



Defesa dos direitos à moradia em Lagos

Uma perspectiva histórica sobre as disputas entre o Estado e os cidadãos e as oportunidades emergentes para a reforma da política habitacional

Temilade Sesan

Documento de trabalho

Dezembro de 2023

Urbanização

Palavras-chave:
habitação, moradia, Nigéria,
assentamentos informais (favelas),
governança municipal



Sobre a autora

Temilade Sesan – Centro de Petróleo, Economia da Energia e Direito, Universidade de Ibadan, Nigéria

Email: temi@gbengasesan.com

Produzido pelo grupo de Assentamentos Humanos do IIED

O programa de Assentamentos Humanos do IIED trabalha por meio de parcerias para a criação de cidades que sejam sustentáveis, prósperas, resilientes, saudáveis e seguras, além de inclusivas e equitativas. Fazemos isso gerando informações comprovadas de alta qualidade, moldando debates, formando coalizões e influenciando políticas e práticas em várias escalas.

Produzido em parceria

Este documento de trabalho foi produzido como parte do projeto de pesquisa-ação “Mídia cívica para o direito à moradia: lições das lutas contra os despejos em São Paulo e Lagos”, liderado pelos pesquisadores Alexandre Apsan Frediani e Camila Cocina do IIED. Produzido em parceria com o Centre for Petroleum, Energy Economics and Law (CPEEL), Universidade de Ibadan, Nigéria; e Justice & Empowerment Initiatives (JEI), Nigéria.

O CPEEL é um centro de excelência multidisciplinar que oferece cursos e programas de pesquisa em nível de pós-graduação na interseção de política, direito, economia e sociedade.

A JEI é uma organização não governamental sem fins lucrativos com escritórios em Lagos e Port Harcourt, na Nigéria, que apoia a Nigerian Slum / Informal Settlement Federation para capacitar indivíduos e comunidades pobres e marginalizados a liderar as mudanças que gostariam de ver em suas próprias comunidades.

Publicado pelo IIED, dezembro de 2023

Sesan, T. (2023) Defesa dos direitos à moradia em Lagos: Uma perspectiva histórica sobre as disputas entre o Estado e os cidadãos e as oportunidades emergentes para a reforma da política habitacional. IIED.

www.iied.org/22206IIED

ISBN: 978-1-83759-081-0

International Institute for Environment and Development
44 Southampton Buildings, Londres WC2A 1AP Reino Unido
Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

 @iied

 www.facebook.com/theIIED

Baixe mais publicações em <https://iied.org/publications>



As publicações do IIED podem ser compartilhadas e republicadas de acordo com a Licença Pública Internacional Creative Commons Attribution-

NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0). De acordo com os termos desta licença, qualquer pessoa pode copiar, distribuir e expor o material, desde que atribua o devido crédito à fonte original e não o utilize para fins comerciais nem crie derivados. Licenças diferentes podem ser aplicadas a alguns elementos ilustrativos, em cujo caso a licença será exibida na lateral. O IIED está à disposição para discutir qualquer aspecto de uso adicional. Obtenha mais informações em www.iied.org/about-publications

O IIED é uma instituição beneficente registrada na Inglaterra, Charity No.800066, e na Escócia, OSCR Reg No.SC039864, e uma entidade limitada por garantia registrada na Inglaterra sob o número 2188452.

Agradecimentos

A autora agradece a Andrew Maki (JEI) e Camila Cocina (IIED) por seus comentários construtivos sobre as versões anteriores do artigo.

Este trabalho foi apoiado pelo Arts and Humanities Research Council (número do subsídio AH/W005980).

Há uma longa história de violações do Estado aos direitos à moradia dos cidadãos em Lagos, a capital comercial da Nigéria e a sua cidade mais populosa. Apesar da frequência dessas violações, há uma escassez de discursos acadêmicos críticos sobre esse tópico para desencadear mudanças baseadas em evidências na política e governança urbanas. Este artigo contribui para o discurso ao analisar criticamente a trajetória pós-colonial da política habitacional e do planejamento urbano na cidade. A análise revela estratégias para promover o direito à moradia quando a combinação de recursos escassos e interesses poderosos priva cidadãos comuns desses direitos.

Índice

Resumo	5	4 Discussão: A centralidade do direito à terra	19
1 Introdução	7	5 Próximas etapas do engajamento cívico e defesa de direitos	24
2 Metodologia	9	Abreviaturas e siglas	26
3 Resultados	10	Referências	27
3.1 Iniciativas de políticas habitacionais em nível nacional e estadual: avanços e falhas até o momento	10		
3.2 Envolvimento com comunidades informais: dos despejos ao reassentamento	13		

Lista de quadros e figuras

Lista de quadros

Quadro 1. Agrupamento de terras para desenvolvimento: Isale Gangan	14
Quadro 2. Deslocamento da comunidade e negligência do Estado: Aiyetoro	16
Quadro 3. Barreiras estruturais para a inovação de base: Irede	21
Quadro 4. Cumplicidade do Estado nos acordos tradicionais de arrendamento: Ijora-Badia	22

Lista de figuras

Figura 1. Queda acentuada na construção de unidades habitacionais de baixa renda pela LSDPC	11
Figura 2. Mapa mostrando a localização do distrito comercial central ao redor da ilha de Lagos em relação a outras partes da cidade	15
Figura 3. Vista aérea da ilha de Lagos mostrando uma das três pontes que atravessam a Lagoa de Lagos e ligam a ilha ao continente	15
Figura 4. Vista de rua de Otumara, um assentamento informal considerado pelos agentes da sociedade civil como estando em risco de despejo iminente devido a um exercício de renovação planejado pelo governo estadual	17
Figura 5. O “cais” em Itun Agan, uma comunidade na orla em frente ao principal porto marítimo de Lagos. Comunidades como essa frequentemente são contrapostas ao transporte comercial e interesses do estado nas hidrovias	20

Resumo

Visão geral

Embora o direito à moradia adequada tenha sido firmemente instituído no discurso global de direitos humanos há décadas, as violações do Estado aos direitos à moradia dos cidadãos continuam a ser frequentes em Lagos, a cidade mais populosa da Nigéria, com cerca de 16 milhões de habitantes. Essas violações, que assumem principalmente a forma de despejos forçados e o deslocamento de moradores de assentamentos informais, afetaram mais de dois milhões de pessoas apenas nas últimas duas décadas.

A resposta autoritária do Estado à proliferação de assentamentos informais na cidade encobre em grande parte as causas estruturais do fenômeno, que incluem uma escassez perene de opções de moradia a preços acessíveis no contexto de dificuldades econômicas crescentes e crescimento populacional explosivo. Esse equívoco é ainda mais importante em uma cidade onde a política e planejamento urbanos são impulsionados por visões modernistas de uma “megacidade” do século XXI que promete retornos sobre o investimento para um grupo de agentes públicos e privados influentes, mas que ignora aqueles que vivem na pobreza.

Metodologia

Neste contexto, este artigo analisa como vários agentes — departamentos governamentais, famílias tradicionais proprietárias de terras, investidores privados, organizações da sociedade civil e cidadãos — interagem no cenário habitacional da cidade desde o período imediato pós-colonial, na década de 1960, quando os contornos de uma posição do governo sobre a política habitacional começaram a se formar, até os dias atuais. Com base na metodologia de pesquisa qualitativa, o artigo analisa como os principais momentos históricos nos níveis federal e estadual contribuíram para moldar os discursos e práticas atuais em torno dos direitos individuais de acesso à moradia em Lagos e, no processo, descobrir falhas na política governamental e indicar oportunidades para a defesa dos cidadãos. A análise produz perspectivas importantes destinadas a informar estratégias para um engajamento político mais eficaz por parte da comunidade e dos agentes da sociedade civil.

Resultados

A análise começa descrevendo como, em seis curtas décadas, o estado nigeriano deixou de se ver como responsável direto pelo fornecimento de moradia aos cidadãos, e passou a ceder quase completamente esse papel a agentes privados. Isso constitui apenas um aspecto de uma tendência neoliberal mais ampla que estabeleceu cortes profundos nos gastos do governo a partir de meados da década de 1980. Essa mudança teve um efeito marcante em Lagos, onde uma onda de construção de moradias de baixo custo, iniciada pelo governo estadual no início dos anos 1980, rapidamente fracassou e não se recuperou desde então. O estado não só falhou em desempenhar o papel de facilitador previsto para ele após a liberalização econômica, como sucessivas políticas e programas não evoluíram para atender à demanda por moradia na cidade por parte de uma mão-de-obra cada vez mais informal e de baixa renda. Aliás, a política habitacional, na medida em que opera, concentrou-se principalmente no setor formal e ignorou ou criminalizou os assentamentos informais que surgiram na lacuna criada pela escassez de moradias formais acessíveis.

Talvez de maneira mais perniciosa, a Lei de Uso da Terra de 1978, uma lei federal criada com a intenção democrática de permitir que os governos estaduais administrem terras por meio de fundos em nome de seus cidadãos, se transformou em um dispositivo para concentrar o poder nas mãos de algumas elites poderosas que a usam para tentar legitimar o despejo forçado dos trabalhadores pobres de assentamentos informais. As tentativas relativamente recentes do governo estadual de Lagos de mudar a ênfase de sua resposta política de despejo direto para reassentamento fizeram pouco para ganhar a confiança dos cidadãos ou para atender substancialmente a necessidade fundamental de moradias acessíveis adaptadas às realidades da pobreza, informalidade e heterogeneidade. A questão central que emerge da análise então é saber se o governo estadual precisa reexaminar seu papel na garantia do direito à moradia para os cidadãos neste momento crítico de seu desenvolvimento e adaptar suas políticas de acordo.

