorque. De fato, embora os níveis de densidade resultantes sejam diferentes, as lacunas relativas entre as regiões se mantêm.

**Gráfico 2** Distribuição das cidades de acordo com a densidade populacional por região em 2000 e 2010 <sup>a/</sup>

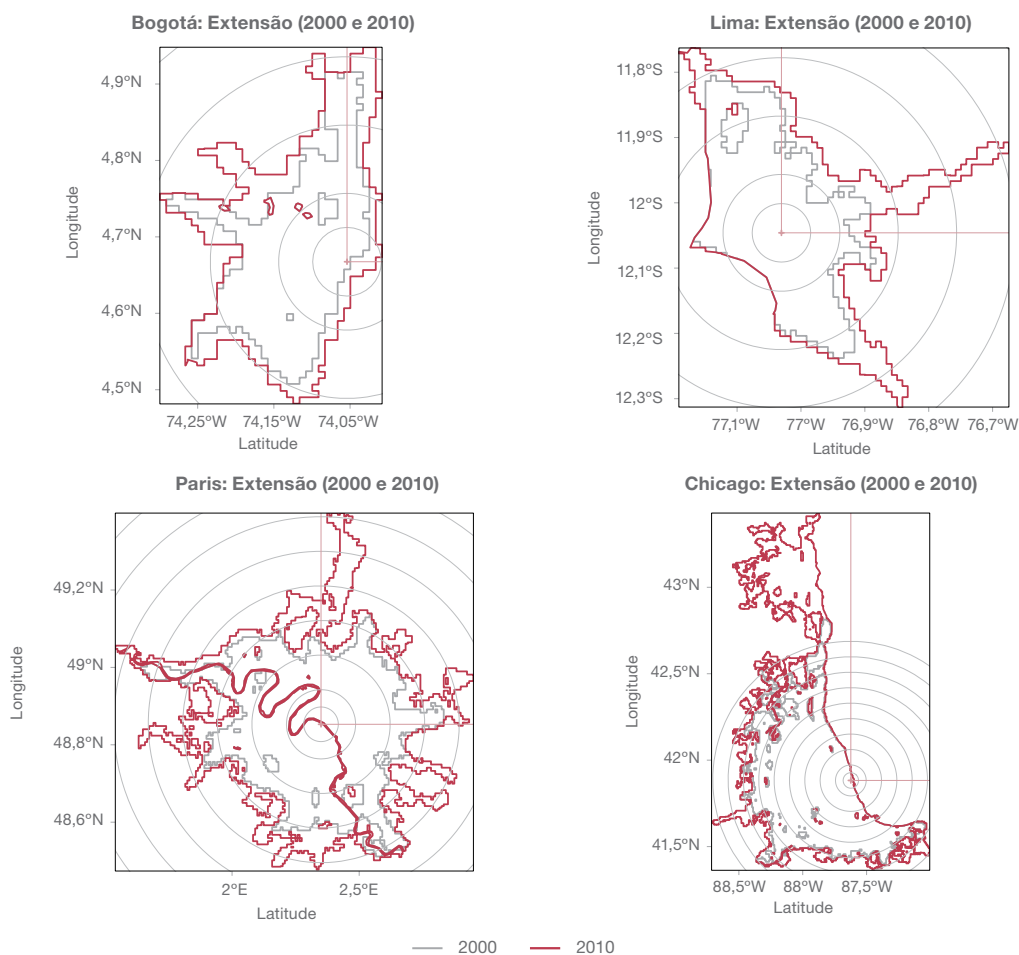


a/ O Gráfico mostra a distribuição da densidade para cidades com mais de 100 mil habitantes nas cinco regiões estudadas. As linhas pontilhadas mostram a mediana de cada distribuição.

Fonte: elaboração própria com dados da BEAM (CAF, 2016) e Ch *et al.* (2017).

Outro fato que se destaca no Gráfico 2 (ver pág. 6) é que a concentração populacional diminuiu ao longo da última década em todas as regiões analisadas. Esse fato é consistente com a observação de que o processo secular de desenvolvimento econômico leva as famílias a buscar mais espaço habitacional e a usar o carro em maior proporção: as famílias querem viver em casas maiores, especialmente se isso não significar grandes sacrifícios em termos de deslocamento. Na América Latina, por exemplo, um aumento de 10% na renda familiar está associado a um aumento de 2% no tamanho da casa -em metros quadrados. Por sua vez, as mudanças tecnológicas que reduzem os custos da infraestrutura de mobilidade e o uso de veículos particulares aprofundam os processos de expansão do tamanho das cidades. A política pública deve, portanto, propor mecanismos para transformar esses processos em maior acessibilidade para todos, em vez de tentar reduzir o crescimento natural da pegada urbana.

