

**PSP Hub**

INFRASTRUCTURE AND URBANISM STUDIES

# **SOBRAM ESCRITÓRIOS, FALTAM MORADIAS:**

**DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA MANTER NOVA YORK COMO  
UMA CIDADE GLOBAL**

**2023**

**Alberto Silva**

Sociólogo, Mestre em Gestão de Cidade pela LSE –  
University of London e Doutorando em Produção e Gestão  
do Espaço Urbano no PPGAU – UFF

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	6
2.	DESCRIÇÃO DA CIDADE EM ESTUDO .....	7
2.1.	BREVE DESCRIÇÃO SOBRE OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....	7
2.2.	BREVE DESCRIÇÃO SOBRE A CIDADE DE NOVA YORK .....	7
3.	CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS E EVOLUÇÃO URBANA .....	15
4.	DESCRIÇÃO DO PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO .....	28
4.1.	A ESTRATÉGIA DA PREFEITURA DE NOVA YORK .....	28
4.1.1.	REBUILD, RENEW, REINVENT: A BLUEPRINT FOR NEW YORK CITY'S ECONOMIC RECOVERY .....	30
4.1.2.	HOUSING OUR NEIGHBOURHOODS: A BLUEPRINT FOR HOUSING AND HOMELESSNES .....	33
4.1.3.	CITY OF YES .....	44
4.1.4.	GET STUFF BUILT: A REPORT OF THE BUILDING AND LAND USE APPROVAL STREAMLINING TASKFORCE - BLAST .....	47
4.1.5.	OFFICE ADAPTATIVE REUSE STUDY .....	49
4.1.5.1.	RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO .....	50
4.2.	A IMPORTÂNCIA DAS MUDANÇAS NO ARCABOUÇO LEGAL - ZONEAMENTO E OUTROS INCENTIVOS .....	52
4.3.	ESTRATÉGIA APLICADA AO PROJETO .....	53
4.3.1.	O PAPEL DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS .....	53
4.3.2.	ESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA .....	54
4.3.3.	A CENTRALIDADE DA QUESTÃO HABITACIONAL .....	54
4.3.4.	A IMPORTÂNCIA DE ACELERAR O CICLO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS .....	55
4.3.5.	OS DESAFIOS .....	55
5.	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL (pós-implantação do Projeto) .....	56
5.1.	OS PONTOS CRÍTICOS .....	57
5.2.	RESULTADOS E IMPACTOS ATÉ O MOMENTO .....	59
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	60
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64

Este estudo é um dos subprodutos do Estudo de Elaboração de um Masterplan para a Área Central do da Cidade do Rio de Janeiro, cujo objetivo de construir uma visão de futuro, com foco nos ativos imobiliários públicos como catalisadores e impulsionadores o desenvolvimento dessa área. O Estudo foi financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a partir de uma parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro. O Estudo foi elaborado pelo Consórcio Conexão Rio, composto pelas empresas Urban Systems, Finarq Consultoria, Vieira Rezende Advogados, Ramboll e Porto Marinho.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa dos EUA com destaque para a localização da Cidade de Nova York.....	8
Figura 2: Mapa do Estado de Nova York, com destaque para a localização da Cidade de Nova York .....	9
Figura 3: Mapa da Cidade de Nova York, com delimitação de seus Distritos.....	9
Figura 4: Distribuição da população da Cidade de Nova York por cor/raça, 2020 .....	12
Figura 5: Nova York: Distribuição das moradias com aluguel de baixo custo por bairros - 2019 .....	25

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Nova York – Evolução da população 2000 - 2022 .....	10
Gráfico 2: Nova York: Distribuição da população por grupo étnico e por distrito – 2020...13	
Gráfico 3: População da Cidade de Nova York, 1840 – 2020.....	17
Gráfico 4: População da Cidade de Nova York, 1900 - 2010 .....	18
Gráfico 5: Nova York: Evolução do emprego – 2000 - 2022 .....	20
Gráfico 6: Nova York: Evolução da força de trabalho – 2000 - 2022.....	21
Gráfico 7: Nova York: Evolução do desemprego – 2000 - 2022 .....	21
Gráfico 8: Nova York: Evolução dos empregos em negócios e serviços profissionais - 2000 - 2022 .....	22
Gráfico 9: Nova York: Trabalho presencial em escritórios, considerando os níveis pré-covid como base – Fevereiro de 2020 a Dezembro de 2022 .....	22
Gráfico 10: Manhattan: Estoque de escritórios disponíveis ou taxa de vacância - 2018 a 2022 .....	23
Gráfico 11: Nova York: Evolução do número de domicílios gastando mais de 30% de sua renda com despesas de moradia - 1965 a 2021 .....	24
Gráfico 12: Financiamentos habitacionais por raça e etnia em Nova York, 2020.....	26
Gráfico 13: Evolução da População x Moradias Construídas na Cidade de Nova York por década, 1921-2020 .....	27
Gráfico 14: Novas Unidades Residenciais por 1.000 habitantes nas maiores cidades dos EUA (2011-2020).....	27

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição da população em 2020 e área do Estado e Cidade de Nova York e seus Distritos.....	10
Tabela 2: População, Emprego, Renda média e Valor Médio da Habitação em 2020 para a Cidade de Nova York, outras regiões, Estado de Nova York.....	11
Tabela 3: População da Cidade de Nova York, 1840 – 2020 .....	17

**Resumo:** O texto discute a importância dos dados geográficos como um bem público e a necessidade de uma abordagem eficiente para sua gestão. Propõe-se que esses dados sejam tratados como uma infraestrutura de dados espaciais (IDE), administrada por uma entidade reguladora específica. Isso evitaria a duplicação de esforços e o desperdício de recursos públicos, pois apenas um mapa oficial seria produzido e utilizado para fins públicos, compensando-se aqueles que o produzem. Destaca-se a necessidade de envolvimento dos órgãos de controle para estabelecer diretrizes claras sobre a importância desses dados como um bem público. O texto enfatiza que uma governança eficaz da informação geográfica é fundamental para promover o desenvolvimento sustentável, a gestão territorial adequada e a oferta de serviços públicos de qualidade.

**Palavras-chave:** Dados geográficos; Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE); Bem público; Governança da informação; Gestão territorial; Eficiência na administração pública; Cartografia.

**Abstract:** The text discusses the importance of geographic data as a public good and the need for an efficient approach to its management. It is proposed that this data be treated as a Spatial Data Infrastructure (SDI), administered by a specific regulatory entity. This would prevent duplication of efforts and waste of public resources, as only one official map would

be produced and used for public purposes, compensating those who produce it. The involvement of regulatory bodies is highlighted as necessary to establish clear guidelines on the importance of this data as a public good. The text emphasizes that effective governance of geographic information is crucial for promoting sustainable development, proper territorial management, and the provision of quality public services.

**Keywords:** Geographic data; Spatial Data Infrastructure (SDI); Public good; Information governance; Territorial management; Efficiency in public administration; Cartography.

## 1. Introdução

A Cidade de Nova York está entre as maiores do mundo em termos de população e relevância cultural e como centro global de negócios. Ao longo de sua história passou por crises, como a de 1929 e dos anos 1970/80, com períodos posteriores de recuperação.

Já em 2019, pouco antes da pandemia da covid, a vitalidade econômica da cidade se fortalecia, ao mesmo tempo em que os altos custos de vida, particularmente, de moradia, contribuíam para a tendência de perda de população. Durante a crise da pandemia se acelerou o modelo de trabalho remoto, deixando os escritórios vazios. Passada a crise, a cidade, em particular suas áreas centrais, embora venha se recuperando do ponto de vista econômico, tem vivenciado um paradoxo em relação ao seu estoque imobiliário: um grande estoque de imóveis comerciais vazios e um estoque insuficiente de moradia. Ademais, tanto escritórios quanto moradia com preços elevados. Este cenário sinaliza a possibilidade de uma nova crise que pode afetar a posição da cidade na rede global de cidades.

Este estudo de caso trata sobre a estratégia para a Cidade de Nova York lançada a partir de 2022 para retomada da economia e enfrentamento da crise habitacional da cidade. Com o intuito de contextualizar a estratégia proposta, é feita uma apresentação sobre a evolução demográfica, socioeconômica e urbana de Nova York ao longo do século XX até as

primeiras décadas do século XXI. Em seguida são apresentadas sínteses dos documentos elaborados pela prefeitura onde são apresentadas as análises e propostas de ações. Interessante destacar que se tratam de ações que tem por objetivo manter o protagonismo da cidade no cenário mundial. A estratégia parte de uma visão de conjunto da cidade, buscando fortalecer as complementariedades de seus vários distritos. Ao mesmo tempo, buscam superar problemas estruturais em termos de integração e inclusão socioespacial.

Além desta introdução no capítulo 2, é apresentado um breve contexto sobre os EUA e a cidade de Nova York. O capítulo 3 trata sobre a trajetória urbana da Cidade do início do século XX.

No capítulo 4, é apresentada uma síntese dos cinco principais documentos divulgados pela prefeitura de Nova York, que compõem, até o momento, as diretrizes e propostas estratégicas para a retomada econômica e o enfrentamento do déficit habitacional em Nova York.

No capítulo 5, são destacados os resultados das ações tomadas no curto espaço de tempo até o momento. O capítulo 6 apresenta uma sistematização dos dados disponíveis, tratados nos capítulos anteriores, sobre as metas propostas. No capítulo 7, são apresentadas as considerações finais.

## **2. DESCRIÇÃO DA CIDADE EM ESTUDO**

### **2. 1. BREVE DESCRIÇÃO SOBRE A CIDADE DE NOVA YORK**

A cidade de Nova York fica no Estado Nova York, nordeste dos EUA. Situada na foz do Rio Hudson, ela é composta de cinco boroughs, ou distritos: Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens e Staten Island. De acordo com o Censo de 2020, contava com 8.804.190 habitantes, tendo apresentado perda de população em 2021 (8.468.000), conforme apresentado no Gráfico 1. Ainda assim, ela segue sendo a mais populosa do país (US CENSUS BUREAU, 2021) e a mais

densa cidade dos EUA (NYC Department of Planning, 2021). Nova York é o centro da maior região metropolitana do país, com 20.140.470 habitantes (US CENSUS BUREAU, 2021).

**Figura 1: Mapa dos EUA com destaque para a localização da Cidade de Nova York**



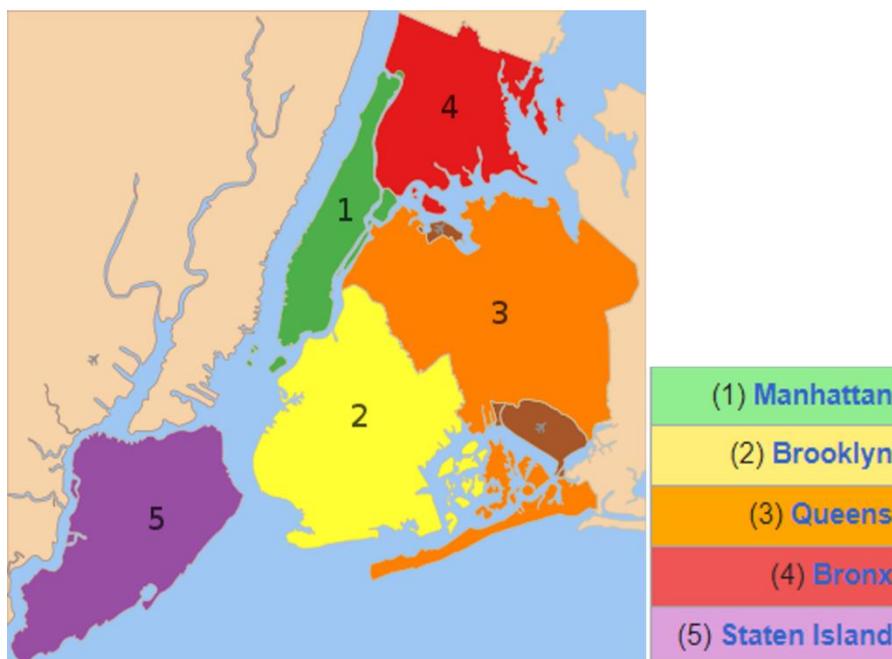
Fonte: Wikipedia.