Recomendações de políticas

A análise constata que, embora a pressão constante dos movimentos de base, das organizações da sociedade civil local e da comunidade internacional tenha produzido algum progresso ao longo dos anos no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos à moradia dos cidadãos pelo estado, os acordos técnicos, financeiros e políticos existentes precisam ser alterados consideravelmente para que a política de habitação na cidade seja verdadeiramente inclusiva. Um ponto de partida útil seria o estado revisar a anacrônica Lei de Uso da Terra, um sistema único que só permite a propriedade da terra com base em títulos formais, e a substituir por um sistema flexível que admita uma continuidade de direitos à terra e reconheça esses direitos em assentamentos informais. Tal sistema igualitário de posse não será fácil de implementar, dada a multiplicidade de interesses concorrentes (inclusive dentro do aparato estatal) que controlam o acesso à terra em uma cidade que tem tão pouco dela, especialmente em relação à população que vive e trabalha dentro de suas fronteiras.

No entanto, há evidências de que exista capacidade de autogovernança no nível comunitário e que, com a intervenção do estado na forma de infraestrutura básica e políticas fundiárias e habitacionais de apoio, os assentamentos informais se desenvolverão de maneiras

significativas e benéficas para os residentes. Para que isso se torne realidade, no entanto, o governo estadual precisa começar a se ver como responsável por garantir os direitos dos cidadãos à moradia a preços acessíveis. Em outras palavras, é preciso haver uma mudança da atual concepção neoliberal do papel do estado como um facilitador de negócios no setor habitacional para uma outra mais responsiva, que coloque o estado como um facilitador do bem público.

Conclusão

Para concluir, o status quo no setor deixa muito espaço para um engajamento cívico e político inventivo por parte da comunidade e dos agentes da sociedade civil. Dentro dessa ampla competência, há espaço para que esses agentes utilizem mensagens que enfatizem os fundamentos econômicos e centrados em direitos que acomodem assentamentos informais na política habitacional estadual. Uma campanha eficaz exigirá uma ação conjunta que envolva os cidadãos em todos os níveis da sociedade, mas especialmente os residentes da classe média cujas vozes têm estado historicamente ausentes do discurso do direito à moradia, mas que são fundamentais para sinalizar solidariedade e exercer a pressão necessária sobre a classe política para que atue no interesse de todos os cidadãos.

1

Introdução

O direito à moradia adequada se tornou firmemente instituído no discurso global dos direitos humanos com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) — e novamente em 1966, com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais liderado pela ONU. Várias décadas depois, no entanto, esses tratados globais ainda não se tornaram realidade local em muitas cidades do Sul Global, incluindo Lagos, a capital comercial da Nigéria, uma cidade-Estado que abriga cerca de 16 milhões de pessoas em 2023 (Macrotrends 2023), 70% das quais vivem em assentamentos informais (Anistia Internacional do Reino Unido 2020).

As violações dos direitos à moradia dos cidadãos em Lagos se expressam principalmente na forma de despejos forçados de moradores de assentamentos informais pelo governo estadual. Somente nas últimas duas décadas, segundo a Anistia Internacional (2017), mais de dois milhões de moradores foram despejados à força de suas casas e locais de trabalho pelo governo estadual. Para entender a propensão do estado para despejos forçados, é necessário examinar suas motivações subjacentes, principalmente, a busca pela modernidade que preocupa os administradores desde os tempos coloniais (Abba 2021). Esta busca pela modernização atingiu proporções descomunais em 1995, quando o estado foi oficialmente declarado como uma “megacidade” pela ONU-Habitat, em virtude de ter ultrapassado a marca de 10 milhões de habitantes (Governo do Estado de Lagos). Há uma longa história de mobilização de capital privado pelo estado e a serviço de sua visão modernista, exigindo o despejo

de moradores de assentamentos informais e outros considerados pobres demais para gerar os retornos necessários sobre o investimento (Abba 2021).

Apesar da proeminência dos despejos forçados em Lagos, no entanto, há uma escassez de discurso acadêmico crítico neste contexto que possa desencadear mudanças baseadas em evidências no planejamento ou na política (Aderoju 2020). Além disso, as narrativas que existem na academia e na sociedade civil historicamente se concentraram na questão iminente dos despejos, com pouca referência às disposições estruturais mais amplas e de longo prazo necessárias para garantir os direitos à moradia para os cidadãos. Em particular, os despejos forçados em Lagos ocorrem no contexto de um grave déficit de moradias a preços acessíveis na cidade (Aderoju 2020) - um problema de planejamento e política que tem recebido muito menos atenção do que o necessário pelas partes interessadas governamentais e não governamentais.

A análise deste artigo foi realizada como parte de um estudo mais amplo que observa como os movimentos de base e as organizações da sociedade civil tem usado estratégias facilitadas pelos meios de comunicação, incluindo digital e social, para destacar e desafiar as violações dos direitos à moradia em Lagos. O objetivo era, por um lado, aprender lições que pudessem ser usadas para desenvolver as capacidades dos defensores de base, e por outro, influenciar discursos públicos e agendas políticas.

Para tanto, a análise traça a trajetória da política habitacional na cidade tal como vem se constituindo desde o período imediato pós-colonial até a presente data. Os resultados e conclusões da análise irão fundamentar a coprodução (por agentes comunitários, organizações da sociedade civil e pesquisadores) de resultados e estratégias de mídia cívica voltados para um engajamento mais eficaz com a agenda política habitacional da cidade do que tem sido observado historicamente.

O artigo está estruturado da seguinte maneira. Primeiro, descrevemos a metodologia utilizada na análise, detalhando aspectos do projeto de pesquisa principal, como amostragem e seleção de casos. Então, apresentamos as principais descobertas da análise em duas partes:

- o arco histórico das iniciativas de política habitacional em Lagos e na Nigéria de forma mais ampla, destacando avanços e falhas, e
- tentativas mais recentes de reflexividade por parte do governo estadual de Lagos, que procurou distanciar-se das práticas de despejo de longa data e começou a enfatizar o direito dos moradores de favelas deslocados ao reassentamento.

Em seguida, há uma discussão sobre a necessidade de situar os desenvolvimentos históricos e recentes do cenário da política habitacional no contexto das contínuas contestações sobre o direito à terra entre os vários interesses particulares na cidade. O artigo finaliza com recomendações práticas para fortalecer o engajamento cívico e a defesa de direitos pelos movimentos de base e agentes da sociedade civil.

2

Metodologia

O estudo utilizou uma abordagem qualitativa na pesquisa do contexto histórico, político e social em que as políticas e o engajamento cívico em torno das questões habitacionais foram promulgados em Lagos desde a década de 1960. O objetivo geral da pesquisa foi **identificar as principais políticas e/ou programas públicos que contribuíram para moldar os discursos e práticas atuais sobre o direito individual e coletivo dos cidadãos ao acesso à moradia adequada na cidade.**

Para isso, o estudo apresentou os seguintes questionamentos:

- a. Quais são os principais espaços de formulação de políticas, planejamento e/ou desenvolvimento de programas que desempenharam um papel no avanço dos direitos à moradia em Lagos?
- b. Em que nível (nacional, estadual, comunitário) essas iniciativas acontecem e quais foram as mais significativas para o avanço do direito à moradia?
- c. Existem processos históricos que são particularmente relevantes para entender essas políticas/programas?
- d. Quem são os principais agentes envolvidos nesses processos?
- e. Como esses processos criaram avanços e perdas no passado em relação ao direito à moradia?
- f. Que oportunidades esses espaços poderiam criar para promover os direitos à moradia no futuro?

Para abordar essas questões, realizamos uma combinação de pesquisa primária (por meio de análise de documentos) e pesquisa secundária (por meio de entrevistas com informantes-chave). A parte da análise de documentos começou com uma pesquisa bibliográfica que abrangeu tanto a literaturas acadêmica quanto a cinzenta, bem como fontes de mídia digital (em particular, documentários em vídeo). Essas fontes produziram dados que vão desde informações gerais sobre o setor habitacional, informações sobre iniciativas políticas específicas em todo o país/cidade, até os resultados dessas políticas e programas em comunidades específicas.

As entrevistas com informantes-chave foram realizadas com seis entrevistados de instituições públicas, do setor privado, do meio acadêmico, de comunidades locais e da sociedade civil. As perguntas da entrevista abordaram a posição de cada entrevistado no cenário habitacional; políticas/programas relevantes com os quais eles estiveram envolvidos, seja de forma geral ou em comunidades específicas; os impactos dessas intervenções no nível da comunidade e da cidade; as dimensões de gênero e de inclusão das intervenções; e recomendações para o avanço dos direitos de moradia dos cidadãos além do status quo. Todas as entrevistas foram transcritas na íntegra e codificadas para revelar os temas elaborados nos resultados abaixo.

3

Resultados

3.1 Iniciativas de políticas habitacionais em nível nacional e estadual: avanços e falhas até o momento

No período imediato pós-colonial na Nigéria, e especialmente após a guerra civil do país,¹ o governo federal assumiu um papel muito ativo como fornecedor direto de habitação para os cidadãos. Esta política de construção direta reconheceu Lagos como o epicentro do crescimento populacional e econômico do país e alocou recursos, por conseguinte. Até 20% da meta nacional para habitação do governo foi dada ao estado, com o restante compartilhado com o resto do país. No entanto, essa política aparentemente responsiva era tão ineficiente quanto pouco transparente. O governo raramente cumpria suas próprias metas de construção, e as casas que eram construídas muitas vezes acabavam em posse de altos funcionários e seus conhecidos, em vez de serem destinadas para aqueles que estavam qualificados em virtude da necessidade.