**Gráfico 3** Extensão urbana de Bogotá, Lima, Paris e Chicago em 2000 e 2010 <sup>a/</sup>



a/ Os gráficos identificam os limites da extensão urbana para 2000 (em cinza) e 2010 (em vermelho). Para cada cidade foram tomados como centro as seguintes referências geográficas: Bogotá (Zona T); Lima (Plaza Mayor); Paris (Notre Dame); Chicago (Cloud Gate). O primeiro círculo ao redor do centro mencionado tem um raio de 5 km. O segundo tem um raio de 10 km e, a partir daí, o raio dos círculos seguintes aumenta em 10 km. Como referência geográfica foram agregadas a latitude e a longitude de cada cidade, em graus.

**Fonte:** elaboração própria a partir da BEAM (CAF, 2016) e Ch *et al.* (2017).

As diferenças de densidade populacional entre as cidades latino-americanas e seus pares nos países desenvolvidos são principalmente explicadas pelas diferenças existentes no tamanho médio das cidades –enquanto os níveis médios da população são comparáveis entre as regiões. O Gráfico 3 (ver pág. 7) ilustra essas diferenças comparando as áreas metropolitanas de Bogotá e Lima com as de Paris e Chicago. Embora as quatro cidades tenham crescido em extensão na década anterior (em uma magnitude equivalente à distância entre o perímetro cinza e o perímetro vermelho), a extensão de Bogotá e Lima continua a ser muito inferior que a de Paris e Chicago.

A partir de seu centro de negócios, Bogotá se estende por um raio máximo de 30 km. Lima, por outro lado, devido ao seu crescimento em extensão entre 2000 e 2010 (para o sul e para o leste), se estende ao longo de um raio de 40 km. Enquanto isso, Paris se estende por um raio de 60 km desde Notre Dame e, Chicago, por cerca de 100 km desde seu centro de negócios.

Como melhorar a acessibilidade urbana? Como mencionado, o RED 2017 enfatiza três dimensões fundamentais que estão intimamente integradas: o planejamento e a regulação do uso do solo, a mobilidade e o transporte, e o acesso à moradia e serviços básicos. Além disso, a forma de garantir a integração entre essas dimensões de políticas no espaço metropolitano é através de esquemas de governança metropolitana, que levem em conta a necessidade de coordenação nos âmbitos territorial e setorial.

## **A informalidade tripla das cidades latino-americanas**

O Capítulo 2 argumenta que uma razão fundamental pela qual a maioria das cidades da América Latina não conseguiu aproveitar as vantagens de seu relativamente alto nível de urbanização é a infraestrutura inadequada, tanto de transportes como de serviços públicos. A escassa infraestrutura, aliada aos regulamentos restritivos do uso do solo, não permitiu que as cidades da região absorvessem os fluxos migratórios expandindo seu tamanho de forma ordenada, de modo a facilitar o acesso às oportunidades econômicas oferecidas pela cidade. Diante desta situação, o crescimento populacional das cidades da região aumentou a incidência de assentamentos informais, onde as condições de habitação são precárias e o acesso a empregos de qualidade e aos serviços básicos é limitado.

A formação de assentamentos informais e a expansão dos já existentes, bem como a caracterização das condições de vida neste tipo de habitat em relação com a “cidade formal”, é um dos eixos transversais da RED 2017. No entanto, a informação existente na América Latina sobre a incidência e as características deste tipo de habitat é escassa e tem limitações de qualidade e cobertura espaço-temporal. Trata-se, de fato, de um fenômeno tem sido pouco estudado, apesar de sua alta incidência nas cidades da região.

Em vista da carência de informação sistemática sobre a informalidade urbana, a elaboração deste relatório incluiu a geração de informações novas. Além do banco de dados que fornece estimativas do tamanho das cidades com base em imagens de satélite noturnas, o RED 2017 baseou-se em uma pesquisa feita com cerca de 13 mil famílias em 11 das principais cidades da América Latina: a Pesquisa CAF 2016. O levantamento, que contém módulos específicos sobre acessibilidade urbana, inclui uma amostra representativa de famílias em assentamentos informais em quatro cidades da região: Bogotá, Buenos Aires, Caracas e Fortaleza.



O Quadro 1 mostra algumas diferenças entre as famílias localizadas em assentamentos informais e os lares da cidade formal, em cada uma das quatro cidades para as quais temos informações sobre o primeiro grupo. As famílias em assentamentos precários têm mais membros e vivem em espaços substancialmente menores. As residências nas quais vivem essas famílias diferem substancialmente em seu acesso a serviços básicos, como saneamento básico e esgoto.