**Figura 2: Mapa do Estado de Nova York, com destaque para a localização da Cidade de Nova York**



Fonte: Wikipedia.

**Figura 3: Mapa da Cidade de Nova York, com delimitação de seus Distritos**

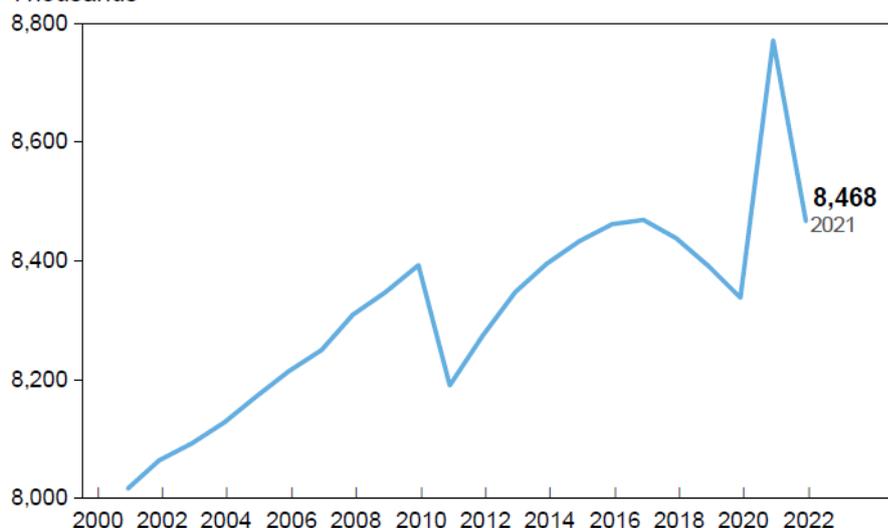


Fonte: Wikipedia.

Gráfico 1: Nova York – Evolução da população 2000 – 2022

### Population

Thousands



Fonte: Federal Reserve Bank of New York. 2023

Tabela 1: Distribuição da população em 2020 e área do Estado e Cidade de Nova York e seus Distritos

Jurisdição		População	Área	
<i>Borough</i>	<i>Condado</i>	<i>Censo 2020</i>	<i>Em milhas quadradas</i>	<i>Em km quadrados</i>
(1) Manhattan	Nova Iorque	1.694.251	22.7	58.8
(2) Brooklyn	Kings	2.736.074	69.4	179.7
(3) Queens	Queens	2.405.464	108.7	281.5
(4) Bronx	Bronx	1.472.654	42.2	109.3
(5) Staten Island	Richmond	495.747	57.5	148.9
<b>Cidade de Nova Iorque</b>		<b>8.804.190</b>	<b>302.64</b>	<b>778.17</b>
<b>Estado de Nova Iorque</b>		<b>20.201.249</b>	<b>47 126,40</b>	<b>122 056,82</b>

Fonte: US Census Bureau 2020. Divulgado pelo Wikipedia Nova York. 2023.2.

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Nova\\_Lorque#:~:text=8%20804%20190%20hab](https://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Lorque#:~:text=8%20804%20190%20hab)

**Tabela 2: População, Emprego, Renda média e Valor Médio da Habitação em 2020 para a Cidade de Nova York, outras regiões, Estado de Nova York**

	NEW YORK CITY	ORANGE-ROCKLAND-WESTCHESTER*	LONG ISLAND*	NEW YORK STATE	USA
<b>Population 2020</b>	8,804,000	1,744,000	2,922,000	20,201,000	331,449,000
<b>Population growth 2020, 10-year change</b>	7.7%	6.8%	3.1%	4.2%	7.4%
<b>GDP 2020, billions</b>	\$1,022	\$125	\$203	\$1,725	\$20,894
<b>Job growth 2021, 5-year change</b>	-3,0%	-4,1%	-4,4%	-4,1%	1.2%
<b>Median household income 2020</b>	\$70,000	\$82,000	\$114,260	\$72,600	\$67,000
<b>Median home price 2020</b>	\$650,000	\$350,000	\$500,000	\$350,000	\$250,000
<b>Population share age 25+ with BA+</b>	40.3%	38.8%	45.6%	39.4%	35.1%

Fonte: Federal Reserve Bank of New York. 2023

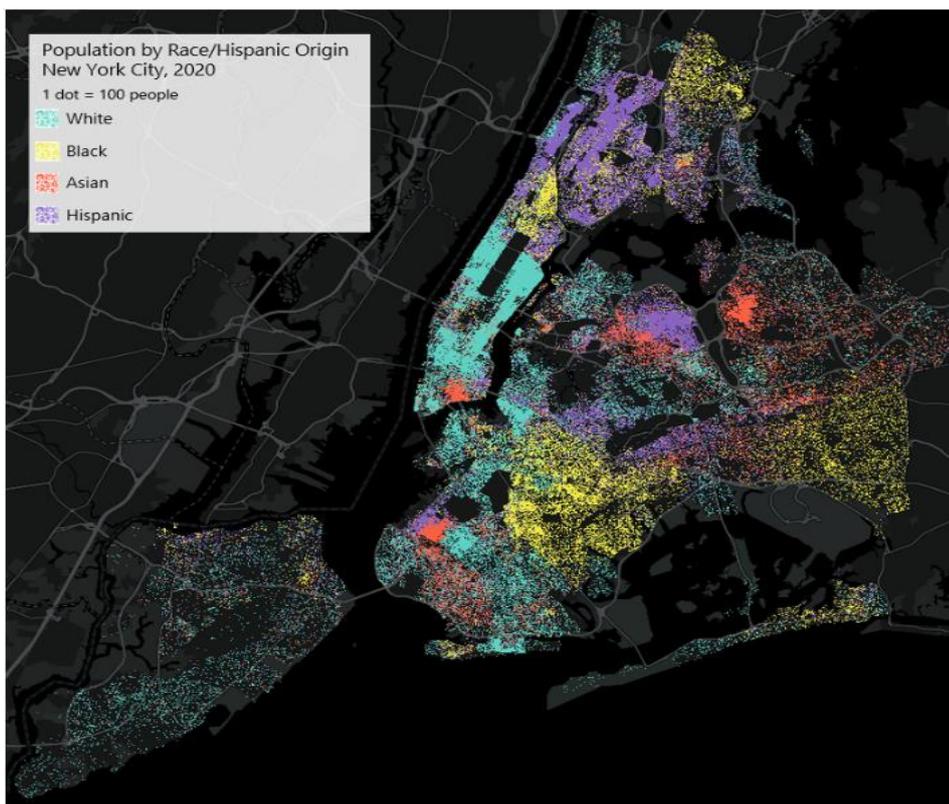
A diversidade étnica, cultural e religiosa é uma característica marcante de Nova York. De fato, seu povoamento é marcado pela intensa entrada de imigrantes desde sua fundação. Entre 1892 e 1924 recebeu mais de 12 milhões de alemães, irlandeses, judeus e italianos. Aproximadamente 36% da população da cidade é formada por estrangeiros. Entre as cidades estadunidenses, esta proporção é maior apenas em Los Angeles e Miami. Em Nova Iorque, diferente de outras cidades, os imigrantes são de uma diversidade de países ou regiões. As dez maiores fontes de indivíduos nascidos em outros países na área metropolitana são a República Dominicana, China, Jamaica, México, Índia, Equador, Itália, Haiti, Colômbia e Guiana (Wikipedia, 2023).

A Região Metropolitana de Nova Iorque é o lar da maior comunidade judaica fora de Israel; abriga quase um quarto dos norte-americanos indianos, 15% de todos os americanos coreanos. Em Nova York vive maior comunidade de afro-americanos dentre as cidades do

país, a maior comunidade asiática e chinesa fora da Ásia. Coreanos compõem 1,2% da população nova-iorquina e os japoneses 0,3% do total. Os filipinos são o maior grupo étnico do sudeste asiático, com 0,8%, seguido por vietnamitas, que representam apenas 0,2% da população de Nova Iorque. Os indianos são o maior grupo do Sul da Ásia, compreendendo 2,4% da população da cidade, e os bengaleses e paquistaneses contam com 0,7% e 0,5%, respectivamente. Além disso, há forte presença da população LGBTQIA+, o que contribui para sua dimensão multiétnico cultural singular (Op. Cit).

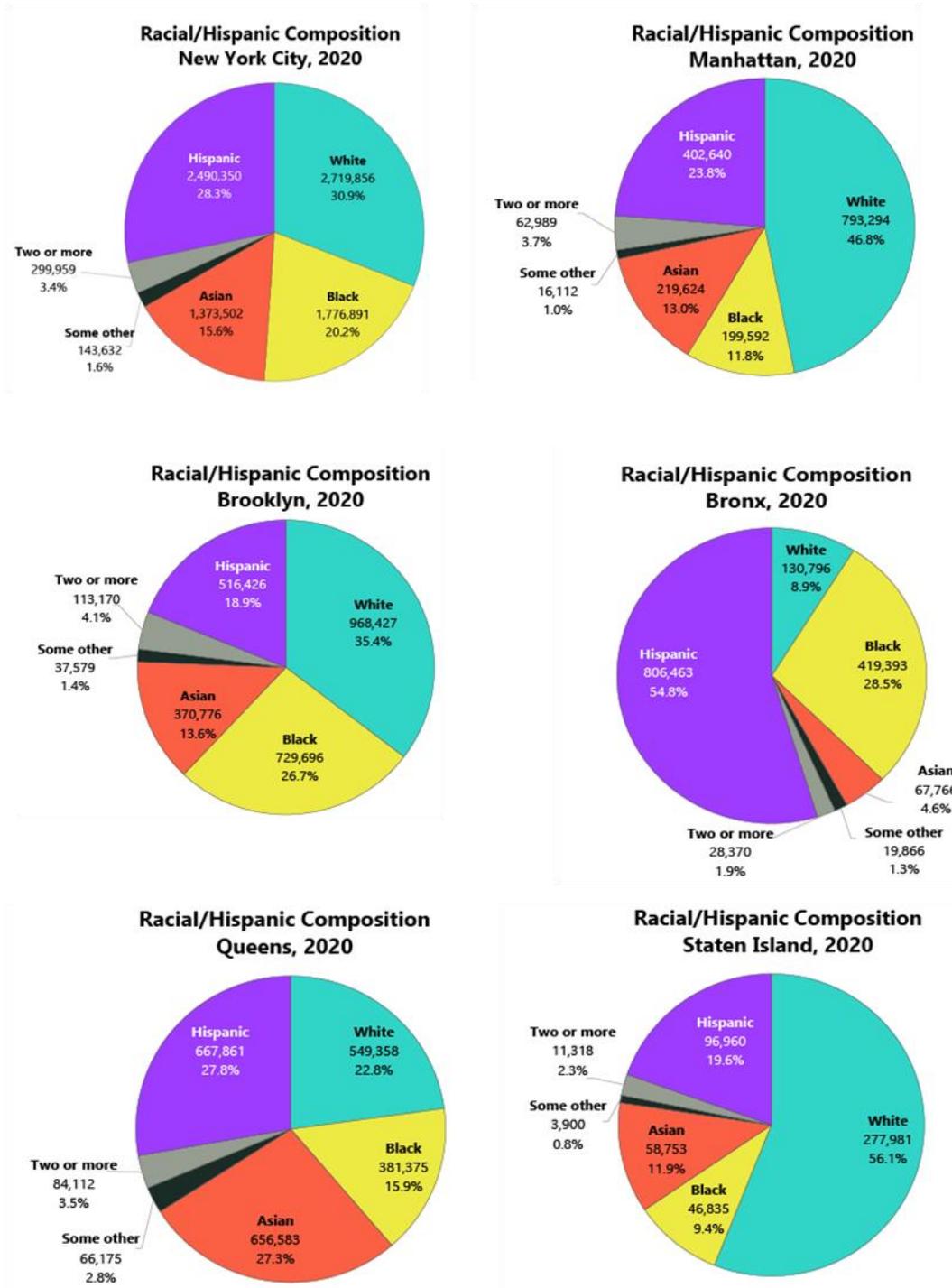
Do ponto de vista espacial, vemos que nos distritos, de acordo com o Censo de 2020, há predomínio de população branca em Manhattan e Staten Island, uma mistura mais equilibrada no Brooklin e no Queens e um predomínio de hispânicos no Bronx (New York City Department of City Planning, 2021).