Esse esforço de construção liderado pelo governo continuou até o início dos anos 80, quando ocorreu a mudança global para políticas neoliberais,² prometendo crescimento econômico em troca de cortes profundos nos gastos públicos. O chamado programa de ajuste estrutural na Nigéria abriu o caminho para o governo cessar ou limitar o investimento direto em setores fundamentais de interesse público, como agricultura e habitação. A expectativa era que, se o setor privado

liderasse o investimento nessas áreas, isso limitaria as ineficiências do mercado e impulsionaria o crescimento. Embora a medida tenha produzido alguns resultados favoráveis em termos de liberalização econômica e crescimento do PIB, ela tem sido menos eficaz na prestação de serviços públicos e na redistribuição de renda.

Para a habitação, a mudança neoliberal significava que o setor privado passou a ser responsável pelo fornecimento de moradia para a massa da população, enquanto o governo deveria criar um ambiente político favorável para que isso acontecesse. Como resultado, em Lagos, o papel do governo no fornecimento direto de moradia tem sido muito mais limitado nas últimas décadas, sendo os programas mais significativos os conjuntos habitacionais de baixo e médio custo construídos sob os auspícios da Companhia de Desenvolvimento e Propriedade do Estado de Lagos (*Lagos State Development and Property Corporation*, LSDPC) e do Esquema de Hipoteca para Aquisição de Casa Própria no Lagos (*Lagos Home Ownership Mortgage Scheme*, Lagos HOMS). Esses programas começaram sendo amplamente equitativos para os cidadãos da classe média baixa, especialmente durante a administração socialista do governador Lateef Jakande. No entanto, eles se tornaram progressivamente menos acessíveis e caros nos últimos tempos — isso é particularmente evidente no novo programa do Lagos HOMS.³

O Lagos HOMS foi introduzido pela administração Fashola (2007-2015) para fornecer financiamento hipotecário na compra do primeiro imóvel na cidade a

¹ A guerra civil na Nigéria, também conhecida como Guerra de Biafra, durou de 1967 a 1970.

² Em sintonia com uma onda mais ampla de liberalização econômica no Ocidente, o Fundo Monetário Internacional concedeu empréstimos a países da África e da América Latina, condicionados à redução da intervenção governamental nos mercados domésticos.

³ Paradoxalmente, muitas das unidades de Lagos HOMS estão sendo construídas em terrenos que foram locais de despejos forçados pelo governo estadual, e agora os preços estão fora do alcance dos ocupantes originais.

taxas de juros de um dígito. No entanto, o programa é tão inacessível que é irrelevante para a grande maioria dos residentes de baixa e média renda aos quais o programa é ostensivamente direcionado. Somente a taxa administrativa de 25 mil naira nigeriana (NGN) é quase o equivalente ao salário mínimo mensal oficial do país (30 mil NGN, ou 65 dólares pelas taxas de câmbio de junho de 2023). Isso se soma a um depósito de 30% do valor da propriedade no momento da compra, o que equivale a 1.230.000 NGN (ou mais de três anos de renda de salário mínimo) para a unidade de menor valor que custava 4.100.000 NGN em junho de 2023 (NigerianPrice.com).

Além disso, a escala desses programas está longe de ser proporcional à necessidade. Até 2022, por exemplo, a LSDPC havia entregado apenas 27.000 unidades habitacionais em seus 50 anos de existência (Daily Trust, novembro de 2022), uma gota no oceano em comparação ao déficit habitacional atual de mais de três milhões de unidades. Outro indicativo do lento progresso do programa é o fato de que quase 70% das unidades habitacionais existentes foram iniciadas durante a administração de Jakande entre 1979 e 1983 (ver Figura 1), continuando com a construção de algumas unidades até o final da década de 1980 (City People, novembro de 2022).

Embora algumas das unidades da era Jakande fossem programas de alta e média renda, a grande maioria (84%) foi explicitamente construída para residentes de baixa renda. Por outro lado, os programas subsequentes têm sido acessíveis principalmente por pessoas de alta e média renda, com vários deles localizados em áreas nobres (City People 2022), uma

indicação de como a visão da LSDPC para habitação se tornou cada vez mais exclusiva, mesmo que o limite para o status de renda média tenha aumentado na cidade.

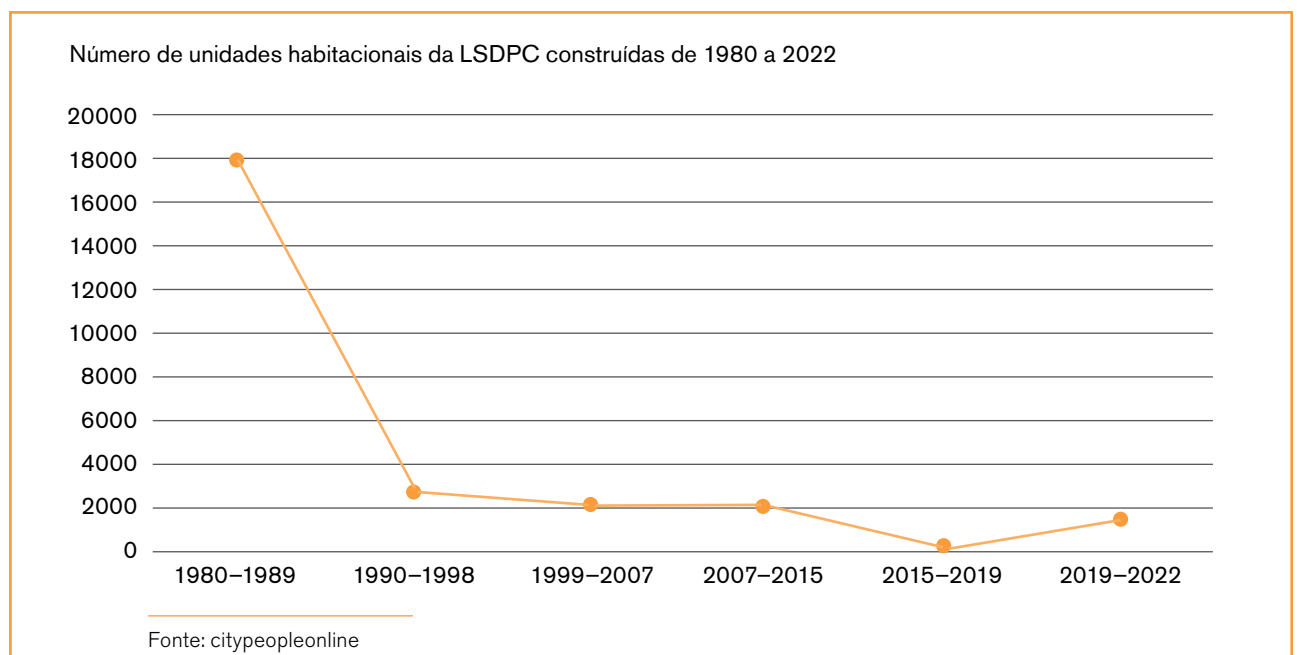
A queda na disponibilidade e no acesso à moradia coincide com o período em que a informalidade e a pobreza cresceram exponencialmente na cidade. O governo não só falhou em desempenhar o papel de facilitador que se esperava dele após a liberalização econômica, como políticas e programas estatais não evoluíram para atender à demanda por moradia por parte de uma mão-de-obra cada vez mais informal e de baixa renda.

Alguns dos fatores responsáveis por isso são de natureza macroeconômica e, sem dúvida, estão fora do controle do governo estadual:

- a necessidade de uma transformação estrutural, sustentada pela industrialização, para criar as condições para a formalização generalizada e o crescimento econômico
- aumento de taxas de juros e inflação crescente, aumentando o custo de tudo, desde materiais de construção até hipotecas, e
- retrocessos recentes causados pelos efeitos em cascata da pandemia do Coronavírus em todo o mundo.

Apesar dessas restrições reais em nível nacional, o governo estadual historicamente direcionou grande parte de seus esforços para o setor habitacional formal, sobretudo ignorando ou criminalizando os assentamentos informais, ou favelas, que se

Figura 1. Queda acentuada na construção de unidades habitacionais de baixa renda pela LSDPC



desenvolveram em paralelo. Isso ocorre apesar de uma clara lacuna de acessibilidade entre o mercado imobiliário formal, onde o aluguel médio anual da cidade em agosto de 2022 era de 900 mil NGN, equivalente a quase 2 mil dólares (Ikpoti 2022), e os acordos mais flexíveis em assentamentos informais. Os locatários aqui podem pagar tão pouco quanto 36 mil NGN por ano, um valor normalmente dividido em parcelas mensais ou mesmo semanais, sem pagamento antecipado necessário em muitos casos.

O resultado tem sido uma série de políticas e programas estaduais que não se alinham com as realidades e necessidades de mais de 70% da população da cidade. Talvez a mais prejudicial deles seja a Lei de Uso da Terra de 1978, uma lei federal que confia a propriedade de todo o território urbano ao governador de cada estado, no entendimento de que a terra está sendo administrada por meio de fundos em nome de seus cidadãos (Yahaya 2019).

Como será visto no caso de Lagos, no entanto, a lei conseguiu, na sua maioria, perpetuar a centralização e concentração do poder fundiário nas mãos de poucos, ao mesmo tempo que alienou a maioria. Isso levou a confrontos e violações generalizadas dos direitos à moradia dos cidadãos pelo governo.

A resposta mais substancial do governo à proliferação de assentamentos informais até o momento foi a criação da Agência de Renovação Urbana do Estado de Lagos (*Lagos State Urban Renewal Agency*, LASURA). Fundada em 1991 e atualmente situada no Ministério do Planejamento Físico e Desenvolvimento Urbano, a agência tem uma estrutura robusta para se envolver com comunidades informais a fim de determinar suas necessidades e criar propostas de renovação.