**Quadro 1** Características dos domicílios segundo o tipo de assentamento para cidades selecionadas da América Latina <sup>a/</sup>

	Buenos Aires		Fortaleza		Bogotá		Caracas	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
<b>Tamanho e composição</b>								
Quantidade de membros do domicílio	4	4,7	4,1	4,1	3,9	4,2	4,2	4,3
Metros quadrados por pessoa	23,8	13	17	12,2	26,4	18,4	27,3	14,7
<b>Acesso a serviços básicos (% sobre o total dos domicílios)</b>								
Rede de água	87	28	96	89	99	69	87	43
Rede pública de esgoto	78	31	62	31	97	83	100	100

a/ O Quadro mostra as características médias dos domicílios em cada categoria, diferenciando se os domicílios pertencem a assentamentos formais ou informais. São ressaltadas as diferenças estatisticamente significativas a 5%.

**Fonte:** elaboração própria com dados da Pesquisa CAF 2016 (CAF, 2016).

Assim, muitas cidades da América Latina são caracterizadas pela prevalência de altos níveis de informalidade habitacional, que, juntamente com a informalidade do transporte público, limitam o acesso a oportunidades de emprego formal para uma grande porcentagem da população. Essa “informalidade tripla” (em habitação, transporte e emprego) é, em grande parte, responsável pelos baixos níveis de produtividade e bem-estar observados em várias cidades latino-americanas.

A análise dos padrões de uso do solo e dos determinantes da estrutura urbana é fundamental para entender quais são os fatores estruturais que dificultam a acessibilidade nas cidades latino-americanas e, portanto, quais são as medidas corretivas mais apropriadas. Estas incluem um amplo conjunto de políticas, que combinam elementos regulatórios, como a flexibilização da oferta de habitação, o uso de impostos e subsídios para reduzir o congestionamento, e investimentos em infraestrutura de mobilidade e serviços públicos. Desta forma, se acompanhada de uma infraestrutura adequada de mobilidade e de serviços e de uma apropriada regulação do uso do solo, o crescimento da pegada urbana pode reduzir as limitações do acesso a uma habitação formal de qualidade, sem comprometer o acesso a empregos, serviços e amenidades.

## Uma boa mobilidade é fundamental para a acessibilidade

O Capítulo 3 se concentra na mobilidade urbana e argumenta que a capacidade de acesso a oportunidades de emprego, serviços públicos e amenidades depende, em grande medida, da capacidade das pessoas de se locomoverem no interior da cidade. A mobilidade urbana é, portanto, um elemento chave

para atingir o objetivo de acessibilidade. De fato, a mobilidade determina tanto o tamanho das economias de aglomeração como a magnitude dos custos de congestionamento. Por um lado, as dificuldades de mobilidade impedem as pessoas de ter acesso aos melhores empregos e às empresas disponíveis, e que estas contratem mão de obra mais preparada, reduzindo assim a produtividade de toda a cidade. Por outro lado, a falta de mobilidade é uma das principais causas dos custos de congestionamento, incluindo o tráfego de veículos, a poluição do meio ambiente, os acidentes rodoviários e outros fenômenos que afetam negativamente o bem-estar da população.

Um dos determinantes mais importantes da acessibilidade urbana é a infraestrutura de mobilidade, que abrange não só a infraestrutura associada ao transporte motorizado (público e privado), mas também a de meios alternativos, como a bicicleta ou os deslocamentos a pé. Na verdade, o Capítulo 3 documenta a relevância dos transportes públicos e os deslocamentos a pé na região. Um total de 39% dos latino-americanos se locomove de suas residências para o local de trabalho em transporte público, 22% em transporte privado e 26% a pé. Isso se compara com os respectivos valores de 23%, 54% e 11% na Europa, enquanto 90% dos traslados de casa para o trabalho nos Estados Unidos são feitas em um carro particular.

Ao mesmo tempo, a evidência mostra que a infraestrutura de mobilidade existente na região é escassa e inadequada, em comparação com a observada nas cidades de países desenvolvidos. Este é particularmente o caso de meios alternativos ao transporte motorizado privado. Além disso, a limitada infraestrutura é usada de maneira ineficiente e desigual, uma vez que costuma destinar pouco espaço para calçadas ou pistas exclusivas para o transporte público, embora essas formas de mobilidade sejam a alternativa mais frequente entre a população de baixa renda. As altas taxas de insegurança viária na América Latina (inclusive controlando por nível de desenvolvimento) indicam que melhorar a infraestrutura é uma necessidade urgente.

Embora a expansão das cidades latino-americanas seja menor que a das cidades dos países desenvolvidos (ver Gráfico 3, pág. 7), devido à fraca infraestrutura de mobilidade, os tempos de viagem são excessivamente altos. De acordo com a Pesquisa CAF 2016, o latino-americano leva, em média, 40 minutos para ir de casa ao trabalho (sem contar o tempo de retorno). Em cidades como São Pablo, Bogotá, Cidade do México e Lima, um quarto da população leva pelo menos uma hora por dia para chegar ao trabalho.