**Figura 4: Distribuição da população da Cidade de Nova York por cor/raça, 2020**



Fonte: New York City Department of City Planning | Population Division, 10 de novembro de 2021

Gráfico 2: Nova York: Distribuição da população por grupo étnico e por distrito – 2020



Fonte: New York City Department of City Planning | Population Division, 10 de novembro de 2021

A cidade tem uma economia bastante diversificada, abrigando as sedes de centenas de grandes corporações dos setores financeiro, imobiliário, de logística (portos e aeroportos), de comunicações, comercial, cultural, de turismo e de entretenimento. Em Nova York estão as duas maiores bolsas de valores do mundo: a New York Stock Exchange – NYSE e a NASDAQ. Além da relevância econômica e cultural, Nova York abriga a sede da Organização das Nações Unidas. Somente em Manhattan havia mais de 46,5 milhões de m<sup>2</sup> de escritórios em 2015, tornando-se o maior mercado de escritórios nos Estados Unidos. Na área conhecida como Midtown Manhattan, no mesmo ano de 2015, havia quase 2 milhões de m<sup>2</sup> de escritórios, o que a caracterizava como o maior centro de negócios (Central Business District) do mundo naquele ano (WIKIPEDIA, 2023-1).

De acordo com o The OFFICE OF THE NEW YORK STATE COMPTROLLER, a cidade de Nova York é um importante centro de negócios globais. Mais de 250.000 empresas estavam localizadas na cidade em 2012. Destas, 43 estavam incluídas no índice S&P 500, mais do que qualquer cidade. O setor de escritórios da cidade de Nova York empregou um total de 1,6 milhão de pessoas em 2019, o nível mais alto já registrado. O emprego no setor de escritórios representava cerca de um terço de todos os empregos na cidade, em comparação com um quarto no resto do estado e no país. Como resultado, a cidade possui o maior mercado imobiliário de escritórios do mundo por área (McELWAIN, Brian, YADAVALLI Anita, MEHTA Amar, 2021).

As empresas com presença global têm um impacto significativo na atividade econômica da cidade.

A cidade abriga dois dos maiores distritos comerciais centrais do mundo e, entre 2011 e 2021, a forte demanda mais que dobrou o valor total de mercado de escritórios, atingindo um total de US\$ 172 bilhões. Devido às altas taxas de avaliação, essas propriedades fornecem mais de um quarto da receita do imposto predial da cidade. Desde o início da pandemia, no

entanto, o uso de escritórios mudou drasticamente. Os pedidos de permanência em casa forçaram muitos funcionários de escritório a mudar para o trabalho remoto, pois as empresas que dependem de interações pessoais com os clientes foram forçadas a reduzir a capacidade ou permanecer fechadas por longos períodos. Como resultado, o valor total de mercado dos edifícios de escritórios caiu 16,6% em toda a cidade no ano fiscal (AF) de 2022, sendo a primeira queda em mais de 20 anos (Op. Cit).

Os novos e prolongados arranjos de trabalho remoto levantaram questões sobre o futuro dos escritórios. Os empregadores estão avaliando como usar o espaço de escritório compartilhado, considerando as mudanças nas preferências dos trabalhadores e a viabilidade do trabalho remoto de longo prazo. Algumas empresas já instituíram acordos permanentes de trabalho remoto híbrido e outras estão contemplando planos semelhantes. À medida que esses desenvolvimentos se desenrolam, o futuro dos imóveis para escritórios é amplamente incerto (Op. Cit).

### **3. CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS E EVOLUÇÃO URBANA**

A área onde está situada a cidade de Nova York, antes da chegada dos europeus, era ocupada pelos povos Lenape. Em 1524, o primeiro explorador europeu a avistar a ilha de Manhattan foi o navegador Giovanni da Verrazzano a serviço da coroa francesa. Os holandeses foram os primeiros europeus a se instalar na região e, em 1614, construíram o Forte Manhattan, o primeiro assentamento europeu na zona da atual Nova York. Para definir e proteger os limites da cidade, ergueram uma muralha de madeira onde é a atual Wall Street. Em 1626, a companhia holandesa das Índias ocidentais, comprou a Ilha de Manhattan dos indígenas e criou uma colônia, à qual deu o nome de Nova Amsterdam, que ganhou status de cidade em 1653. A colônia se especializou no comércio de peles com os povos originários. Em 1664, a cidade foi tomada pelos Ingleses, que lhe deram o nome de Nova York em homenagem ao

Duque de York. Ela foi retomada pelos holandeses em 1673, quando ganhou o nome de New Orange. Em 1674, pelo tratado de Westminster, a ilha de Manhattan passou novamente dos holandeses aos ingleses, que voltou a se chamar Nova York. Com as colônias vizinhas, os ingleses formaram a Nova Inglaterra. Com a presença dos ingleses, Nova York ganhou importância e prosperidade como porto comercial. A cidade de Nova York foi palco de importantes batalhas durante a guerra de independência dos Estados Unidos, tendo sido sua primeira capital de 1785 a 1790 e onde Benjamin Franklin tomou posse como seu primeiro presidente (WIKIPEDIA, 2023 - 2; US- History, 2023; BRITANICA, 2023).

Desde seu nascimento, a população da cidade cresceu graças a imigração, tanto de europeus, como de povos africanos escravizados. Em 1700, Nova York tinha 7.000 habitantes. Desde 1790 já era a maior cidade dos EUA. Em 1850 eram 515.394, sendo mais da metade de não nascidos na cidade. Só naquele ano, Nova York recebeu 370.000 imigrantes. Em 1900, a população era de 3,4 milhões, saltando para 5.6 milhões em 1920 e 7.9 milhões em 1950. A partir de então, apresentou perda de população, chegando a 7.07 milhões em 1980. A população voltou a crescer a partir dos anos 1990, chegando aos 8.8 milhões em 2020. No entanto, as estimativas de população para 2021 e 2022 apresentam novas reduções do número de habitantes de Nova York (BIGESTCITIES.COM, 2023). Em relação aos Distritos, somente Manhattan apresentou perda de população entre 1900 e 2010 (STATISTICS&DATA.ORG., 2023).

**Gráfico 3: População da Cidade de Nova York, 1840 – 2020**



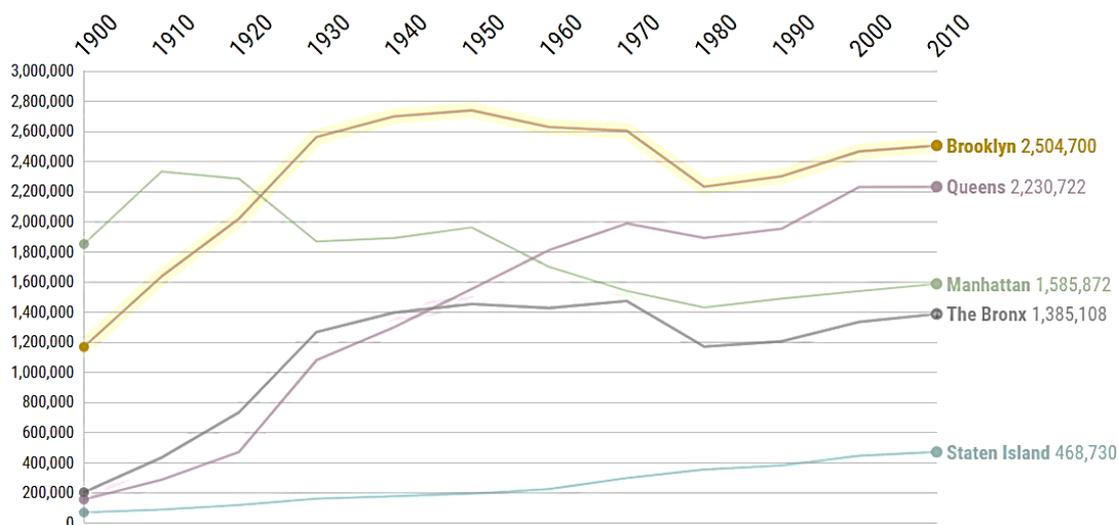
Fonte: BIGESTCITIES.COM

**Tabela 3: População da Cidade de Nova York, 1840 – 2020**

Year	Population	Rank in US	Growth Rate
2021	8,467,513	1	-3.5%
2020	8,772,978	1	0.7%
2010	8,175,133	1	0.2%
2000	8,015,348	1	0.9%
1990	7,322,564	1	0.3%
1980	7,071,639	1	-1.1%
1970	7,894,862	1	0.1%
1960	7,781,984	1	-0.1%
1950	7,891,957	1	0.6%
1940	7,454,995	1	0.7%
1930	6,930,446	1	2.1%
1920	5,620,048	1	1.7%
1910	4,766,883	1	3.3%
1900	3,437,202	1	8.5%
1890	1,515,301	1	2.3%
1880	1,206,299	1	2.5%
1870	942,292	1	1.5%
1860	813,669	1	4.7%
1850	515,547	1	5.1%
1840	312,710	1	-

Fonte: BIGESTCITIES.COM

**Gráfico 4: População da Cidade de Nova York, 1900 – 2010**



Fonte: Statistics&Data.org.

Em 1811, foi implantado o primeiro plano urbanístico da cidade, que criou o traçado quadriculado de Manhattan, com suas 11 avenidas e 155 ruas, que, exceto pela instalação do Central Park em 1857, permanecem até os dias atuais. (BRITANICA, 2023).

Até 1898, Nova York era formada apenas pela ilha de Manhattan, quando os distritos do Brooklyn, Queens, Bronx e Staten Island foram incorporados, dando-lhe a configuração atual. O relevo da cidade sofreu alterações ao longo do tempo, como a remoção das pequenas elevações originais e com aterros sobre o mar, o que lhe torna uma cidade praticamente plana. No início do século XX, houve a construção de diversas pontes e túneis e a implantação de sistemas de transporte público, como o metrô, trens, ônibus e aquaviário (BRITANICA, 2023; WIKIPEDIA, 2023–2). Merece destaque o Metrô de Nova York. Inaugurado em 1904, o sistema possui 368 quilômetros de extensão de serviços (1.056 km de trilhos) e 468 estações. 1400 milhões de pessoas utilizam este transporte anualmente.

Ao longo do século XX, Nova York se consolidou como centro financeiro, econômico e cultural dos EUA e mundial. Sua população aumentou sempre graças à migração de negros do sul do

país, em busca de liberdade e oportunidades, de irlandeses, fugindo da fome, de italianos e europeus em geral, asiáticos e, nos últimos tempos, de latino-americanos.

Sua vitalidade econômica e o constante crescimento populacional fizeram com que Nova York crescesse para cima. Famosa por seus arranha-céus, a cidade é bastante verticalizada, sobretudo em Manhattan, o que faz com que apresente alta densidade construtiva e demográfica.