De acordo com o seu papel voltado para a comunidade, a agência conta com uma equipe multidisciplinar composta por assistentes sociais, bem como especialistas técnicos. Seu objetivo, em princípio, é responder às necessidades dos moradores dessas comunidades e prestar contas a eles. Na prática, no entanto, a agência tem tido dificuldades em construir confiança com esses moradores, especialmente porque a confiança do público no governo foi corroida.

O déficit de confiança no caso da LASURA é, pelo menos em parte, causado por conflitos de interesse entre várias agências do governo estadual. Com exceção de alguns projetos de pequena escala, a LASURA não tem o poder de implementar os planos que elabora, o que significa que ela depende de funcionários de outros ministérios e agências — cujos interesses em terras contestadas muitas vezes estão em desacordo com os da LASURA e seus constituintes — para atingir o seu potencial. Normalmente, o governo estadual designa oficialmente uma determinada

comunidade de favela como uma área de renovação urbana, solicita uma proposta de renovação à LASURA e espera que a agência fique em segundo plano, independentemente da proposta ser implementada ou não. O não cumprimento das propostas sinaliza às comunidades que o governo não está focado em atender aos seus interesses. Isso perpetua o ciclo de desconfiança entre o estado e os cidadãos. Para agravar a questão, os esforços dos agentes da sociedade civil para persuadir a LASURA a adotar uma abordagem mais incremental para a urbanização de favelas são rotineiramente descartados por eles. O resultado é uma oportunidade perdida de alcançar alguma mudança positiva e ganhar a confiança dos cidadãos no processo.

O status quo é especialmente insustentável, uma vez que os assentamentos informais são sintomáticos de um problema mais amplo, ou seja, uma grave escassez de opções de moradia a preços acessíveis na cidade. Este é o problema que as políticas e programas governamentais, independentemente da sua intenção, não conseguiram resolver. Mais uma vez, essa falha é parcialmente motivada por causas macroeconômicas: a habitação é um setor de capital intensivo em que os preços são determinados por diversas variáveis — é ainda mais problemático em uma economia fraca. Além disso, o padrão histórico de migração rural-urbana que contribui significativamente para as rápidas taxas de crescimento populacional em Lagos cria uma demanda por moradia inimaginável em muitos outros contextos.

Mas a questão que as políticas governamentais não conseguiram responder até o momento é: dada a realidade de pobreza e informalidade que prevalece em Lagos, **como tornar acessível a moradia digna para a maioria dos cidadãos?**

O ponto de partida para responder a essa pergunta é entender a natureza heterogênea das necessidades habitacionais na cidade. Embora existam muitas pessoas que são residentes permanentes e que, portanto, irão valorizar a casa própria, há outras com raízes em outros lugares — incluindo algumas das pessoas que acabam em assentamentos informais — para quem a cidade nunca será nada mais do que um lugar temporário, ou mesmo transitório, para realizar seus negócios. O reconhecimento desses múltiplos níveis de necessidade irá ajudar o governo a diversificar as políticas que se concentram em concepções restritas de propriedade de imóveis para políticas que acomodam os requisitos específicos de diferentes segmentos da população da cidade e os ajudam a ter acesso a soluções de moradia a preços acessíveis, incluindo opções abaixo do preço de mercado.

A questão da moradia a preços acessíveis está ligada ao acesso ao financiamento acessível. As soluções convencionais de hipotecas têm sido ineficazes no

contexto nigeriano, com programas de hipotecas públicas apresentando falhas e programas privados sendo proibitivamente caros, mesmo para possíveis clientes da classe média.⁴ É importante ressaltar que esses programas, criados em torno do emprego no setor formal, não foram projetados para serem acessíveis aos pobres, muitos dos quais trabalham no setor informal.

As questões de moradia e financiamento acessíveis vão ao cerne do papel que o governo vê para si mesmo diante de restrições econômicas e necessidades sociais prementes. Como mostram os resultados dessa análise, é imperativo que o governo questione reflexivamente as políticas e modelos nos quais historicamente se baseou e adote abordagens mais adequadas às realidades de informalidade e heterogeneidade que caracterizam o mercado imobiliário na cidade.

A próxima seção examina a resposta atual do governo às moradias informais na cidade. A análise mostra que, embora a resposta tenha melhorado um pouco nos últimos anos do ponto de vista dos direitos, ainda há muito a ser feito para construir uma sociedade verdadeiramente inclusiva para todos os cidadãos.

3.2 Envolvimento com comunidades informais: dos despejos ao reassentamento

Na ausência de opções de moradia a preços acessíveis em Lagos, as favelas se proliferaram por toda a cidade. É difícil obter os números oficiais, mas estudos feitos pela LASURA e pela Federação Nigeriana de Favelas/ Assentamentos Informais (“a Federação”) ao longo dos 15 anos estimam que o número de favelas em toda a cidade seja superior a 200, muitas delas em locais privilegiados, perto do distrito comercial central da cidade (Future Cities Nigeria 2021).

Historicamente, a reação mais evidente do governo aos cidadãos que vivem em assentamentos informais tem sido despejá-los à força, embora existam muitas outras comunidades que são simplesmente ignoradas ou ameaçadas sem ações de acompanhamento. Houve vários casos de despejo notórios, desde os famosos despejos de Maroko em 1990, que deslocaram 300 mil pessoas (Gaestel 2015), até os despejos mais recentes de Otodo Gbame, nos quais 30.000 pessoas perderam suas casas durante a noite em um movimento que o Supremo Tribunal Estadual mais tarde declarou inconstitucional (Hegarty 2017). Existem muitos casos de despejo mais discretos que não geram repercussão na mídia, mas não são menos graves em sua violação

dos direitos humanos fundamentais dos cidadãos envolvidos. Um exemplo é Marwa, uma comunidade informal à beira-mar no eixo Lekki que foi deixada a crescer sob acordos obscuros de locação por anos antes de ser abruptamente derrubada pelo estado com base em motivos frágeis. Esse cenário, em que o governo ignora por um longo período um assentamento que está surgindo e, em seguida, toma posse quando o valor da terra se valoriza significativamente, é típico da maneira como o estado se envolveu com as favelas da cidade.

Esses despejos geraram ativismo local, principalmente por parte da Federação e de organizações da sociedade civil, como Iniciativas de Justiça e Empoderamento (Justice & Empowerment Initiatives, JEI), Espaços para a Mudança (*Spaces for Change*) e o Centro de Ação de Direitos Sociais e Econômicos (*Social and Economic Rights Action Center, SERAC*). A pressão constante exercida sobre o estado por esse grupo relativamente pequeno de cidadãos resultou em uma série de pronunciamentos judiciais em favor dos moradores de assentamentos informais, e aumentou a conscientização pública sobre as violações de direitos que ocorrem durante os despejos forçados.

Também houve esforços por parte de doadores e parceiros de desenvolvimento para incentivar mudanças na posição do governo, condicionando o financiamento de projetos de infraestrutura à demonstração de respeito aos direitos dos cidadãos, como a pagamento de indenização às populações afetadas pelo deslocamento involuntário. Um bom exemplo é o projeto Future Cities Nigeria (FCN), recentemente concluído e financiado pelo Ministério das Relações Exteriores, Commonwealth e Desenvolvimento (*Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO*) do governo do Reino Unido. O FCN trabalhou com a LASURA e seu⁵ ministério de origem para elaborar diretrizes de renovação urbana que estabelecessem procedimentos rigorosos para indenizar e reassentar pessoas deslocadas de assentamentos informais. Embora essas diretrizes sejam atualmente específicas da LASURA e não sejam obrigatórias, há indicações de que o governo, e a LASURA em particular, esteja tentando levar adiante algumas de suas recomendações com relação ao reassentamento.

No passado, houve casos em que a LASURA aplicou princípios de reassentamento, mas estes foram poucos e raros. A agência destaca as comunidades reassentadas como Oluwole, Olaleye-Iponri e Isale Gangan como prova de sucesso. Esses exemplos, embora válidos, são ofuscados pela preponderância de casos de despejo total e pelo fracasso geral do estado em promulgar políticas habitacionais em favor dos menos favorecidos. Além disso, os projetos de

⁴ Não surpreende que o mercado hipotecário no país contribui com menos de 0,5% do PIB.

⁵ O Ministério do Planejamento Físico e Desenvolvimento Urbano.

reassentamento da LASURA envolveram principalmente a transferência de moradores deslocados para locais periféricos, longe de seus meios de subsistência e centros de atividade econômica anteriores. Por exemplo, os residentes do projeto Isale Gangan, que muitas vezes é considerado um modelo de renovação inclusivo (veja o Quadro 1), foram reassentados do centro de comércio da ilha de Lagos para locais periféricos, como Iba e Shasha, com pouca consideração sobre como a mudança afetaria sua proximidade com oportunidades de subsistência ou sua capacidade de acessar serviços sociais, como saúde e educação.

Como um indicativo de reflexividade, a LASURA demonstrou sua intenção de entrar em uma nova fase sob a atual administração Sanwo-Olu, com duas grandes melhorias em relação ao passado:

- Sua política de reassentamento não será mais aplicada seletivamente, mas será utilizada em todos os projetos de reconstrução de favelas, de modo que toda proposta de renovação urbana será agora acompanhada de um plano de ação de reassentamento desenvolvido em consulta com as comunidades, e

- os moradores não serão mais reassentados em territórios distantes, mas serão realojados nas proximidades de suas comunidades de origem.

A agência pretende atingir essas metas por meio de acordos de joint-venture com agentes do setor privado, onde estes últimos financiam a construção de blocos habitacionais de vários andares, ficam com uma porcentagem das unidades para recuperar seu investimento e entregam o restante ao governo para fins de reassentamento. A premissa é que, ao construir o maior número possível de unidades de projetos variados (um, dois e três dormitórios) em terrenos anteriormente subutilizados, o estoque de moradias da cidade possa ser simultaneamente multiplicado e se tornar mais acessível.