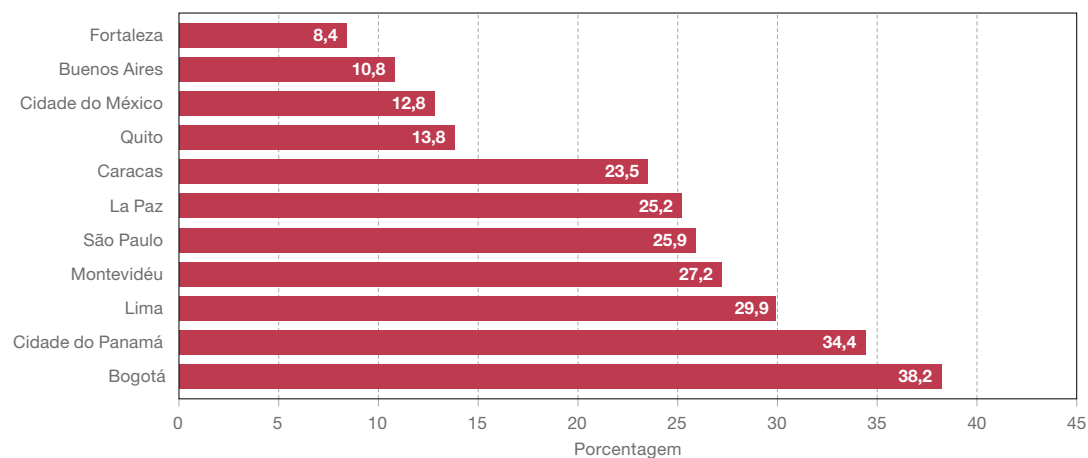
Por outro lado, diferentes formas de mover-se no interior das cidades têm diferentes consequências em termos da magnitude e da gravidade dos custos de congestionamento associados, o que leva a consequências distributivas. Em particular, os veículos privados (automóveis e motocicletas) produzem as maiores externalidades negativas associadas ao tráfego de veículos, à poluição ambiental e à incidência de acidentes de trânsito. Ao mesmo tempo, este modo de transporte é usado em maior medida por grupos socioeconômicos de maior renda (no caso do automóvel). Nesse sentido, o RED 2017 enfatiza que as políticas públicas devem criar mecanismos para que, aqueles cujos comportamentos imponham custos sobre a sociedade, os compensem pagando em proporção ao dano que causam.

Os custos que a utilização do transporte motorizado privado impõe a terceiros é preocupante à luz da crescente utilização deste modo de transporte. Embora a população urbana na América Latina tenha aumentado cerca de 10% desde o final da última década, no mesmo período a frota de automóveis cresceu mais de 40%, e a das motocicletas quase triplicou. Essa tendência costuma ser reforçada pelo aumento da renda média das cidades, porque, à medida que ganham mais, as famílias usam ainda mais o carro, em parte porque este segue sendo o modo de transporte mais rápido na maioria das cidades latino-americanas.

O Capítulo 3 discute um extenso conjunto de políticas que visam melhorar a acessibilidade urbana, reduzindo os custos de congestionamento das cidades, regulando o uso de veículos particulares e incentivando o transporte público. O Capítulo defende uma abordagem de política pública que responsabilize os usuários de automóveis e motocicletas pelos custos sociais de suas viagens. Para isso, existem dois tipos de instrumentos regulatórios. Por um lado estão as iniciativas que procuram combinar o custo privado do uso do carro a seu custo social, como os impostos sobre o tráfego em zonas e horários de pico. Por outro lado, estão os esforços para restringir o uso de veículos em certos dias e horários, de acordo, por exemplo, com o número da placa. O Capítulo 3 discute experiências internacionais e latino-americanas a este respeito e mostra que a eficácia dessas políticas varia de acordo com sua concepção e implementação. Por exemplo, as políticas de restrição de tráfego são muitas vezes contraproducentes porque incentivam o aumento da frota de veículos.

Em todo o caso, o sucesso das iniciativas de regulação do transporte privado motorizado não é independente da cobertura do transporte público, bem como da qualidade do serviço prestado. Infelizmente, o transporte público nas cidades latino-americanas enfrenta desafios importantes tanto na cobertura como na qualidade. A cobertura é insuficiente: de acordo com a Pesquisa CAF 2016, 1 em cada 5 latino-americanos não tem acesso a qualquer forma de transporte público formal num raio de 10 minutos de sua casa. Se bem a oferta de transporte público informal cobre algumas das deficiências de cobertura, cerca de 15% dos habitantes de assentamentos informais na região não têm acesso a qualquer tipo de transporte público (formal ou informal). As restrições de cobertura não são apenas devido à distância do sistema de transporte público para as diferentes áreas residenciais, mas também à prevalência de tarifas elevadas, em relação ao ingresso das famílias mais pobres da região. De fato, as deficiências de transporte público afetam mais estas famílias, porque são elas as que dependem mais desse serviço para ter acesso às oportunidades que as cidades oferecem.