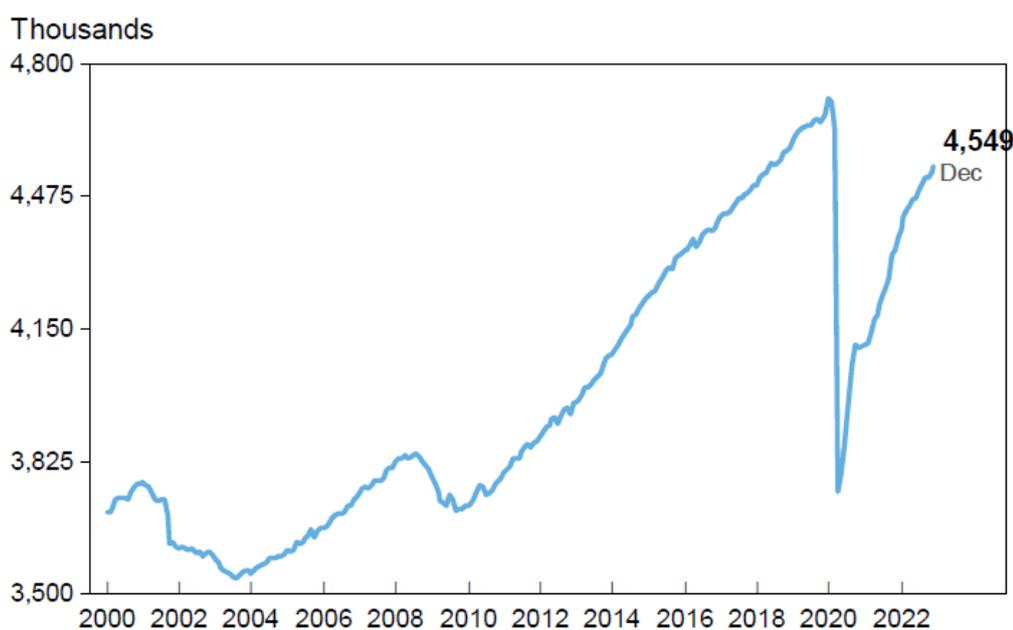
Do final do século XIX e ao longo do século XX, a cidade viveu ciclos de prosperidade e crise. No final do século XIX até a crise de 1929, Nova York se consolidou como centro industrial, comercial e financeiro dos EUA e depois mundial. Em 1920, mais de um quarto das 300 maiores corporações do país estavam sediadas na cidade. Durante a Grande Depressão, que se seguiu após a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, a cidade foi bastante impactada. Um exemplo ilustrativo foi a inauguração do Empire State justamente no ano de 1929, que nos primeiros anos da crise era chamado de Empty (vazio) State, pela falta de empresas para ocupá-lo. No entanto, a cidade foi exemplo de implementação do New Deal – o plano do governo federal para a recuperação econômica do país, o que veio a ampliar seu papel econômico para o país e para o mundo, sendo ainda mais fortalecido durante a II Guerra Mundial, como principal polo de abastecimento para a Europa durante a guerra.

A partir dos anos de 1950, acentua-se o processo de suburbanização das classes alta e média da população, seguindo o modelo modernista – rodoviarista, conduzido por Robert Moses e combatido por Jane Jacobs. Ao longo dos anos 1960 e 1970, a cidade passou a enfrentar o processo de desindustrialização, com queda dos níveis de emprego e de renda da população, e elevação da criminalidade. Este cenário afetou as finanças municipais e consequentemente a qualidade de serviços públicos. Entre as décadas de 1970 e 1990, a cidade recuperou sua vitalidade, com políticas públicas que reverteram os problemas de segurança pública e com incentivos para o setor de entretenimento e a retomada do setor financeiro. Ainda assim, a

cidade convivia com altos custos de vida, principalmente de moradia, o que tem se prolongado neste século.

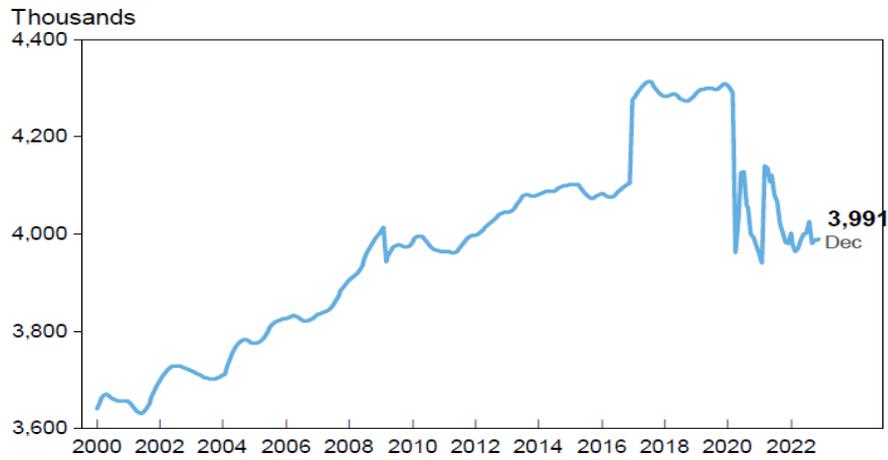
De acordo com o Research & Statistics Group do Federal Reserve Bank of New York (2023), até 2019, a cidade vivia um processo de recuperação econômica, ao mesmo tempo em que apresentava tendência de queda de sua população. Em 2022, a cidade ainda se ressentia da crise gerada pela epidemia de covid 19, não tendo conseguido retomar os patamares pré-pandemia em relação ao emprego, conforme apresentado nos gráficos abaixo, e segue com a tendência de perda de população desde 2020. Um dos principais fatores deste cenário se deve aos altos custos de moradia na cidade (NYC Planning Department, 2022; Baker, 2018).

Gráfico 5: Nova York: Evolução do emprego – 2000 – 2022



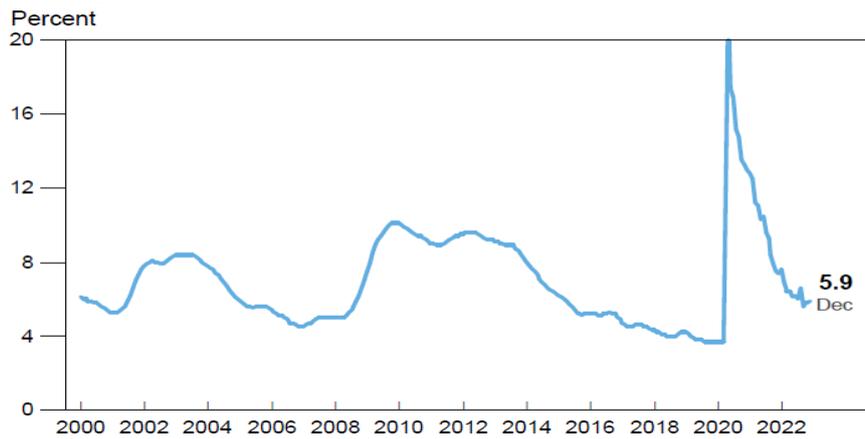
Fonte: Federal Reserve Bank of New York. New York City Economic Indicators. Research & Statistics Group2023.

**Gráfico 6: Nova York: Evolução da força de trabalho – 2000 – 2022**



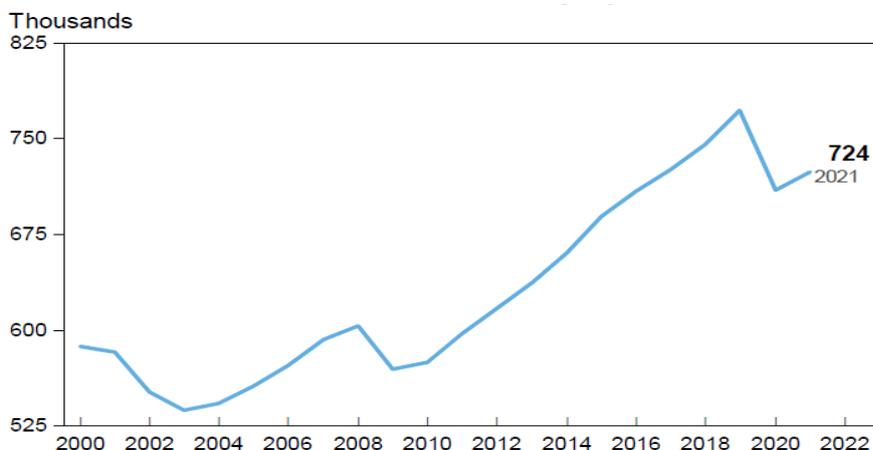
Fonte: Federal Reserve Bank of New York. 2023.

**Gráfico 7: Nova York: Evolução do desemprego – 2000 - 2022**



Fonte: Federal Reserve Bank of New York. 2023.

**Gráfico 8: Nova York: Evolução dos empregos em negócios e serviços profissionais - 2000 – 2022**



Fonte: Federal Reserve Bank of New York. 2023.

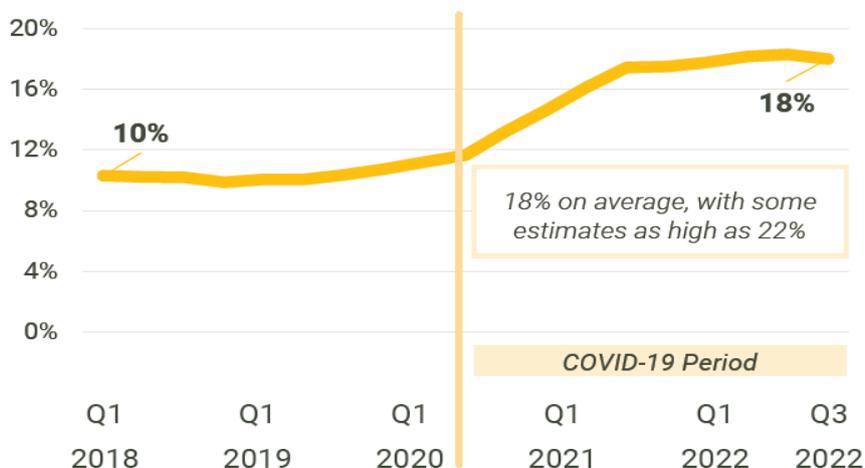
Em que pese os esforços para a retomada de Nova York, a cidade vive um cenário em que os preços dos imóveis são bastante elevados e há grande ociosidade de imóveis corporativos e comerciais, em parte devido ao não retorno do trabalho presencial aos níveis pré-pandemia, conforme demonstram os Gráficos 9 e 10 (CITY HALL OF NEW, 2023).

**Gráfico 9: Nova York: Trabalho presencial em escritórios, considerando os níveis pré-covid como base – Fevereiro de 2020 a Dezembro de 2022**



Fonte: City Hall of New York. Office Adaptive Reuse Study. 2023.

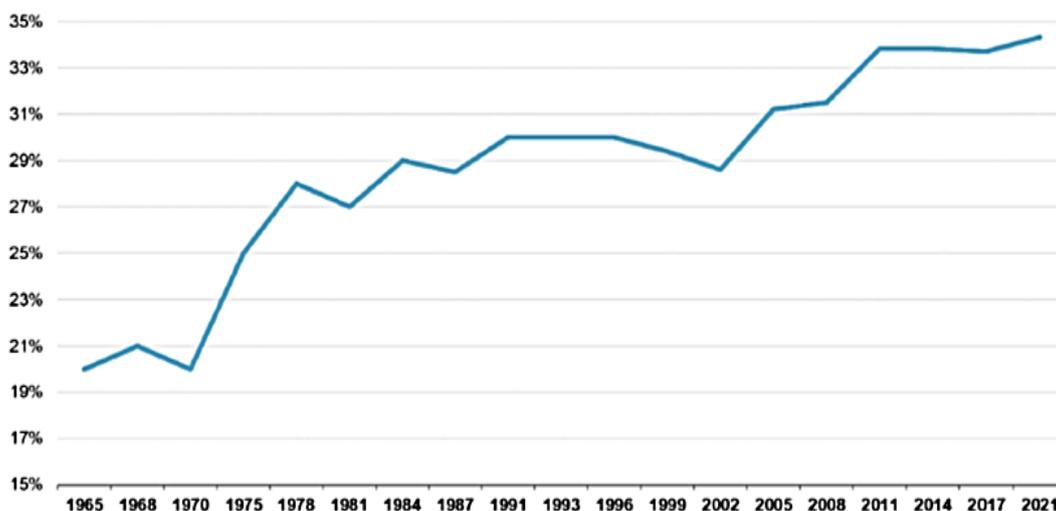
**Gráfico 10: Manhattan: Estoque de escritórios disponíveis ou taxa de vacância - 2018 a 2022**



Fonte: City Hall of New York. Office Adaptive Reuse Study. 2023.