No entanto, apesar de todas as tentativas de inovação da LASURA, as metas descritas acima podem não ser alcançadas por vários motivos.

Em primeiro lugar, não há garantia de que aqueles que serão reassentados dentro de seus bairros originais possam pagar o aluguel, já que será várias vezes maior do que o anterior, e o estado não deu

QUADRO 1. AGRUPAMENTO DE TERRAS PARA DESENVOLVIMENTO: ISALE GANGAN

No que diz respeito ao envolvimento das partes interessadas em projetos de renovação urbana, o projeto Isale Gangan na ilha de Lagos representa um caso único. Isso se deve à localização do projeto. A ilha de Lagos, lar dos primeiros habitantes da cidade, é o seu centro histórico, com laços familiares e comunitários que remontam a várias gerações. Foram estes laços que se mostraram particularmente úteis na realização do projeto. A tradição de passar terras de uma geração para outra na ilha muitas vezes resulta em famílias que ficam com pequenos pedaços de terra que, por si só, não são amplos o suficiente para qualquer tipo de desenvolvimento formal. O governo da época, em parceria com incorporadoras privadas, conseguiu convencer doze dessas famílias a juntar suas terras ancestrais para formar um lote grande o suficiente para a construção das torres Isale Gangan. A estrutura final consiste em 48 apartamentos de “luxo”, 12 dos quais foram devolvidos aos proprietários originais do terreno sem nenhum custo para eles.

Avaliações independentes pós-projeto relatam um alto nível de satisfação entre os proprietários da Isale Gangan. Isso se deve ao fato de o governo ter negociado com eles, as principais partes interessadas, de uma forma que transmitia transparência, equidade e respeito básico por seus direitos.

Os principais elementos da abordagem do governo incluem: reassentamento temporário dos proprietários

originais em moradias públicas, com a opção de dar o valor equivalente em dinheiro para aqueles que desejassem encontrar acomodações temporárias por conta própria; e dar aos proprietários liberdade para fazer o que quisessem com os apartamentos alocados a eles no final do projeto.

Não é incomum na ilha de Lagos que incorporadoras privadas compensem generosamente os proprietários de terras (seja em dinheiro ou com estoque de moradias) por cederem sua propriedade para renovação. No entanto, como regra, essa compensação é limitada apenas aos proprietários de terras, enquanto os inquilinos muitas vezes não têm direito a nenhum recurso — indicando as potenciais limitações de promover a abordagem de agrupamento de terras de forma mais ampla na cidade. Em uma reviravolta reveladora, alguns dos proprietários de terras que se beneficiaram da reconstrução da Isale Gangan não conseguiram manter a manutenção de seus novos apartamentos, o que os forçou a vender e mudar para acomodações mais baratas. As outras unidades foram colocadas no mercado a um preço que está fora do alcance do morador médio da ilha de Lagos, tornando o projeto pouco mais do que um esquema de gentrificação à moda antiga. Ainda assim, o modelo oferece lições úteis para a renovação urbana — notadamente, o sucesso do governo estadual em proteger os proprietários originais das forças do mercado para que eles tivessem a garantia de ter um lugar na nova ordem.

nenhuma indicação de ajudá-los a obter financiamento acessível. De fato, a história aponta para os riscos de se confiar nessa estratégia para fornecer moradia inclusiva, por mais bem-intencionada que seja a administração. O caso de Aiyetoro, um assentamento informal do outro lado da Third Mainland Bridge de um conjunto habitacional da LSDPC de baixo custo construído durante o governo Jakande (1979-1983), apresenta uma história de advertência a esse respeito (Quadro 2). Como os residentes originais não podem

pagar o aluguel a preços de mercado, é provável que a absorção das unidades, se acontecer, seja principalmente por pessoas de fora com maior poder aquisitivo. Na verdade, esta é a causa provável da hesitação dos atuais moradores da propriedade de Adeniji Adele, uma área de renovação urbana designada no coração da cidade, onde o processo está paralisado durante vários anos devido à incapacidade de reunir os moradores para negociações com o governo e possíveis investidores.⁶

QUADRO 2. DESLOCAMENTO DA COMUNIDADE E NEGLIGÊNCIA DO ESTADO: AIYETORO

Aiyetoro é um assentamento informal na Lagoa de Lagos. Gerações de moradores encheram o território de areia desde o final da década de 1970 e o transformaram em uma comunidade próspera de cerca de 40.000 pessoas. Ele fornece moradia para milhares de trabalhadores que dependem da lagoa para sua subsistência: serradores da serraria adjacente de Oko-Baba; pescadores (e as mulheres que processam o peixe); e transportadores que transportam mercadorias e pessoas pela lagoa.

Os habitantes originais migraram para o sul das comunidades pesqueiras no estado de Ondo e ocuparam um local próximo. Eles foram forçados a se mudar para seu local atual pelo governo estadual para abrir espaço para a construção de um conjunto habitacional da LSDPC durante o governo de Jakande. O governo prometeu reassentar os moradores, mas isso nunca aconteceu. A narrativa popular é que o governo da época estava seriamente empenhado na inclusão dos habitantes originais no programa, mas esses planos foram sequestrados pelos “ricos e poderosos” que tomaram todas as novas unidades para si.

Agravando a decepção inicial do governo Jakande, sucessivos governos ignoraram em grande parte o povo de Aiyetoro ao longo dos anos. Os moradores citam a falta de serviços públicos básicos - água potável, saneamento, centros de saúde, escolas, estradas de acesso e esgoto. Eles tiveram que providenciar esses serviços por conta própria ou acessá-los em comunidades vizinhas. Após décadas de negligência, os moradores agora enfrentam a ameaça de despejo pelo governo, como parte dos planos de realocar a serraria Oko-Baba para o lado mais distante da lagoa, longe dos centros populacionais que são tão vitais para o comércio.

Este plano ignora completamente as dependências entre a serraria e o local onde vivem seus trabalhadores, bem como outros que construíram seus meios de subsistência ao redor da lagoa e não conhecem outra maneira de ganhar a vida.

Os moradores agora vivem com medo constante do despejo pelo estado. Como um deles disse: “Se eles vierem ou não, está tudo nas mãos de Deus”. A ameaça atual não é por falta de defesa por parte do povo. Os líderes comunitários têm feito petições a sucessivos governos nacionais e estaduais desde a década de 1980, mas a situação da comunidade continua tão precária como sempre. Parte do problema é a dualidade de responsabilidades que é típica das comunidades litorais de Lagos. O governo estadual continua encaminhando a comunidade ao governo federal com a premissa de que o território que ocupam pertence oficialmente a este último, mesmo que, na prática, o estado mantenha significativa autonomia e autoridade sobre essas terras. E as instituições em nível nacional são ainda menos responsáveis do que aquelas em nível estadual. Como resultado, os políticos rotineiramente prometem mudanças aos moradores durante a temporada eleitoral, mas quebram essas promessas quando assumem o cargo.

As demandas dos moradores são bastante simples. Na ausência de alternativas “razoáveis” para a modernização ou reassentamento da comunidade, eles querem ser deixados em paz para viver suas vidas sem medo de despejo ou assédio. Eles desenvolveram sistemas de governança equitativos (como um sistema de mapeamento e alocação de terras que protege os direitos das mulheres à propriedade da terra) ao longo do tempo. Portanto, o governo deve se basear em lições de processos de baixo para cima, como esses, na criação de políticas habitacionais voltadas para a população carente.

⁶ Adeniji Adele é composto de 730 apartamentos de dois e três dormitórios que foram construídos pela estatal Lagos Building Investment Company durante a administração de Jakande. A propriedade se deteriorou ao longo do tempo, em parte devido a erros que foram cometidos no momento da construção, mas a maioria dos moradores de baixa renda permaneceram lá. O governo estadual, por meio de seu Escritório de Parcerias Público-Privadas e a LASURA, está buscando reformar e comercializar a propriedade por meio de um acordo de joint venture, mas o progresso tem sido lento e irregular.

Figura 4. Vista de rua de Otumara, um assentamento informal considerado pelos agentes da sociedade civil como estando em risco de despejo iminente devido a um exercício de renovação planejado pelo governo estadual



Crédito da foto: Temilade Sesan

Isso leva a um segundo ponto, que é que, apesar do aparente progresso feito pela LASURA no engajamento com os cidadãos, a agência tem encontrado dificuldades para penetrar nos atritos internos, muitas vezes de décadas, que existem em muitas das comunidades com as quais tenta trabalhar. Na prática, isso requer que mais esforços sejam direcionados para o engajamento da comunidade, juntamente com evidências concretas de resultados positivos por parte da agência. No entanto, como foi mencionado acima, a LASURA depende de outras agências do governo estadual⁷ para colocar em prática qualquer um de seus planos, colocando-a em uma posição vulnerável no que diz respeito ao cumprimento de promessas aos seus eleitores.⁸ Além dos problemas ocasionados por falhas na colaboração interagências, existem lacunas de capacidade interna dentro da própria LASURA que prejudicam sua competência para realizar seu

mandato. As graves lacunas de recursos humanos surgiram devido ao fato de os funcionários terem sido realocados para outros ministérios e departamentos dentro do serviço público estadual, o que reduziu o grupo multidisciplinar da agência e que talvez seja o sinalizador da baixa prioridade atribuída pelo governo ao mandato da agência. Isso impõe restrições reais à capacidade da agência de não apenas desenvolver planos de redesenvolvimento e reassentamento centrados no ser humano, mas também de desenvolver independentemente casos de negócios para esses planos que irão atrair o tipo certo de capital.