**Gráfico 4** Nível de insatisfação com o transporte público em 11 cidades da América Latina <sup>a/ b/</sup>



a/ O Gráfico está baseado na seguinte pergunta: "Na escala de 1 a 10, onde 1 é "nada satisfeito" e 10 é "totalmente satisfeito", quão satisfeito o senhor (a) está com o transporte público de sua cidade?". A medida de "pessoa insatisfeita" foi construída a partir dos que responderam menor ou igual a 3 na pergunta mencionada.

b/ A amostra exclui domicílios em assentamentos informais.

**Fonte:** elaboração própria com dados da Pesquisa CAF 2016 (CAF, 2016).

Em termos de qualidade, a Pesquisa CAF 2016 sugere que 1 em 4 latino-americanos, em média, está insatisfeito com o serviço de transporte público, seja por sua baixa frequência, pela longa duração das viagens, ou pela insegurança dos veículos que prestam o serviço. O Gráfico 4 (ver pág. 11) mostra, no entanto, que esta média contém uma variação significativa dentro da região. Embora quase 40% dos cidadãos de Bogotá estejam insatisfeitos com o transporte público na cidade, apenas 10% dos habitantes de Buenos Aires pensam o mesmo sobre o transporte público portenho.

Ainda que a expansão da cobertura e a melhoria da qualidade do transporte público sejam prioridades na América Latina, esses dois objetivos podem ser muitas vezes opostos. Por exemplo, se por um lado estabelecer tarifas de transporte baixas de transporte público pode aumentar sua utilização (embora, na prática, esse aumento seja limitado), essa estratégia também pode prejudicar a qualidade do sistema.

## **Rigidez e dificuldade de acesso ao mercado imobiliário**

Outro elemento muito importante para acessar as oportunidades oferecidas por uma cidade é o local de residência das pessoas em relação à localização do emprego, serviços básicos, amenidades e outras pessoas na cidade. Nesse sentido, o Capítulo 4 argumenta que o bom funcionamento do mercado imobiliário é fundamental para o acesso à moradia de qualidade. No entanto, a evidência relatada pelo capítulo sugere que os mercados imobiliários da América Latina apresentam uma série de problemas estruturais que limitam a capacidade das cidades da região de explorarem completamente os benefícios da aglomeração.

Um deles tem a ver com a qualidade relativamente baixa das moradias latino-americanas. Os déficits habitacionais na região se manifestam, por exemplo, no acesso limitado a serviços públicos, especialmente água e esgoto. Outro problema de primeira ordem é a dificuldade de acesso às moradias, o que é explicado por altos preços (compra ou aluguel) em comparação com as baixas rendas da população, bem como pela baixa disponibilidade de crédito hipotecário.

O Gráfico 5 (ver pág. 13) mostra o número de salários mensais que, em média, são necessários para pagar o valor de um metro quadrado de habitação em algumas cidades da América Latina. De acordo com este indicador, a Cidade do México é a cidade latino-americana com menor acesso ao mercado imobiliário. Exige cinco meses de salário médio para adquirir um metro quadrado da casa média. Por outro lado, na maioria das outras cidades, eles precisam entre dois e três meses de salário.

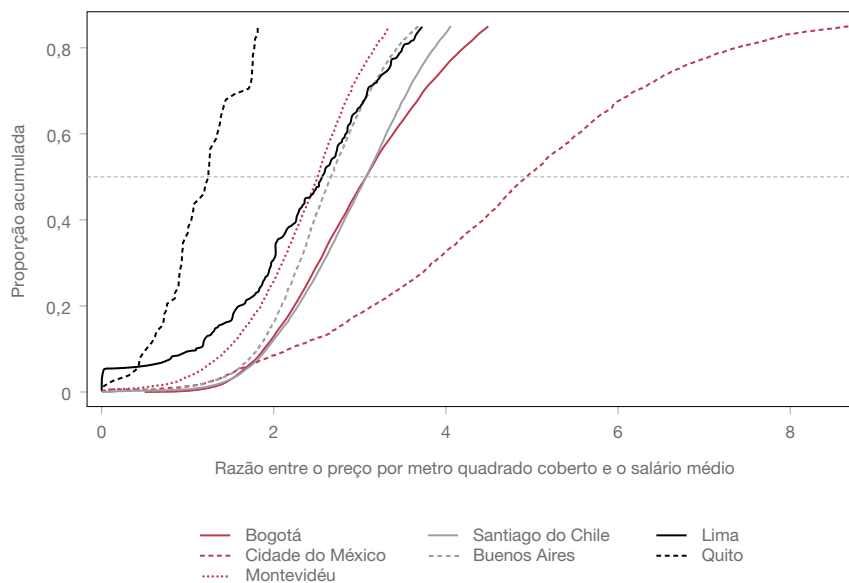
Na ausência de fontes de financiamento de ampla cobertura e baixo custo, o acesso à habitação é severamente limitado, especialmente para famílias de baixa e média renda. Isso, por sua vez, incentiva os desenvolvedores a construir apenas unidades para as quais exista demanda, restringindo ainda mais a oferta habitacional para os setores vulneráveis, e encorajando a busca de soluções informais. Na verdade, um terceiro problema dos mercados imobiliários da região é a sua dualidade. Por um lado, existe um mercado formal que atende os setores mais ricos da população. Por outro lado, o mercado informal facilita o acesso de setores mais pobres, que, em média, têm acesso a unidades de baixa qualidade.