Ademais, de acordo com o estudo sobre Habitação em Nova York - Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness, 2022, elaborado pela prefeitura da cidade, uma grande parcela da população é afetada pelo ônus excessivo do aluguel (*rent-burdened*), ou seja, gastam 30% ou mais de sua renda com aluguel, de acordo com os critérios da política federal de habitação dos EUA. Conforme o estudo, em 2021, 34% dos nova-iorquinos que moravam de aluguel se encontravam nesta situação (Gráfico 11). Ainda em referência ao estudo, em 2022, esse percentual teria subido para 53%, sendo que 32% estariam consumindo mais de 50% de sua renda com aluguel.

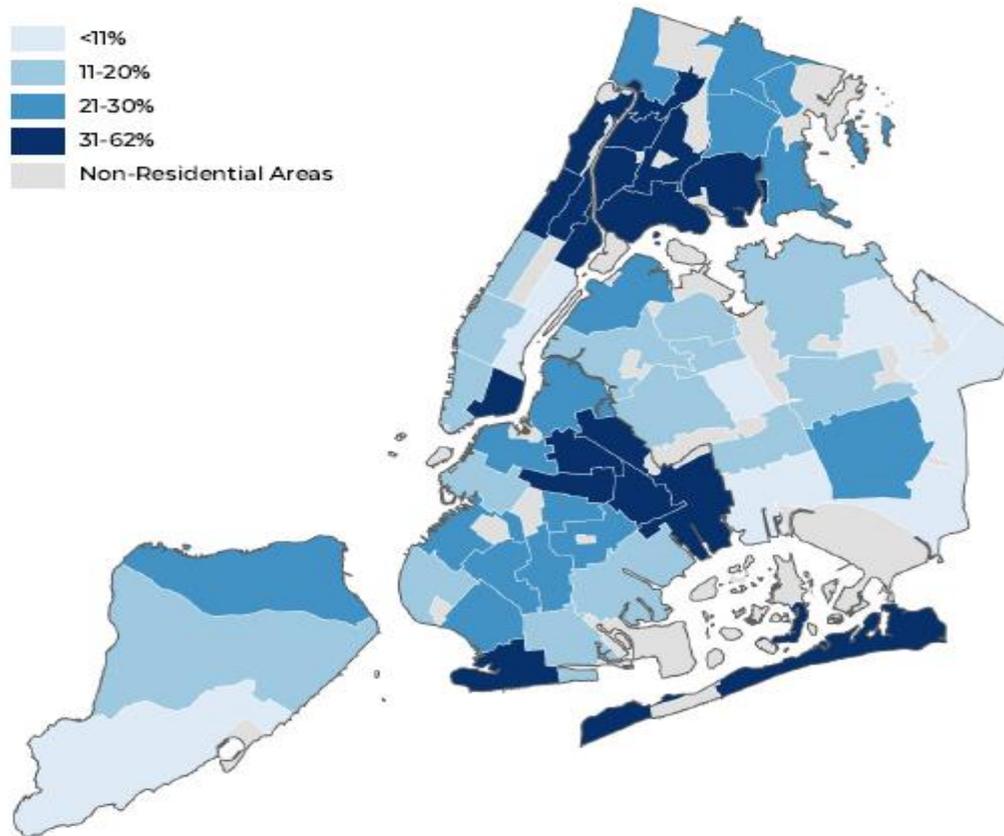
**Gráfico 11: Nova York: Evolução do número de domicílios gastando mais de 30% de sua renda com despesas de moradia - 1965 a 2021**



Fonte: Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness. 2022 - 2. Pág. 16.

O estudo sobre habitação elaborado pela prefeitura aponta ainda que as moradias de baixo preço (*low-cost housing*), tanto para aquisição, quanto para aluguel, estavam distribuídas de modo desigual entre os bairros. A classificação como moradia de baixo preço é baseada na definição da Renda Mediana da Área (Area Median Income – AMI), calculada anualmente pelo Departamento Nacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Department of Housing and Urban Development – HUD).

Figura 5: Nova York: Distribuição das moradias com aluguel de baixo custo por bairros – 2019

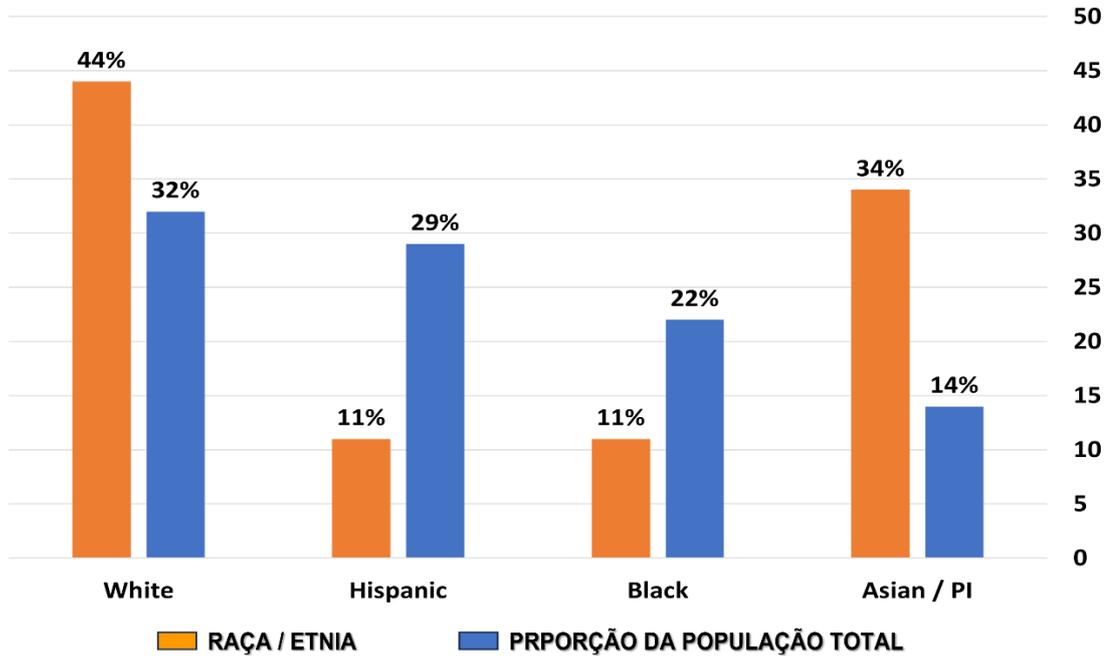


Fonte: Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness. 2022 – 2. Pág. 179.

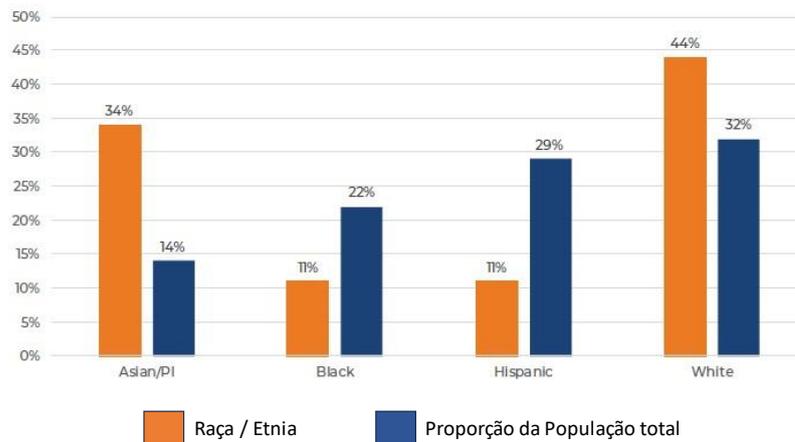
Outro aspecto apontado pelo estudo é sobre o acesso a financiamento para aquisição de moradia. De acordo com o estudo, os negros e latinos têm maior dificuldade de acesso a financiamento, além de pagarem taxas maiores em relação aos brancos.

Ainda de acordo com o estudo, esta situação vivida pela cidade de Nova York deriva, em grande medida, deriva do fato de o crescimento do estoque de imóveis residenciais não acompanhar a evolução da população, por um lado, e de uma forte escalada de preços das moradias ao longo do tempo, por outro.

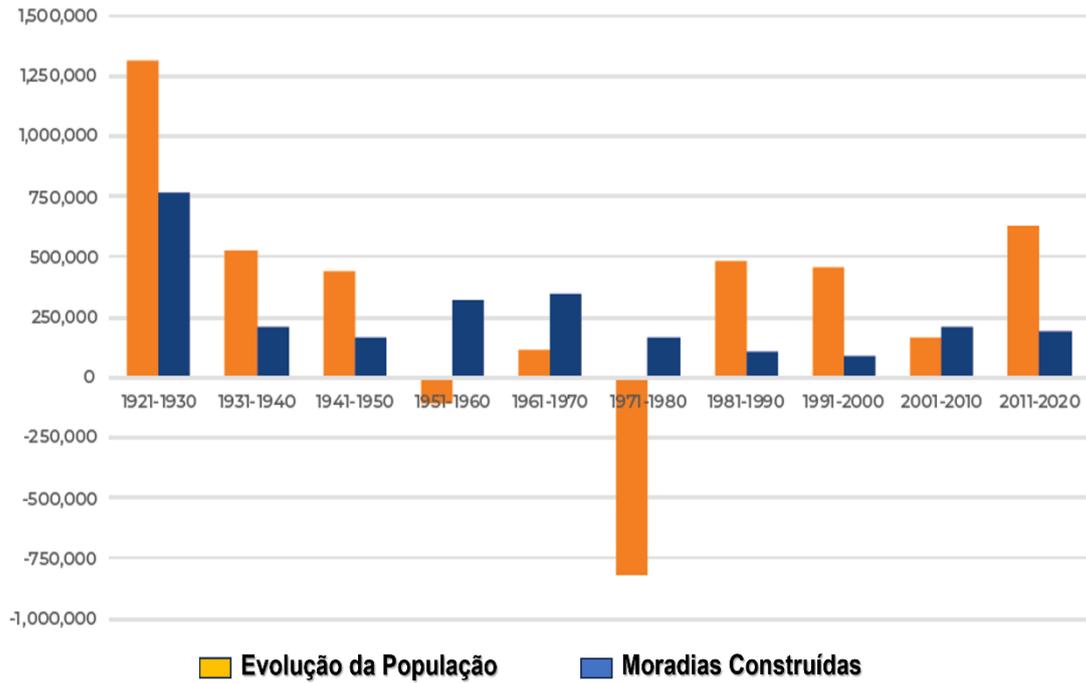
Gráfico 12: Financiamentos habitacionais por raça e etnia em Nova York, 2020



Fonte: Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness. 2022 – 2. Pág. 18.

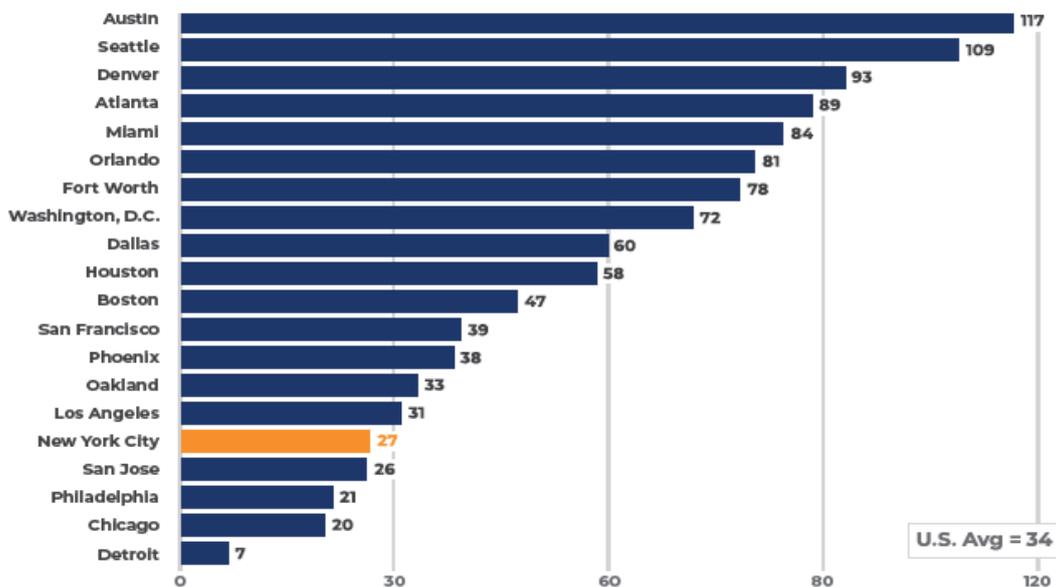


**Gráfico 13: Evolução da População x Moradias Construídas na Cidade de Nova York por década, 1921-2020**



Fonte: Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness. 2022 – 2. Pag. 19

**Gráfico 14: Novas Unidades Residenciais por 1.000 habitantes nas maiores cidades dos EUA (2011-2020)**



Fonte: Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness. 2022-2. Pág. 20.