No presente contexto, os acordos de joint-venture previstos pela LASURA não parecem ter sido recebidos com muito entusiasmo pelos agentes do setor privado. A ênfase dentro do setor imobiliário na elaboração de propostas “financiáveis” faz com que tanto o governo

⁷ Fazem parte o Ministério da Habitação e a Lagos Building Investment Company, que detêm os títulos de várias áreas de renovação urbana designadas, bem como agências responsáveis pela entrega de infraestruturas críticas nessas áreas, como o Ministério das Obras e o Ministério da Saúde. Outras agências também são acionadas quando a natureza do caso exige sua contribuição, como o Escritório de Parcerias Público-Privadas em discussões de joint-venture e o Ministério da Justiça em casos que envolvem litígios.

⁸ De acordo com a equipe entrevistada da LASURA, houve algum progresso nessa frente. Houve mais colaboração e coordenação entre ministérios e agências estaduais nos últimos anos do que anteriormente. No entanto, é necessária uma maior cooperação e sinergia dentro do governo para que a renovação urbana seja feita no interesse dos cidadãos

quanto o setor privado continuam a construir para as pessoas de renda média. Ainda é necessário identificar fontes de financiamento, inclusive dentro do orçamento do governo, para financiar os planos de reassentamento inclusivos que a LASURA começou a desenvolver. Uma política de reassentamento inclusivo não só melhoraria a acessibilidade para os “reassentados” reconhecidos — estabilizando os aluguéis a taxas abaixo do mercado, por exemplo — mas também forneceria indenização para inquilinos e posseiros que não têm direito

reconhecido à terra. A elaboração dos detalhes do tipo de investimento de longo prazo e do financiamento acessível que são necessários para atender às necessidades heterogêneas de moradia de todos os cidadãos, em vez das necessidades de apenas alguns, é um próximo passo urgente para o governo estadual. O Quadro 3 destaca uma proposta liderada pela comunidade que ressalta o potencial de atender às necessidades de moradia da população carente por meio de abordagens alternativas.

4

Discussão: A centralidade do direito à terra

Fica claro a partir da análise das políticas e programas habitacionais apresentada acima que as iniciativas governamentais têm sido historicamente voltadas para o desenvolvimento de instituições e instrumentos formais para futuros proprietários de imóveis. Várias versões dessas políticas surgiram e desapareceram ao longo dos anos, mas não há muitas políticas deliberadas que visam a maioria dos trabalhadores pobres que precisam recorrer a acordos informais devido à falta de moradia acessível.

Em nenhum lugar a insistência do estado na formalização é mais acentuada do que no procedimento que instituiu a titulação de terras após a promulgação do governo federal da Lei de Uso da Terra de 1978 mencionada acima. Desde então, a Certidão de Ocupação, ou “C of O”, emitida pelo governador, tem sido o único padrão oficialmente reconhecido para estabelecer a segurança da posse no estado. O problema com esse padrão é que ele está desalinhado com a realidade de como as instituições estatais criadas para esse fim realmente funcionam. Os obstáculos burocráticos envolvidos na obtenção da certidão do estado tornam o processo caro e demorado, de modo que muito poucos proprietários no setor habitacional formal conseguiram fazê-lo, especialmente a população carente urbana, para quem o processo é semelhante a fazer “um camelo passar pelo buraco de uma agulha”, de acordo com um informante-chave da Federação Nigeriana de Favelas/ Assentamentos Informais.

A comunidade, a sociedade civil e as partes interessadas do setor privado concordam que a segurança da posse é a questão central que precisa ser abordada para que haja um progresso substancial no avanço dos direitos de moradia dos cidadãos. O progresso real exige que o governo se afaste de políticas e instituições rígidas que claramente não funcionam para a maioria, em favor de soluções criativas que aproveitem ao máximo as estruturas tradicionais e informais que governam a vida cotidiana para eles. Uma dessas soluções, defendida por pesquisadores locais e organizações da sociedade civil nos últimos tempos, é a substituição do sistema “C of O” de via única por um sistema contínuo de direitos à terra que seja flexível o suficiente para acomodar reivindicações formais e informais de terras na cidade. Esta abordagem, que tem uma aceitação internacional mais ampla, foi implementada em vários graus em diversos contextos africanos, incluindo na Namíbia, Angola, Moçambique, Malawi e África do Sul.

Há indícios de que parte desse pensamento começou a se infiltrar na consciência dos agentes políticos, embora não em escala suficiente para se traduzir em ações concretas. Sucessivos candidatos a governador delinearão planos grandiosos para a regeneração urbana durante suas campanhas eleitorais e, mesmo assim, o déficit habitacional permanece. Em particular, o governador em exercício, em um debate televisivo para o cargo em 2019, defendeu um “exercício agressivo de reforma agrária” no qual ele emitiria títulos de terra para

os moradores de favelas existentes em reconhecimento à sua capacidade de aumentar o valor da terra, moldando assim sua proposta como uma solução favorável ao investimento e que ao mesmo tempo respeita os direitos das comunidades de favelas.

A falta de movimento sobre a questão, apesar de tal retórica aparentemente progressista de futuros políticos, indica que políticas inclusivas, como o reconhecimento oficial da continuidade de direitos à terra, podem não ser tão simples de implementar na prática. No cerne da questão, prolongando o impasse de longa data entre o estado e os cidadãos, estão os múltiplos interesses particulares que controlam o acesso à terra em um estado que tem tão pouco dela, especialmente em relação à população que vive e trabalha dentro de suas fronteiras. Como já foi indicado acima, existem interesses conflitantes mesmo entre ministérios e agências governamentais, com partidos mais poderosos (muitas vezes alinhados com interesses privados) exercendo maior influência no processo decisório sobre quem deve possuir a terra e quais usos devem ser dados a ela.

Em um exemplo particularmente chocante, os proprietários e inquilinos da Magodo Estate, uma área

reservada exclusiva do governo, onde as Certidões de Ocupação emitidas pelo estado deveriam ser incontestáveis, foram recentemente surpreendidos por uma decisão da Suprema Corte que ordenou que o governo estadual devolvesse mais de 500 lotes de terra aos seus proprietários originais. O governo tinha até novembro de 2023 para chegar a um acordo extrajudicial com os presumíveis proprietários. Embora muitos moradores tenham permanecido no local apesar da decisão judicial, o caso é sério o suficiente para que os proprietários atuais tenham começado a vender suas propriedades em uma aparente tentativa de limitar suas perdas.

De acordo com um pesquisador local entrevistado para este estudo, os ingredientes que historicamente se combinaram para informar quais comunidades chamam a atenção do governo para o despejo são previsíveis: terras de alto valor em uma localização privilegiada ocupada por inquilinos e posseiros de baixa renda; projetos do setor privado para lucrar com as acomodações de luxo que poderiam ser construídas em tais terras; e um forte desejo do governo estadual de “modernizar” a imagem da cidade.⁹ As apostas são ainda maiores para todas as partes envolvidas quando

Figura 5. O “cais” em Itun Agan, uma comunidade na orla em frente ao principal porto marítimo de Lagos. Comunidades como essa frequentemente são contrapostas ao transporte comercial e interesses do estado nas hidrovias



Crédito da foto: Temilade Sesan

⁹ Tem havido muita retórica oficial do governo sobre Lagos se tornar o próximo Dubai, uma metáfora poderosa que encapsula a ambição do estado de transformar a cidade em uma “megacidade” de primeira classe que mereça do título.

as terras contestadas estão localizadas ao longo da orla, na fronteira com a Lagoa de Lagos, que separa a ilha do continente, ou com o Oceano Atlântico. Quando as comunidades da orla estão envolvidas, uma quarta entidade é frequentemente chamada — o governo federal, que, sob os auspícios da Autoridade Portuária da Nigéria, alega ser proprietário de grande parte do território costeiro da cidade. Embora o governo estadual tenha o poder de mediar entre essas comunidades e o

governo federal, raramente o faz, optando por manter uma posição neutra, que denota uma jogada segura.

Como o caso da Irede (Quadro 3) demonstra, essas dinâmicas são ainda mais complicadas pela influência das famílias tradicionais proprietárias de terras, cujos interesses muitas vezes estão alinhados com os do governo e das incorporadoras privadas (Quadro 4). A interação desses diferentes interesses deixa as comunidades da orla particularmente vulneráveis,

QUADRO 3. BARREIRAS ESTRUTURAIS PARA A INOVAÇÃO DE BASE: IREDE

Irede é uma comunidade na orla localizada perto do porto de Apapa, em Lagos, o ponto de entrada para todos os produtos marítimos. Irede é uma das mais de 100 comunidades informais que compõem a Federação e, como tal, seus moradores estão envolvidos em campanhas ativas para proteger seus direitos à moradia e da população carente. Além do ativismo, um grupo de moradores apresentou uma proposta liderada pela comunidade para desenvolver novas moradias em terras desabitadas para atender às suas necessidades e que se alinha aos interesses dos investidores privados.

Seus esforços renderam planos arquitetônicos para moradias de vários andares, produzidos em colaboração com arquitetos, planejadores e incorporadoras, que atendem às necessidades sociais e econômicas de um amplo espectro de moradores. As inovações incluem: energia solar; infraestruturas de transporte não motorizado; espaço dedicado para lojas no piso térreo; câmaras frigoríficas para armazenamento de peixe; espaços para processamento e secagem de peixe; e cozinhas bem integradas aos espaços de convivência.

Essas inovações foram decorrentes da inclusão de membros da comunidade no processo de planejamento desde o início.

A comunidade tem um financiamento parcialmente planejado. Os residentes que são membros da Federação fazem pequenos pagamentos semanais para um fundo comum, reservados com a finalidade de fazer contribuições de capital. Além disso, desenvolveu uma proposta de hipoteca em favor da classe baixa que leva em conta as variações das ocupações do setor informal, nas quais o dinheiro tende a entrar diariamente ou sazonalmente (como acontece com os pescadores).