A flexibilidade da oferta de moradia determina a estrutura interna de uma cidade. Isso ocorre porque, à medida que as economias de aglomeração aumentam a produtividade e, portanto,

os salários médios, novos trabalhadores irão migrar para a cidade, demandando mais habitações. Diante desta perspectiva, uma oferta de habitação inflexível aumentará os preços das unidades existentes e, a menos que os novos migrantes estejam localizados em assentamentos informais, o emprego na cidade não crescerá. Por outro lado, uma oferta flexível, que responda à demanda crescente por novas unidades, permitirá absorver os novos empregos. Nesse sentido, a flexibilidade da oferta residencial é fundamental para aproveitar as oportunidades produtivas oferecidas pelas economias de aglomeração em termos de maior emprego e melhores salários.

No entanto, para além do seu papel funcional como determinante fundamental do acesso às oportunidades oferecidas pela cidade, a habitação também tem um valor intrínseco, pois suas características estão associadas ao bem-estar daqueles que a habitam. Na verdade, uma casa localizada em ambientes marginais e perigosos, e construída com materiais precários, com espaços insuficientes e sem conexão com redes de serviço público, não gera o mesmo bem-estar que uma casa localizada nas proximidades de parques e centros recreativos, construídos com materiais sólidos e com amplos espaços. As moradias de qualidade também promovem melhores condições de saúde e permitem uma maior acumulação de habilidades, o que se traduz em maiores níveis de produtividade para seus habitantes, independentemente do grau de acessibilidade.

**Gráfico 5** Distribuição de unidades em venda de acordo com a quantidade de meses de salários necessários para pagar um metro quadrado para várias cidades da América Latina <sup>a/</sup>



a/ O Gráfico mostra a função de distribuição acumulada da razão entre o preço por metro quadrado construído dos apartamentos e a renda média mensal do trabalho na cidade. Os preços das moradias são deflacionados a valores do ano correspondente ao dado da renda: Bogotá (2014), Buenos Aires (2015), Lima (2015), Cidade do México (2014), Montevideu (2015), Quito (2014), Santiago do Chile (2015).

**Fonte:** elaboração própria com dados dos preços das moradias publicadas na página web MercadoLibre.com, descarregadas em janeiro de 2017; dados de renda extraídos da base de dados de pesquisas domiciliares de SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial); dados de inflação do setor de moradias dos escritórios nacionais de estatística.



Nesse sentido, o Quadro 2 complementa as evidências do Quadro 1 (ver pág. 9) mostrando que, em média, as famílias de assentamentos informais têm menos acesso a hospitais, escolas e parques e a sistemas formais de transporte público que facilitam sua mobilidade dentro da cidade.

**Quadro 2** Características da localização da habitação, de acordo com o tipo de assentamento para cidades selecionadas na América Latina <sup>a/</sup>

	Buenos Aires		Fortaleza		Bogotá		Caracas	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
<b>Amenidades disponíveis a menos de 10 minutos a pé (% sobre o total de domicílios)</b>								
Hospitais	49	63	63	63	27	13	35	30
Escolas	82	71	78	71	52	38	60	56
Parques	75	61	65	54	65	37	44	24
<b>Modos de transporte disponíveis a menos de 10 minutos a pé (% sobre o total de domicílios)</b>								
Ônibus (formal)	96	89	96	95	67	54	71	67
Metrô	9	8	7	4	-	-	42	20
Trem	28	17	8	3	-	-	22	6

a/ O Quadro mostra as características médias da localização da moradia, diferenciando se as famílias moram em assentamentos formais ou informais. São ressaltadas as diferenças estatisticamente significativas a 5%.

**Fonte:** elaboração própria com dados da Pesquisa CAF 2016 (CAF, 2016).

Com base em evidências disponíveis sobre o funcionamento dos mercados habitacionais na América Latina em um contexto comparativo, o Capítulo 4 destaca quatro elementos que devem estar no centro de qualquer discussão sobre políticas públicas habitacionais na região. Em primeiro lugar, a escassez de moradia ou déficit habitacional depende tanto de fatores de oferta (ineficiência no setor imobiliário) quanto de demanda (nível de pobreza).

Em segundo lugar, a rigidez da oferta habitacional limita a eficácia das políticas de estímulo à demanda (como o acesso ao crédito hipotecário). Isto implica que a prioridade política deve ser a flexibilização da oferta. Para isso, é essencial, entre outros esforços, simplificar os marcos regulatórios de uso do solo e os padrões de construção, bem como agilizar os processos burocráticos associados às licenças de construção e aos registros de propriedades.