É sobre os esforços da atual gestão da prefeitura de Nova York para enfrentar esta situação que o capítulo a seguir irá tratar.

#### **4. DESCRIÇÃO DO PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO**

##### **4.1. A ESTRATÉGIA DA PREFEITURA DE NOVA YORK**

O Projeto aqui tratado, iniciado em janeiro de 2022, é uma iniciativa da Prefeitura de Nova York e é voltado para toda a cidade, sendo que algumas de suas medidas anunciadas ainda carecem de ser aprovadas pelo Conselho da Cidade. Entretanto, por seu contexto e desenho, apresenta-se como uma iniciativa interessante a ser observada.

O entendimento da Prefeitura é de que se deve tratar de modo articulado e integrado a questão das altas taxas de vacância em edifícios corporativos e comerciais, além da necessidade de ampliar a oferta de moradia na cidade, visto que mais da metade da população está morando de aluguel e comprometendo mais de 30% de sua renda, sendo essa proporção ainda maior quanto menor é a renda.

A prefeitura entende que o déficit habitacional gera efeitos econômicos e sociais negativos para a cidade. Econômicos, por tornar a cidade pouco atrativa para empresas e trabalhadores. Sociais, em função da baixa remuneração e altos custos de vida para as pessoas.

A estratégia da prefeitura é estimular, por meio de incentivos edilícios, urbanísticos e fiscais, a conversão de imóveis corporativos e comerciais em moradia, com o objetivo de aumentar a oferta destas e reduzir a taxa de vacância daqueles em relação às situações demonstradas no capítulo 3.

Ao mesmo tempo, a estratégia visa promover ações para estimular as atividades de setores de serviços e ligados a tecnologias da informação, de modo a diversificar a economia da cidade.

Em março de 2022, o prefeito divulgou o documento *Rebuild, Renew, Reinvent: A Blueprint for New York City's Economic Recovery*, no qual apresenta sua estratégia para a retomada da vitalidade econômica de Nova York.

Em junho de 2022, ele lançou o *Housing Our Neighbourhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness*, um documento que detalha a estratégia apresentada no documento anterior em relação ao tema habitação – que é central em sua estratégia.

Em junho de 2022, ele anunciou o *City of Yes*, uma iniciativa com o objetivo de revisar as normas de zoneamento da cidade. E em outubro, após processo de consultas e debates junto ao setor privado e à sociedade civil, divulgou um documento base para revisão das normas edilícias e de zoneamento urbano.

Em dezembro de 2022, ele lançou o *Get Stuff Built*, onde aprofunda propostas para agilizar os processos de licenciamento de empreendimentos na cidade.

Em janeiro de 2023, ele publicou o *Office Adaptive Reuse Study*, uma análise sobre o mercado imobiliário de Nova York, demonstrando quantos, quais e onde estão os edifícios da cidade que poderiam ser convertidos em moradias, em especial para população de baixa renda.

Este conjunto de documentos formam a estratégia anunciada para superar a crise econômica e social que a cidade vem enfrentando nos últimos anos e que foi agravada pela pandemia da covid 19.

A seguir, será apresentada uma síntese dos cinco documentos, destacando suas diretrizes e objetivos.

#### **4.1.1. REBUILD, RENEW, REINVENT: A BLUEPRINT FOR NEW YORK CITY'S ECONOMIC RECOVERY**

O documento estabelece as diretrizes e objetivos que a prefeitura de Nova York se propõe a seguir nos próximos anos. Ele articula incentivos para atividades econômicas com a otimização do estoque imobiliário da cidade e a promoção de inclusão social. Para tanto, ele se baseia em cinco estratégias principais:

**1. Reiniciar os motores econômicos de nossa cidade e reativar os espaços públicos.**

- Abordar questões de segurança pública e qualidade de vida para fortalecer corredores onde os nova-iorquinos vivem, trabalham e se divertem;
- Reavivar a vitalidade e o dinamismo da cidade ativando os espaços públicos;
- Incentivar os visitantes a retornar à cidade de Nova York e reconstruir e fortalecer nossas indústrias de turismo e hotelaria;
- Reenergizar a alma da nossa cidade - Nova York, a cidade da economia criativa; e
- Continuar a apoiar restaurantes abertos, especialmente aqueles em

comunidades de baixa renda.

**2. Apoiar pequenas empresas, empreendedorismo e uma economia mais equitativa.**

- Revisar como o governo municipal interage com pequenas empresas;
- Ajudar as pequenas empresas a crescer;
- Apoiar as iniciativas do Movimento Black, Indigenous and People of Color<sup>3</sup>

. Este movimento busca promover a inclusão socioeconômica e o empoderamento das populações não brancas por meio do associativismo, cooperativismo e empreendedorismo;

- Investir nos bairros; e
- Priorizar contratação de serviços de empreendimentos de minorias e

mulheres. Refere-se à parceria com o Minority-and Women-Owned Business Enterprises (M/WBE).

**3. Impulsionar o crescimento do setor inclusivo e construir uma economia focada no futuro.**

- Manter e aumentar a competitividade da cidade de Nova York como uma potência econômica global;
- Diversificar ainda mais a economia investindo em crescimento de novas indústrias;
- Equilibrar a evolução e o desenvolvimento tanto do legado histórico da cidade quanto das indústrias emergentes; e
- Investir na economia criativa e cultural.

---

<sup>3</sup> O termo People of Color – pessoas de cor em tradução literal, é o termo usado pelo movimento social americano para se referir às pessoas não brancas além dos negros: asiáticos, árabes, latino-americanos - que, de fato são pessoas dos povos originários da América Latina ou descendentes destes e os mestiços.

**4. Conectar os nova-iorquinos a empregos de qualidade e habilidades mais demandadas.**

- Reimaginar o sistema de serviço público;
- Aumentar o aprimoramento das habilidades dos nova-iorquinos, fornecendo suporte amplo;
- Fazer investimentos fundamentais em educação de adultos e alfabetização digital;
- Construir estratégias holísticas de K-16 (um estágio do sistema educacional americano entre o equivalente ao nosso ensino fundamental e o nosso ensino médio) para formação da força de trabalho adulta para nossos setores alvo; e
- Defender a proteção dos trabalhadores e melhores condições salariais de longo prazo para setores de baixa renda.

**5. PLANEJAR E CONSTRUIR PARA UM CRESCIMENTO INCLUSIVO AGORA E NO FUTURO.**

- Acelerar e encontrar eficiências nos processos de construção na Cidade de Nova York;

- Repensar os centros de empregos da cidade em resposta às tendências de mudança em relação aos lugares onde os nova-iorquinos vivem e trabalham;
- Investir de forma equitativa na infraestrutura dos bairros; e
- Aumentar as oportunidades de habitação de baixo custo em todos os bairros de Nova York.

#### **4.1.2. HOUSING OUR NEIGHBOURHOODS: A BLUEPRINT FOR HOUSING AND HOMELESSNES**

Antes de avançar na apresentação da estratégia e ações contidas no documento em questão, entende-se que é pertinente situar brevemente o que significa moradia a preço acessível no contexto da política habitacional dos EUA. A seguir apresenta-se alguns conceitos-chave para entender a política habitacional dos EUA.

– **Renda Mediana da Área (*Area Median Income - AMI*):**

Ela é calculada anualmente pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) dos Estados Unidos para cada área metropolitana e região do país, considerando o tamanho e a renda das famílias.

– **Moradia a Preço Acessível (*Affordable Housing*):**

Serve de parâmetro para as políticas de financiamento e subsídios, e para o zoneamento das cidades.

A partir da AMI, para efeito de elegibilidade aos instrumentos da política habitacional, as famílias são classificadas da seguinte forma:

- Baixa renda - com renda de até 80% da AMI;

- Muito baixa renda - com renda de até 50% da AMI; e
- Extrema baixa renda - com renda de até 30% da AMI.

Além do enquadramento nesta classificação, há o parâmetro de que as famílias não podem comprometer mais de 30% de sua renda com a prestação ou aluguel da moradia.

A partir desta classificação, as famílias são elegíveis a volumes e condições de crédito para aquisição ou aluguel de moradias.

O governo federal e algumas entidades oferecem condições especiais de financiamento de acordo com a renda e a capacidade de pagamento das famílias. Para as famílias de extrema baixa renda (renda de até 30% da AMI), o governo federal oferece o **Housing Voucher** para pagamento de aluguel.

Note-se que, quanto menor a renda da família, menor sua capacidade de comprometimento de renda e, portanto, de acesso às opções de moradia.

Estas são condições para atender às famílias – ou seja, pelo lado da demanda. Pelo lado da oferta de moradia a preço acessível, há incentivos para construtores / incorporadores (*developers*) por parte das administrações públicas, das cidades e regiões metropolitanas.

Além dos programas públicos de moradia para locação, as administrações públicas locais e metropolitanas buscam incentivar construtores / incorporadores por meio de incentivos fiscais, urbanísticos e edilícios, em troca de unidades de moradia a preço acessível nos empreendimentos privados. Os incentivos em geral são: aumento de potencial construtivo; redução ou eliminação de exigências de área para estacionamento; e isenções de tributos locais. Estes incentivos permitem ainda acesso a créditos tributários oferecidos pelo governo federal.

Em alguns casos a inclusão de moradia a preço acessível é mandatória, quando administração local determina cotas mínimas para acesso aos incentivos, incluindo os níveis de público a ser

contemplado em relação à AMI. Em outros, a decisão de incluir as moradias a preço acessível é do construtor incorporador.

Em ambos os casos, o construtor / incorporador tende a tomar a decisão pela inclusão das moradias a preço acessível em função dos seus parâmetros de viabilidade econômica do empreendimento. Desse modo, os construtores / incorporadores tendem a optar por ofertar unidades nas faixas de renda mais próximas do valor integral da AMI.

Tendo em vista esta breve descrição sobre a política habitacional, passa-se a tratar sobre a estratégia elaborada pela prefeitura de Nova York.

O documento HOUSING OUR NEIGHBOURHOODS: A BLUEPRINT FOR HOUSING AND HOMELESSNES apresenta o detalhamento da estratégia geral traçada no que se refere à ampliação da oferta de moradia a preço acessível para a população de menor renda de Nova York.

No documento são descritas as políticas e estratégias habitacionais que se baseiam em cinco pilares e respectivas ações principais, conforme apresentadas resumidamente a seguir:

**1. Transformar a Autoridade de Habitação da Cidade de Nova York (New York City Housing Authority – NYCHA) –** uma agência de desenvolvimento voltada para habitação.

Esta é a maior agência de habitação do país, atendendo a cerca de 400 mil nova-iorquinos como inquilinos em habitações públicas ou privadas, por meio de subsídios ao aluguel. A NYCHA, após décadas de desinvestimentos, apresentava dívida de 40 bilhões de dólares, prejudicando as condições das moradias e de vida de seus inquilinos. Em 2019, foi firmado um acordo entre a NYCHA, o Departamento Federal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) e a Cidade de Nova York para reverter a situação.