Além disso, a proposta prevê unidades que podem ser alugadas ou vendidas a preços de mercado para compradores de renda média e alta, a fim de aumentar o retorno sobre o investimento para incorporadoras privadas. Este é o tipo de solução que os agentes da sociedade civil local têm defendido: habitação

inclusiva de renda mista que permita o subsídio cruzado de aluguel entre as unidades.

Os moradores de Irede esperam usar sua proposta como prova de conceito que pode ser replicada em outras comunidades informais em toda a cidade. No entanto, apesar de toda a promessa incorporada pelo plano, o progresso tem sido lento e doloroso, a barreira mais fundamental é a incapacidade dos moradores de garantir a posse da terra necessária. Sem isso, nem moradores nem incorporadoras privadas irão investir no plano, por mais inovador que pareça. A comunidade tomou medidas importantes para adquirir o título da terra, incluindo o registro junto ao governo como uma cooperativa para facilitar transações formais. No entanto, o principal obstáculo que não foi possível superar é o custo total — 300 milhões de naira (aproximadamente 384.000 dólares) — que está fora do alcance da comunidade.

A comunidade tentou a diplomacia com os principais agentes: a família que tradicionalmente é proprietária da terra; a Autoridade Portuária da Nigéria, que tem um longo contrato de arrendamento da terra; e a LASURA, que foi procurada para fazer a mediação. Esses esforços, no entanto, renderam pouco em termos de interesse do governo, neutralizando o avanço que a comunidade havia alcançado com possíveis doadores/investidores.

Ainda não se sabe se a proposta inovadora de Irede irá funcionar ou não, mas o que ela fez foi abrir possibilidades e inspirar uma forma diferente de pensar sobre a urbanização de favelas na cidade. De fato, a criatividade da proposta pode ser problemática. De acordo com um representante da comunidade, um alto funcionário da LASURA declarou certa vez que o plano é “bom demais para ser verdade”, sugerindo que suas chances de aceitação pelo establishment político eram relativamente baixas. Será necessária a defesa contínua da comunidade e da sociedade civil para atrair a atenção e os recursos adequados para iniciativas habitacionais de base promissoras, mas politicamente impopulares, como essa.

QUADRO 4. CUMPLICIDADE DO ESTADO NOS ACORDOS TRADICIONAIS DE ARRENDAMENTO: IJORA-BADIA

A família Ojora é uma das principais famílias proprietárias de terras em Lagos, com enormes extensões de terra nos eixos Apapa e Oworonshoki da cidade. Ela tem uma política de longa data de arrendar suas terras em vez de vendê-las diretamente e construiu uma estrutura administrativa sofisticada ao longo dos anos que lhe permite cobrar o aluguel da terra em todas as suas propriedades — um arranjo que funciona para eles, desde que os moradores estejam cientes de que a terra não pertence a eles.

Um dos primeiros arrendatários da terra de Ojora foi o povo Egun, pescadores tradicionais que migraram para Lagos de outras partes do sudoeste da Nigéria e da vizinha República do Benim. O povo Egun teve que ser reassentado quando a família Ojora vendeu a terra ao governo para a construção do Teatro Nacional, mas continuou a cobrar deles o aluguel da terra.

Com o tempo, a safra original de moradores se expandiu para a área hoje conhecida como Ijora-Badia, uma aglomeração de várias comunidades informais no coração da cidade. À medida que seu número aumentava, os moradores começaram a reivindicar a terra, dando início a um longo conflito com a família Ojora. A família levou o caso ao Supremo Tribunal Federal e, depois que este decidiu a seu favor, eles deslocaram os moradores novamente — desta vez, com a ajuda do governo estadual.

A cumplicidade do governo estadual em disputas por terras de propriedade familiar talvez seja mais evidente no bastante controverso projeto Lagos HOMS iniciado em Badia East, uma seção de Ijora-Badia, em 2013. Este foi originalmente formulado como um projeto de renovação para acomodar pessoas cujas casas tiveram que ser demolidas para dar lugar aos novos edifícios, bem como novos compradores. Esse compromisso foi assumido desde o início, quando

representantes do governo consultaram a comunidade e prometeram não expulsar os moradores à força.

Tudo isso virou fumaça, no entanto, quando o governo estadual renegou sua promessa e arrasou Badia East da noite para o dia, deslocando 9.000 pessoas e deixando-as sem ter para onde ir. Além disso, ressaltando sua falta de senso de responsabilidade para com os moradores, o governo não tomou nenhuma providência para indenizar aqueles que perderam suas casas até muito tempo depois, quando cedeu à pressão da sociedade civil e da comunidade internacional. Mesmo assim, a indenização foi paga com um empréstimo que havia sido originalmente obtido do Banco Mundial para um projeto de urbanização de favelas no local. Um estudo independente conduzido pela JEI e parceiros, dois anos depois, revelou que as somas envolvidas ficaram muito aquém do que seria necessário para realojar adequadamente os moradores.

Talvez o resultado mais importante desses eventos históricos, do ponto de vista da governança, seja o fato da família Ojora ter se tornando quase indistinguível do estado - no que diz respeito aos moradores. Há uma sensação generalizada entre os moradores de que as duas partes na realidade estão alinhadas e a comunidade é alvo de uma conspiração entre eles. Quando, em 2015, outra rodada de despejos foi realizada, desta vez ostensivamente pela família, a comunidade acreditou que era, na realidade, o governo usando a família como fachada para tomar a terra sob eles. Afinal, em ambos os lados há incentivos para fazer isso. Historicamente, uma vez que a família consegue deslocar uma comunidade, ela simplesmente arrenda a terra novamente para quem der o maior lance - que, por vezes, é o governo.

muitas vezes com resultados devastadores, como foi vividamente retratado durante os despejos forçados em Otodo Gbame em 2017 e em Tarkwa Bay em 2020. São esses interesses poderosos que têm impedido que o governo estadual reconheça e apoie os esforços das comunidades informais para abrir espaço para si no tecido físico, social e econômico da cidade.

Enquanto isso, como demonstrado pelo caso de Aiyetoro (Quadro 2), muitas comunidades desenvolveram estruturas internas de governança, ou infraestruturas “suaves”, para responder às inúmeras ameaças externas que enfrentam. O mínimo que

o governo deve fazer é combinar isso com uma infraestrutura física — drenagem, vias de acesso, serviços sociais — além de leis que garantam a segurança da posse, e as comunidades informais irão prosperar da maneira que o governador em exercício imaginou enquanto estava na campanha eleitoral.

Para que isso aconteça, os agentes da sociedade civil acreditam que é preciso que ocorra uma mudança ideológica fundamental, para que o governo passe a ver a moradia como um direito dos cidadãos, e a si mesmo como responsável por garantir esse direito.

Se esse direito for estabelecido, diz a lógica, os instrumentos legais para respaldar sua implementação virão em seguida. Afinal, como disse um informante-chave da sociedade civil, se a Constituição nigeriana é tão enfática em proteger o direito dos cidadãos à vida, por que não dá um passo adiante para consagrar o direito dos cidadãos a uma vida *digna*, inclusive na

área da habitação? É claro que o status quo, no qual a noção de moradia como direito parece ser pouco mais do que uma construção externa imposta ao governo por agentes da sociedade civil, acadêmicos e comunidade internacional, precisa mudar. A seção final sugere maneiras pelas quais essa mudança pode ser catalisada pelos agentes envolvidos.

5

Próximas etapas do engajamento cívico e defesa de direitos

A questão dos direitos à moradia tem sido objeto de intensas campanhas por parte de organizações da sociedade civil em Lagos (e em outros lugares da Nigéria) há várias décadas, uma resposta que surgiu contra o cenário cruel de despejos forçados e outras violações de direitos que são frequentes na história da cidade. Como foi destacado anteriormente, JEI, *Spaces for Change* e SERAC estão entre as organizações mais notáveis que lideraram esta campanha localmente. Apesar dos desafios que persistem, os esforços dessas organizações produziram alguns resultados. Anteriormente, o governo fechava as portas para eles sempre que o tema da habitação era abordado como um direito. Contudo, gradualmente, tem-se aberto espaço para que eles, assim como os agentes comunitários, possam dialogar com o governo. Essa mudança está contribuindo para moldar percepções mais amplas sobre o assunto.

Uma das manifestações aparentes do impacto dessa campanha constante é o recente engajamento de candidatos com a questão da reforma agrária descrita acima. Isso traduz tanto a crescente reflexividade por parte da classe política quanto um senso de responsabilidade para com seus eleitores em um governo democrático. No entanto, o fato de que o movimento sobre a questão fica parado quando o

candidato eleito assume o cargo é a prova de que ainda há muito espaço para o engajamento cívico e político inovador dos defensores dos direitos à moradia na cidade. Os próprios agentes da sociedade civil reconhecem que as “pequenas vitórias” registradas até agora não são suficientes e que o progresso substancial irá exigir que os cidadãos assumam um papel muito mais ativo na exigência de responsabilização dos representantes eleitos. Conclui-se essa análise com algumas recomendações das partes interessadas em geral sobre como proceder a este respeito.

Em primeiro lugar, a narrativa da habitação como um direito dos cidadãos precisa ser ampliada e reformulada ao mesmo tempo, dentro do contexto. O governo precisa abandonar a concepção neoliberal de seu papel como um facilitador de negócios (ou mais dos negócios de sempre) no setor habitacional, a favor de um papel mais responsivo que o coloque como um facilitador do bem público. A mensagem coletiva em torno da habitação na cidade precisa mudar: se uma proporção significativa de cidadãos não é capaz de pagar por moradia digna, então não se trata de um problema privado para os indivíduos resolverem, mas de um problema público para o governo enfrentar. É necessária uma campanha conjunta pelos direitos à

moradia que envolva simultaneamente os três braços do governo — o executivo, o legislativo e o judiciário — para que o progresso feito em uma área não seja prejudicado em outra. Isso se aplica igualmente ao governo federal, uma vez que tem tanto controle sobre os locais na orla da cidade.