Terceiro, devido à coexistência de mercados imobiliários formais e informais (ou a dualidade do mercado imobiliário), os esforços de políticas que se façam em um mercado afetarão o desempenho do outro. Em efeito, o Capítulo 4 argumenta que, para conseguir um declínio sustentável na incidência de assentamentos informais, é necessário assegurar que o mercado formal de habitação funcione eficientemente e aumente a capacidade de geração de renda (e acesso ao crédito) para os setores mais pobres, para reduzir o custo relativo da vida na cidade formal. Em contrapartida, os programas de habitação social que buscam a realocação de bairros informais em novas regiões muitas vezes reduzem a acessibilidade dessas famílias, pois estão localizadas em áreas periféricas, com baixa conectividade com os centros de atividade econômica nas cidades. Por exemplo, um recente programa de habitação social realizado em Rosario, Argentina, diminuiu 7 pontos percentuais na taxa de emprego dos beneficiários, devido à falta de oportunidades na área de localização da habitação.

Em quarto lugar, o objetivo das políticas é garantir o acesso a uma habitação de qualidade, não necessariamente à propriedade da mesma. Por esta razão, o bom funcionamento dos mercados de aluguel, tradicionalmente relegados a um segundo plano na América Latina, desempenha um papel fundamental na consecução do objetivo final da acessibilidade. Nesse sentido, é necessário racionalizar as regulamentações de aluguel, promover um quadro legal que proteja igualmente os inquilinos e os proprietários, e evitar os controles de preços.

## **A necessidade de coordenar políticas metropolitanas**

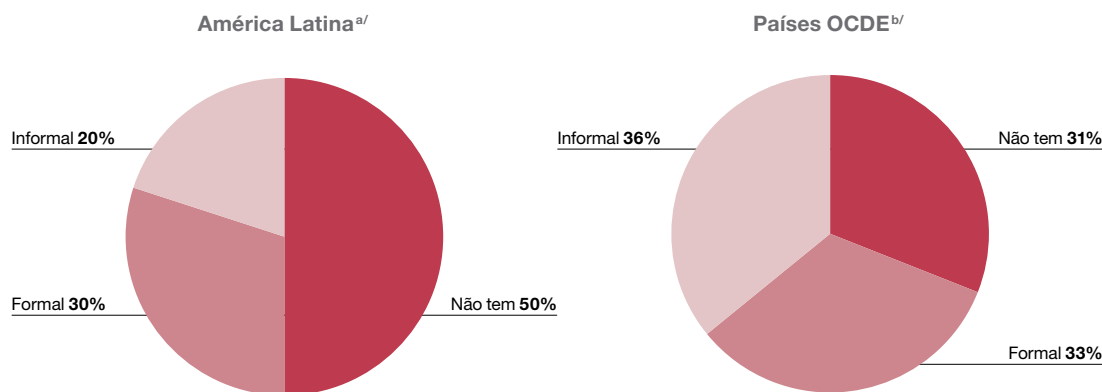
Além da qualidade técnica de muitas das políticas discutidas em todo o RED 2017, que compartilham o objetivo de melhorar a acessibilidade nas cidades da América Latina, o Capítulo 5 argumenta que o sucesso das intervenções em áreas como o uso do solo, a mobilidade e o mercado imobiliário depende, em grande medida, da governança metropolitana.

As cidades devem contar com arranjos institucionais que permitam a formulação e implementação de políticas de forma eficiente e efetiva, através de processos de tomada de decisão transparentes e participativos e, portanto, legítimos. Isso é importante porque a formulação e implementação de políticas geralmente envolvem instituições de diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil. Além disso, os limites administrativos de uma cidade raramente coincidem com as dinâmicas econômicas e sociais que nela se desenvolvem, e por isso é necessário ter mecanismos de coordenação política a nível metropolitano.

Na ausência de mecanismos de coordenação, a eficácia das políticas será limitada e as decisões dos diferentes governos locais em termos de uso do solo, transporte e habitação irão gerar externalidades sobre os habitantes dos municípios vizinhos, afetando seu bem-estar. As redes de transporte, por exemplo, muitas vezes transcendem os limites administrativos de um município, pelo que a coordenação metropolitana é necessária para melhorar a mobilidade (e, portanto, a acessibilidade) dos habitantes de todos os municípios que compartilham a mesma rede de transporte.

Analisando as escassas evidências e baseando-se em estudos de caso paradigmáticos, o Capítulo 5 argumenta que, além da existência de acordos formais de cooperação, o sucesso dos arranjos institucionais metropolitanos depende de três pilares fundamentais: a complexidade da coordenação e capacidade institucional das entidades envolvidas, a disponibilidade de recursos humanos e financeiros, e a legitimidade política dos órgãos de coordenação metropolitana e suas decisões. Em particular, os mecanismos de credibilidade e legitimidade são importantes para alcançar esquemas de governança sustentáveis, dada a segregação econômica e a alta incidência de assentamentos informais em várias cidades da América Latina, que explicam em parte a desconfiança mútua entre cidadãos e governos municipais. Além disso, a participação cidadã pode ser uma ferramenta de controle efetiva para a gestão municipal.