- Transformar a forma como a NYCHA oferece serviços aos residentes - Em 2021, a NYCHA havia lançado seu Plano de Transformação com o objetivo de delinear e implementar uma nova estrutura organizacional, bem como seus processos de gestão e modelos de negócio, de modo a atender de modo eficiente aos interesses da agência, dos seus inquilinos e aos compromissos firmados em 2019. Um aspecto fundamental vem sendo a melhoria da comunicação com os inquilinos para agilizar a operação, manutenção e reforma das instalações residenciais;
- Alavancar novos parceiros e recursos para atender às necessidades de capital - Além dos aportes de recursos da prefeitura, foi aprovada uma nova lei autorizando a criação de um Fundo de Preservação da Habitação Pública, que permite a NYCHA acessar mais recursos do governo federal e agilizar os processos de contratação de serviços.

Por meio de parcerias público privadas, incluindo a contratação de organizações sem fins lucrativos, a NYCHA pretende reabilitar 62 mil unidades residenciais, até 2028, com recursos federais.

A NYCHA pretende continuar explorando as oportunidades de venda de *Air Rights* (um direito similar a Outorga Onerosa do Direito de Construir) para suportar projetos de redensolvimento em áreas ociosas.

Outra fonte é a 4% “Low Income Housing Tax Credit” (LIHTC). Por meio deste instrumento, os construtores ou incorporadores que queiram desenvolver ou reformar projetos destinados à habitação de baixa renda, para venda ou aluguel, podem obter 4% do seu imposto de renda devido como crédito. Este se trata de um percentual de crédito sobre o imposto de renda devido (TAX POLICE CENTER, 2020). A prefeitura de Nova York pretende atuar para simplificar o acesso a esse instrumento e ampliar o volume de recursos captáveis por meio dele;

- Amplificar as vozes dos residentes na tomada de decisões - Trata-se de fortalecer os comitês de residentes, por meio de: ampliação seu papel nas decisões sobre operação, manutenção e reforma dos conjuntos residenciais, tanto em relação a serviços a serem feitos, quanto aos processos de contratação dos prestadores de serviços; assinatura de Acordo de Reconhecimento do Conselho Municipal de Presidentes (Citywide Council of Presidents – CCOP) como representante dos residentes dos conjuntos da NYCHA. Com isso, a CCOP passa a participar oficialmente das decisões da NYCHA;
- Investir na saúde e segurança de Residentes da NYCHA - A NYCHA passa a apoiar e promover: a continuidade de ações voltadas para segurança alimentar com incentivo ao consumo de alimentos saudáveis e vacinação dos residentes iniciadas durante a pandemia de covid 19; a implantação de hortas nas áreas disponíveis nos conjuntos residenciais; parcerias com o Departamento de Polícia de Nova York para implantar iniciativas de solução de conflitos baseadas na participação e mediação comunitária.

## 2. Lidar com a falta de moradia e a instabilidade habitacional.

A prefeitura entende que a falta de acesso à moradia leva as pessoas a ir morar nas ruas, criando assim outros tipos de situação e problemas. Sendo assim, é necessário, além de ampliar as condições de acesso à moradia, melhorar também a oferta de abrigos temporários e ações de assistência social para que as pessoas possam reestruturar suas vidas.

- Quebrar os silos do governo para melhor medir e lidar com a falta de moradia - Implica em romper as barreiras entre as diversas agências que cuidam de moradores de rua e de habitação, integrando dados e ações entre elas para tornar as respostas mais eficientes. Para tanto, é necessário também ouvir a população, em especial, a que vive nas ruas para melhor compreender suas condições e construir soluções juntamente com elas;

- Combater a instabilidade habitacional para ajudar os nova-iorquinos a permanecerem alojados - A crise econômica, o desemprego e várias outras situações sociais levam famílias a deixar de pagar pela moradia e acabam indo morar nas ruas. A prefeitura pretende implementar um mecanismo de financiamento emergencial para evitar essas situações. Há muitas situações em que os inquilinos são assediados pelos donos dos imóveis alugados por meio de subsídios do governo. A prefeitura pretende implantar mecanismos de proteção aos inquilinos para evitar este tipo de situação.

As medidas contra a instabilidade habitacional focam ainda no apoio a novos imigrantes e refugiados em busca de asilo, oferecendo suporte aos asilos destinados para estas pessoas;

- Melhorar o abrigo e os serviços para os nova-iorquinos em situação de rua - Esta ação envolve melhorias das condições físicas dos abrigos existentes, como: a qualidade das camas, introduzindo barreira de separação entre elas; a qualidade das instalações sanitárias; melhoria da alimentação oferecida; além da ampliação de abrigos e vagas para pessoas em situação de rua;
- Ajudar os nova-iorquinos em abrigos a se mudarem para moradias permanentes mais rápido - Esta ação está relacionada a integração das ações das diferentes agências (de assistência social e habitação) de modo a atuar em conjunto para permitir que as pessoas atendidas nos abrigos tenham acesso o mais breve possível à moradia permanente, seja pelo acesso a uma moradia pública ou por meio de *voucher* habitacional para alugar uma moradia privada; e
- Reduzir o risco de retornar ao abrigo - Esta ação envolve o acompanhamento e apoio psicossocial contínuo por determinado período para que a pessoa com problemas mentais ou outros que a possam inabilitá-la ao trabalho em condições normais, que vivia em situação de rua e passou a ter residência permanente, não

enfrente outra crise e retorne para o abrigo. Nestes casos incluem-se os ex-presidiários. Para esse público a prefeitura pretende implantar medidas especiais em relação ao pagamento das moradias e viabilização de oportunidades de emprego.

### 3. Criar e preservar moradias acessíveis.

A prefeitura entende que tão relevante quanto construir novas moradias é preservá-las para garantir que haja oferta suficiente de habitação a preço acessível.

- Acelerar e aumentar a capacidade de oferta de novas moradias em toda a cidade
  - Para tanto, a prefeitura pretende introduzir mudanças nos regulamentos que estimulem e facilitem a utilização de inovações tecnológicas que permitam a redução de custos e aceleração da produção de novas moradias. As mudanças envolvem flexibilização do zoneamento urbano e nas regras para construção e manutenção das edificações com o intuito de reduzir os custos de produção. A prefeitura, com as mudanças nas regras, pretende encorajar a diversificação de tipos e tamanhos de moradias que, pelas regras atuais, tendem a ter pouca variedade e serem muito pequenas, além de estimular o aumento das moradias com serviços de apoio para idosos (*supportive housing*). Juntamente com estas mudanças, a prefeitura pretende atuar para ampliar os recursos federais destinados a promover a oferta de moradia a preço acessível;
- Aumentar o acesso ao transporte e comodidades para nova-iorquinos de baixa renda - A prefeitura define como diretriz estimular a oferta de moradias a preço acessível em locais com fácil acesso aos transportes públicos, centros de comércio e serviços, e espaços culturais e de lazer;
- Atender às necessidades de moradia de idosos e pessoas com deficiência - A prefeitura estima que em 2040 um de cada 6 residentes de Nova York serão idosos (acima de 65 anos). Frente a esta estimativa, a prefeitura pretende intensificar a

implantação dos instrumentos “Senior Citizen Rent Increase Exemption” (SCRIE) e o “Disability Rent Increase Exemption” (DRIE). Estes instrumentos garantem o congelamento dos custos com aluguel para os idosos e as pessoas com deficiências. A intensificação envolve a flexibilização dos processos para elegibilidade para os respectivos programas. Outra medida, já referida acima, é a ampliação da quantidade das *supportive housings* para idosos e para outros públicos, como as pessoas com deficiências;

- Expandir instrumentos para preservar habitações de baixo custo e acessíveis existentes - Esta estratégia envolve apoio para proprietários particulares de moradias alugadas a preço acessível e cooperativas habitacionais (Housing Development Fund Companies - HDFC) para terem acesso facilitado e subsidiados a financiamentos para manutenção e reforma de seus imóveis. Outra frente é disponibilizar apoio para proprietários de baixa renda, em especial negros e hispânicos para reformas em suas casas. Outras ações relevantes são melhorar a gestão do estoque imobiliário público e estimular os proprietários a participar dos programas de preservação do estoque de moradia a preço acessível;
- Ajudar a comunidade a construir e manter sua condição social por meio da casa própria - De acordo com a prefeitura, cerca de 31% dos nova-iorquinos moram em casas próprias. A prefeitura pretende criar um fundo para financiar as populações mais pobres, em particular os negros, para que tenham acesso à casa própria. Ademais, a prefeitura pretende expandir e criar programas para apoiar as pessoas mais pobres a enfrentar dificuldades de pagar o financiamento e/ou a manutenção de suas casas, de modo a evitar que as percam. Outra ação é o estímulo a novos modelos com a propriedade compartilhada e propriedade comunitária, como formas de ampliar as alternativas de acesso à moradia a preço acessível;

- Promover a estabilidade da moradia para os inquilinos - Além das ações já citadas acima, com vistas a promover a estabilidade para os inquilinos, como o fundo de apoio para emergências e proteção contra assédio, a prefeitura pretende incentivar o uso do Relatório de Aluguel (*Rent Reporting*), por meio do qual os inquilinos podem demonstrar para as agências de crédito que pagam seus aluguéis em dia e, com isso, conseguir melhorar suas condições para obtenção de financiamentos. A prefeitura acredita que este é um estímulo importante para manter estáveis as relações entre locadores e locatários; e
- Fornecer oportunidades de desenvolvimento inclusivo para um crescimento equitativo - A prefeitura entende que as moradias a preço acessível permitem que as pessoas não somente morem, mas também desenvolvam atividades produtivas, formando pequenos negócios individuais ou coletivos e organizações e ações sem fins lucrativos. Nesse sentido, a prefeitura pretende apoiar iniciativas de movimentos como o “Women-owned Business Enterprises” (M/WBEs), o “Black, Indigenous, and People of Color” (BIPOC) e outras iniciativas comunitárias, com assistência técnica e financeira para estas iniciativas.

**4. Melhorar a saúde e a segurança dos nova-iorquinos.**

- Melhorar a qualidade da habitação para garantir condições de vida saudáveis e seguras – A prefeitura pretende promover treinamentos e aumentar a fiscalização para o cumprimento das normas de segurança das edificações. Estas envolvem a medidas de prevenção de incêndios, para evitar situações de riscos de acidentes, para coibir uso de materiais inadequados como tinta com chumbo, e para evitar condições que possam causar alergias, principalmente em crianças.
- Manter os nova-iorquinos seguros em suas casas tendo em conta as mudanças climáticas – em Nova York há muitos apartamentos no subsolo dos edifícios. Estes representam importante quantidade da oferta de moradia a população de baixa

renda e servem de complementação de renda para proprietários. No entanto, estes apartamentos estão sob grande risco em situações de enchentes. As normas para este tipo de construção estão desatualizadas e dependem de mudanças em nível estadual; implantar medidas de adequação para torná-los seguros tem custos muito elevados. A prefeitura pretende atuar em parceria com as associações comunitárias para implantar um sistema de comunicação que permita que os moradores sejam avisados sobre riscos de enchentes com antecedência, de modo a que possam tomar providências e atuar junto ao governo estadual para atualizar as normas de construção deste tipo de moradia. A prefeitura vai atuar para que proprietários e locatários de moradias de baixa renda possam tomar medidas preventivas com relação a furacões, terremotos e eventos climáticos extremos e implantar instrumentos como seguros e financiamentos para que eventuais danos causados por estas situações possam ser corrigidos, mantendo a segurança das moradias. A prefeitura pretende ainda oferecer suporte técnico para elaboração de projetos que levem em conta as mudanças climáticas, em especial, para aqueles situados na faixa litorânea da Cidade de Nova York. Em outra frente, a prefeitura irá promover a integração entre os órgãos municipais para elaborar e implementar um sistema de resposta aos efeitos de furacões, terremotos e eventos climáticos extremos de modo a ampliar a resiliência dos moradores e da cidade. Dentre as medidas, está prevista a formação de redes de comunicação entre as comunidades para que possam ajudar na prevenção e nas respostas a situações extremas.