Em segundo lugar, na promoção de uma narrativa baseada em direitos, algumas partes interessadas no contexto favorecem uma abordagem pragmática de envolvimento com o governo, uma em que o imperativo democrático é equilibrado por argumentos sobre o valor econômico que os assentamentos informais adicionam à cidade. Colocar em evidência a contribuição que a diversidade de atividades de subsistência faz para a economia da cidade (como pesca, serraria, comércio nessas comunidades) provavelmente é mais persuasivo do que um foco exclusivo na responsabilidade do governo de proteger os cidadãos. Os proponentes afirmam que mostrar como as políticas habitacionais inclusivas podem ajudar o estado a atingir suas metas de desenvolvimento mais amplas, como as expressas no Plano de Desenvolvimento de Lagos ou até mesmo na Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA),¹⁰ apresentaria ao governo um cenário vantajoso para ambas as partes que é difícil de ignorar.

Vincular as mensagens de defesa a áreas nas quais o governo já tem incentivos para agir é uma questão importante. Uma dessas áreas é a ênfase do governo na entrega de infraestrutura por meio de parcerias público-privadas (PPPs). O setor privado tem um papel a desempenhar na realização de investimentos iniciais em um setor de capital intensivo como a habitação. A concessão de segurança de posse aos moradores de favelas, por exemplo, precisa ser acompanhada da disponibilidade de capital para desenvolver a terra — caso contrário, é fácil imaginar que os termos de posse expirem sem qualquer alteração no status quo por falta de recursos para construção. A inovação necessária é que as PPPs do setor assumam uma escala humana — nas palavras de um representante da comunidade, para adicionar um quarto P, de “Pessoas”. Isso significa elaborar modelos de investimento privado mais adequados aos recursos e capacidades dos moradores de favelas do que os modelos existentes.

Um exemplo de solução imediata que pode ser explorada nesta área é a prática crescente em que incorporadoras de pequena a média escala arrendam terras de propriedade familiar por um curto período, geralmente não mais do que 25 anos, e reúnem fundos privados para construir escritórios ou acomodações

residenciais no terreno. Os investidores individuais têm a oportunidade de comprar uma ou mais unidades que podem ser alugadas ou habitadas até o vencimento do contrato de arrendamento da incorporadora, momento em que o terreno e o edifício são devolvidos permanentemente ao proprietário. Atualmente não há fiscalização regulatória desse espaço, o que coloca incorporadoras, investidores e inquilinos em uma posição precária em relação ao poder público. Além disso, e mais importante do ponto de vista da inclusão, a moradia resultante desses acordos, embora relativamente de baixo custo, ainda é inacessível para o morador típico da favela. De fato, os empreendimentos muitas vezes sugerem indícios de gentrificação, uma vez que normalmente envolvem a demolição de unidades abandonadas para dar lugar a novas que cobram aluguéis mais altos do que a média do bairro. Estabelecer PPPs com esses investidores locais poderia ser uma maneira de diversificar os recursos disponíveis do governo para fornecer moradia inclusiva.

Por fim, em relação ao ponto sobre a promoção da inclusão, a narrativa sobre o direito à moradia em Lagos precisa ser direcionada a um segmento muito mais amplo da sociedade do que historicamente tem sido. Em particular, precisa recrutar cidadãos de classe média que, em grande parte, estiveram ausentes do discurso. A justificativa para isso não é absurda: a cidade é essencialmente uma extensão contínua de atividade residencial e comercial que atravessa as classes socioeconômicas. Todos dentro dela estão conectados. Portanto, uma cidade que não funciona para um não irá funcionar para todos. Há muitos exemplos dessa interconectividade de moradores: empregadores que precisam fazer acordos improvisados de moradia para trabalhadores domésticos porque estes não podem pagar por acomodação nas proximidades; mercados de beira de estrada que surgem sem cerimônia e disputam imóveis preciosos em regiões de classe média; e locais de culto que funcionam como abrigos temporários para pessoas deslocadas que não têm para onde ir. Essas conexões estão presentes e são potentes em todos os lugares. O que os defensores do direito à moradia precisam fazer é incorporá-las em narrativas populares para que os cidadãos da classe média possam se engajar abertamente. Em suma, é necessária uma abordagem de toda a sociedade para promover a solidariedade na questão dos direitos à moradia, em vez do foco tradicional em segmentos específicos que podem promover um falso senso de cisão no espaço cívico.

¹⁰ A ZCLCA foi assinada pelos Estados-membros da União Africana em 2018 para reduzir as barreiras ao comércio através de suas fronteiras. Observadores destacam que a realização deste pacto “ambicioso” dependerá da implementação de políticas complementares em outras áreas. A habitação é uma dessas áreas, dado que o livre comércio implica a livre circulação de pessoas através das fronteiras. Embora a mobilidade transfronteiriça não seja um fenômeno novo, especialmente na região da África Ocidental, espera-se que a ZCLCA acelere a tendência e, conseqüentemente, aumente a necessidade de opções de moradia que atendam a diferentes categorias de migrantes.

Abreviaturas e siglas

ZCLCA	Zona de Comércio Livre Continental Africana
C of O	Certidão de Ocupação
FCDO	Ministério de Relações Exteriores, Commonwealth e Desenvolvimento (governo do Reino Unido)
FCN	Future Cities Nigéria
PIB	Produto Interno Bruto
JEI	Iniciativas de Justiça e Empoderamento
Lagos HOMS	Esquema de hipoteca para aquisição de casa própria em Lagos
LASURA	Agência de Renovação Urbana do Estado de Lagos
LSDPC	Companhia de Desenvolvimento e Propriedade do Estado de Lagos
NGN	Naira Nigeriano
PPP	Parceria Público-Privada
SERAC	Centro de Ação de Direitos Sociais e Econômicos

Referências

- Abba, I (2021) *Dispossess: Evictions for Development?* Abuja, Nigeria. Heinrich Boell Stiftung.
- Aderoju, J-P (2020) *Forced evictions and the creation of the Lagos Mega-City: Estimating the room for manoeuvre*. MSc dissertation. University College, London.
- Amnesty International (2017) *Nigeria: Deadly mass forced evictions make life misery for waterfront communities*. <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/11/nigeria-deadly-mass-forced-evictions-make-life-misery-for-waterfront-communities/>
- Amnesty International UK (2020) *Nigeria: The human cost of a megacity*. <https://www.amnesty.org.uk/lagos-nigeria-human-cost-megacity>
- City People (14 November 2022) *LSDPC's achievements since the 1970s till now revealed*. <https://www.citypeopleonline.com/lspdcs-achievements-since-the-70s-till-now-revealed/>
- Daily Trust (7 November 2022) <https://dailytrust.com/mixed-feelings-as-lagos-housing-corporation-delivers-27000-units-in-50-years/>
- EU Land Governance Programme (2017) *The Continuum of Land Rights*. <https://africallandpolicy.org/eu-programme/node/290>
- Future Cities Nigeria (2021) *Lagos Urban Renewal Guidelines*.
- Gaestel, A (3 September 2015) *Lagosians seek justice after demolitions*. *Al Jazeera News* <http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/3/lagosians-seek-justice-after-slum-demolitions.html>
- Hegarty, S (21 June 2017) *Otodo-Gbame: Nigeria court rules eviction unconstitutional*. *BBC News* <https://www.bbc.com/news/world-africa-40357103>
- Ikpoto, E (1 August 2022) *Lagos median rent hits new high of N900,000*. *Punch Newspapers*. <https://punchng.com/lagos-median-rent-hits-new-high-of-n900000/>
- Lagos State Government Official Website. *About Lagos*. <https://lagosstate.gov.ng/about-lagos/>
- Macrotrends (2023) *Lagos, Nigeria metro area population*. www.macrotrends.net/cities/22007/lagos/population
- Nigerianprice.com (2023) *Lagos State Rent-to-Own Price List* <https://nigerianprice.com/lagos-state-rent-to-own-price-list/>
- Rethinking Cities. <https://rethinkingcitiesafrica.org/>
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (1966) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (1948) *Universal Declaration of Human Rights*. www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights
- Yahaya, Y. (2019) *The Land Use Act and the Nigerian housing sector*. *Central Bank of Nigeria Economic and Financial Review* 57:105-139.

Há uma longa história de violações do Estado aos direitos à moradia dos cidadãos em Lagos, a capital comercial da Nigéria e a sua cidade mais populosa. Apesar da frequência dessas violações, há uma escassez de discursos acadêmicos críticos sobre esse tópico para desencadear mudanças baseadas em evidências na política e governança urbanas. Este artigo contribui para o discurso ao analisar criticamente a trajetória pós-colonial da política habitacional e do planejamento urbano na cidade. A análise revela estratégias para promover o direito à moradia quando a combinação de recursos escassos e interesses poderosos priva cidadãos comuns desses direitos.

O IIED é uma organização de pesquisa em política e ação. Promovemos o desenvolvimento sustentável com o objetivo de melhorar os meios de subsistência e proteger o ambiente sobre os quais estes são construídos. Somos especializados em conectar as prioridades locais com os desafios globais. O IIED é baseado em Londres e trabalha na África, Ásia, América Latina, Oriente Médio e no Pacífico, com algumas das pessoas mais vulneráveis do mundo. Trabalhamos com eles para fortalecer sua voz nas arenas decisórias que os afetam – desde conselhos comunitários até convenções internacionais.



International Institute for Environment and Development
Third Floor, 235 High Holborn, London WC1V 7DN, UK
Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

Este trabalho foi apoiado pelo Arts and Humanities Research Council (número de subsídio AH/W005980)



Arts and
Humanities
Research Council



Produtos de
conhecimento