A região tem, em geral, uma governança metropolitana fraca por falta de capacidades, recursos e legitimidade política. De fato, o Gráfico 6 (ver pág. 16) mostra que, em comparação com os países da OCDE, a América Latina tem uma baixa prevalência de agências governamentais metropolitanas, tanto formais como informais. A metade das áreas metropolitanas da América Latina não tem nenhum mecanismo de coordenação, e apenas 1 em cada 5 cidades tem um esquema formal.

**Gráfico 6** Organismos de governo metropolitano para América Latina e países da OCDE

a/ Para América Latina, a conformação de organismos de governança metropolitana pode se dividir em: formal, quando o esquema de governança se define mediante um acordo escrito entre as partes; e informal, quando é constituído através de uma autoridade *ad hoc*.

b/ Para os países da OCDE, os órgãos de governo metropolitano com facultades de regulação com base em arranjos de coordenação flexíveis são considerados informais.

Fonte: elaboração própria a partir de Lanfranchi e Bidart (2016) e OCDE (2015).

Existem vários obstáculos para a criação de mecanismos de coordenação metropolitana. Isso tem que ver com a viabilidade de instituições supramunicipais, com a heterogeneidade de interesses dos diferentes governos locais e com fatores de economia política. Quanto ao primeiro, a estrutura de governo nacional torna a criação de órgãos de governança metropolitana mais ou menos viável. Por exemplo, em governos federais como o Brasil, a implementação de mecanismos de coordenação entre os municípios apresenta menos obstáculos do que nos governos centralistas.

Quanto à heterogeneidade dos interesses, as diferenças entre os governos locais em termos de tamanho, capacidade administrativa e disponibilidade de recursos faz com que, às vezes, os governos com capacidades superiores se recusem a financiar projetos que beneficiam os habitantes de seus pares menores. O contrário também pode acontecer: os governos locais de menor tamanho às vezes temem perder autonomia ao se coordenarem com seus pares mais ricos.

Finalmente, os incentivos pessoais dos governantes fazem com que, muitas vezes, as políticas implementadas no contexto urbano estejam longe daquelas que maximizam a acessibilidade da população. Por exemplo, às vezes os políticos preferem realizar projetos visíveis e de curto prazo que lhes deem retornos eleitorais. Embora possam ser melhores do ponto de vista do bem-estar social, os investimentos de longo prazo que excedem o período do governo local não geram altos retornos políticos. Isso sugere a necessidade de desenvolver instituições e processos sólidos de monitoramento e avaliação.

Assim, são necessários o fortalecimento institucional e das capacidades do estado a nível metropolitano, para coordenar mais e melhores políticas e para levar as cidades latino-americanas para um novo equilíbrio, onde predominem as vantagens da aglomeração e, com isso, alcançar cidades mais produtivas e com níveis mais elevados de bem-estar para os seus habitantes. Em resumo, cidades com maior acessibilidade.

## Referências bibliográficas

CAF (2016). Pesquisa sobre acesso, qualidade e satisfação com serviços públicos na América Latina. Dados disponíveis em: <https://www.caf.com/en/templates/i/investigacion-para-el-desarrollo/encuesta-caf/>

Ch, R., Martin, D. e Vargas, J. F. (2017). Urban Sprawl using Nighttime Lights. CAF. Documento não publicado.

Lanfranchi, G. e Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. CIPPEC. Documento de trabalho N° 151.

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2015). *Governing the City*. Paris: OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-pt>

USGS - NASA (Pesquisa Geológica dos Estados Unidos - Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço, USGS – NASA, por suas siglas em inglês) (2010). Landsat 8. Dados descarregados em janeiro de 2017. Disponível em: <https://earthexplorer.usgs.gov/>

Acesso ao texto completo do **Relatório sobre Economia e Desenvolvimento (RED) 2017**  
(em espanhol) <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

A elaboração deste relatório é da responsabilidade da Direção Corporativa de Análise Económica e Conhecimento para o Desenvolvimento, sob a direção de Pablo Sanguinetti. Juan Vargas e Pablo Sanguinetti foram os coordenadores académicos. Gilles Duranton foi o conselheiro académico.

Os autores dos capítulos são:

**Capítulo 1** Juan Vargas

**Capítulo 2** Cynthia Goytia e Pablo Sanguinetti

**Capítulo 3** Fernando Álvarez e Ricardo Estrada

**Capítulo 4** Pablo Brassiolo e Gustavo Fajardo

**Capítulo 5** Christian Daude