- Construir casas mais saudáveis e sustentáveis – a prefeitura pretende: flexibilizar normas, oferecer suporte técnico e acelerar processos de aprovação para conversão de sistemas de aquecimento a base de combustível fóssil para eletricidade; estabelecer parcerias com o governo estadual para implementar incentivos e financiamento para que os antigos possam ser reformados, bem como

os novos edifícios multifamiliares sejam construídos dentro das normas de sustentabilidade; implementar zonas de carbono zero para estimular a adaptação de antigos edifícios e a construção de novos dentro das regras de sustentabilidade; fortalecer a capacidades das agências públicas e do setor privado para acessar recursos e incentivos do governo federal para construção de moradias sustentáveis.

**5. Simplificar os processos administrativos.**

- Eliminar o formulário de pais ausentes – há casos de famílias que solicitam o *housing voucher*, com somente um dos pais e as crianças (em geral mulheres chefes de famílias). Nestes casos, o solicitante deve informar detalhes sobre o pai (ou mãe) ausente. Isto tende a gerar estigmas para as crianças. Ademais, ao confirmar as informações sobre ausente, as autoridades informam a este sobre a localização da família. O que, se o afastamento se deu por abuso, coloca a família em risco. Por isso, o departamento de Habitação está eliminando este formulário;
- Revisão dos Procedimentos para solicitação de benefícios junto ao Departamento de Habitação – durante a epidemia de covid 19 o Departamento tomou medidas que tornaram o atendimento aos cidadãos mais ágil. Estas medidas deverão se tornar permanentes.
- Eliminar a exigência de avaliações clínicas para acesso à moradia assistida – nos casos em que os solicitantes destes benefícios já tenham sido ou estejam sendo atendido por serviços de saúde, a prefeitura utilizará as informações destes serviços para validar as solicitações. Nos demais casos, a exigência de avaliação será mantida;
- Passar a fazer verificação da renda dos beneficiários por amostragem – a verificação da renda dos beneficiários pode levar até seis meses. Com verificação por amostragem, o beneficiário, uma vez selecionado poderá ocupar a moradia rapidamente;

- Reformular o Relatório de Gestão do Prefeito (Mayor's Management Report - MMR) – no caso dos planos de habitação, os indicadores utilizados são os números de moradia a preço acessível construídas e preservadas. A prefeitura pretende adotar novos indicadores que permitam captar os impactos do plano para a vida das pessoas, incluindo, por exemplo, o tempo que as pessoas levaram para ter acesso à moradia. Ademais, a intenção é que os novos indicadores sirvam também para orientar outras políticas sociais.
- Avaliar os processos administrativos de todas os programas sociais que tenham relação com habitação – o intuito é identificar e compreender os processos das diferentes agencias para identificar como torná-los mais ágeis e integrados.
- Atuar para que os governos federal e estadual ajustem suas normas em linha com as mudanças pretendidas pela prefeitura –os benefícios e incentivos oferecidos pelo estado e pelo governo federal têm suas normas próprias. o que limita algumas das mudanças que a prefeitura pretende implementar. A parceria entre as diferentes esferas de governo e suas agências é necessária para efetivar as mudanças desejadas.

Cabe ressaltar alguns aspectos desta estratégia voltada para promoção da habitação a preço acessível: este conjunto de ações é voltado para a cidade como um todo, incluindo a área central, mas não somente esta, e do reconhecimento de sua importância para o desenvolvimento sustentável da cidade; há um órgão responsável pela sua implementação com orientações pertinentes e necessárias para sua articulação com outros órgãos e setores da sociedade; e os recursos para a estratégia são públicos ou derivados de incentivos públicos.

#### **4.1.1. CITY OF YES**

O Documento City of Yes apresenta para discussão um conjunto de normas de zoneamento, que envolvem parâmetros edílios e de uso da terra e dos imóveis, que, no entendimento da

prefeitura, necessitam ser revistas para facilitar e estimular a estratégia e respectivas ações para a promoção do acesso à moradia a preço acessível, na cidade de Nova York, apresentadas no subitem anterior. Elas foram organizadas em três eixos temáticos:

**1. Zoneamento para Carbono Zero (previsto para ser encaminhado no início de 2023).**

Este eixo está focado em três aspectos: energia, construção e estacionamento. Ele propõe liberar o uso dos telhados e coberturas dos prédios para instalação de painéis solares e sistemas de armazenamento de energia, incentivar a utilização de materiais adequados ao conforto térmico e acústico e flexibilizar a exigência de vagas de estacionamento, além de estimular a implantação de estações de recarga para veículos elétricos.

**2. Zoneamento para Oportunidades Econômicas (meados de 2023).**

Este eixo tem como objetivos principais: facilitar a expansão de negócios, simplificar a regulamentação de projetos e revisar as regras para dar suporte e estímulo para a produção e comercialização limpa. A ideia é flexibilizar as normas atuais de zoneamento que restringem determinados usos para as diferentes zonas da cidade. No mesmo sentido, pretende rever as exigências de vagas de estacionamento que, em muitas zonas, limitam as possibilidades de instalação de empreendimentos. Ademais, propõe rever as normas que definem condições para os vários tipos de uso, em particular o industrial, focando no estímulo à produção limpa e sustentável.

**3. Zoneamento para Oportunidade de Habitação (início de 2024).**

Este eixo, que é considerado o maior desafio, tem como focos: aumentar a densidade em todos os bairros para habitação a preço acessível, reduzir os requisitos de estacionamento para empreendimentos habitacionais, reduzir (ou remover) o tamanho mínimo das unidades habitacionais, facilitar a conversão de escritórios e hotéis em unidades habitacionais, incluindo mudanças nos critérios de tamanho das unidades no East Harlem.

Atualmente, existem três principais instrumentos de zoneamento para habitação popular:

- Habitação Inclusiva Obrigatória – em algumas áreas, todo empreendimento habitacional deve oferecer uma quota de habitação inclusiva;
- Bônus de Moradia Inclusiva – em determinadas áreas são oferecidos bônus, como aumento do Índice de Aproveitamento do Terreno – IAT (Floor Ratio Area – FAR); e
- Residências Independentes a Preço Acessível para Idosos (Affordable Independent Residences for Senior AIRS) – em determinadas áreas os empreendimentos devem oferecer determinada quantidade de unidades a preço acessível para famílias de pessoas acima de 62 anos.

Os dois primeiros só podem ser usados em áreas onde são mapeados, o que requer a aplicação do Procedimento Uniforme de Revisão do Uso da Terra (Uniform Land Use Review Procedure - ULURP)<sup>2</sup>. Isso limita seu alcance.

O terceiro foi projetado para ser aplicado na maioria dos distritos a critério do desenvolvedor. O AIRS permitiria um edifício maior (aumento de potencial construtivo) se uma parte fosse qualificada como “Residências Independentes a Preços Acessíveis para Idosos”. Este instrumento foi suspenso em 2021.

Com o Zoneamento para Oportunidades de Habitação, a prefeitura pretende reativar o AIRS, integrar seus benefícios (aumento de potencial construtivo) aos outros dois instrumentos e ampliar sua validade para toda a cidade.

Os requisitos de estacionamento podem atrapalhar o novo desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> Este procedimento implica que a população afetada por determinado projeto deve ser consultada antes de sua aprovação, que pode resultar em reprovação ou aprovação com ajustes e/ou medidas compensatórias à população afetada.

Alguns edifícios cortaram pedaços de seus lotes para que não precisassem fornecer estacionamento. Outros edifícios produzem menos unidades e/ou edifícios menores para evitar estacionamento. A proposta é rever estas exigências.

As exigências em relação ao tamanho mínimo dos apartamentos variam para diferentes bairros da cidade. O que também está sendo proposto para reavaliação.

O zoneamento atual permite a conversão de edifícios não residenciais em residenciais, sob critérios mínimos iluminação e ventilação natural, que envolvem janelas, claraboias e poços de ventilação. No entanto, estes critérios são diferentes para cada um dos tipos (residencial – não residencial), sendo mais flexíveis para os edifícios não residenciais. Nesse sentido, a intenção é flexibilizar as regras para conversão para residenciais, admitindo novas soluções.

#### **4.1.2. GET STUFF BUILT: A REPORT OF THE BUILDING AND LAND USE APPROVAL STREAMLINING TASKFORCE - BLAST**

Em junho de 2022, o Prefeito de Nova York criou a Força-Tarefa de Simplificação da Aprovação de Construção e Uso do Solo (BLAST), copresidida por Maria Torres-Springer, Vice-Prefeita para Desenvolvimento Econômico e da Força de Trabalho; Melanie La Rocca, Diretora de Eficiência; e Jessica Katz, Diretora de Habitação.

Em dezembro de 2022, foi publicado o relatório da Força Tarefa, que reuniu 25 agências municipais e dezenas de advogados, comunidades locais e especialistas. O relatório identificou 111 problemas nos processos de aprovação de projetos e, mais importante, como corrigi-los.

O relatório representou um esforço de continuidade das estratégias em relação à promoção da habitação a preço acessível (Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homeless) e os resultados dos debates lançados a partir da iniciativa City of Yes.

De acordo com a Força Tarefa, o longo ciclo para aprovação dos projetos, que chega a durar mais de dois anos, representa o grande problema a ser enfrentado. Para tanto, foi feita uma análise aprofundada deste ciclo, visando a identificar seus entraves e possíveis soluções.

Os problemas identificados pelo relatório têm relação com aspectos estruturais – várias agências da prefeitura atuam no ciclo de aprovação dos projetos de modo isolado entre si, sem fluxos de trocas de dados e informações; normas que se sobrepõem, levando a duplicação de esforços ao longo do processo, ou que já estariam obsoletas, havendo necessidade de revisão; procedimentos com prazos e formatos de apresentação de propostas diferentes, o que amplia os esforços dos proponentes.

A partir da desta análise, a Força Tarefa, definiu os seguintes objetivos a serem alcançados:

1. Aumentar a velocidade dos projetos conformes e diminuir os custos;
2. Assegurar a proteção ambiental e participação pública significativa;
3. Promover um aumento na produção de habitação acessível e sustentabilidade ambiental - ambos os quais são objetivos políticos mais amplos da Administração Adams; e
4. Reduzir o risco para empresas empreendedoras e desenvolvedores emergentes, melhorando a previsibilidade dos processos.

De acordo com o Relatório, o alcance deste conjunto de objetivos poderia reduzir em 50% o tempo de aprovação de projetos, com diminuição de custos e aumento da participação social e da eficiência da prestação de serviços por parte da prefeitura.

Conforme identificado pela Força Tarefa, a implementação das 111 melhorias envolve medidas em diferentes níveis e com diferentes procedimentos, conforme apresentado a seguir:

- 91 podem ser implementadas por órgãos municipais por meio de atualizações de manuais técnicos, outros processos internos mudanças e novas iniciativas das respectivas Agências;
- 3 exigem nova criação, o que deve ser feito de acordo com os procedimentos previstos no City Administrative Procedures Act – CAPA;

- 4 estão sujeitas ao processo público formal de revisão, conforme previsto no Uniform Land Use Review Procedure, or ULURP – incluindo a aprovação da Câmara Municipal (City Council);
- 11 requerem mudanças na lei local ou adoção de um novo código – e aprovação do Câmara Municipal; e
- 2 requerem a elaboração de regras por parte de agência do Estado de Nova York.

A Força Tarefa estimou prazos de 12 a 36 meses para implementação do conjunto das melhorias propostas.

No Relatório, foi proposta a estruturação de três processos governamentais, dentre os quais foram distribuídos os 111 problemas identificados e suas respectivas propostas de solução, conforme resumidamente apresentado a seguir:

(1) Revisão da Qualidade Ambiental da Cidade (CEQR), composto por recomendações de melhorias para 45 dos problemas identificados;

(2) Processo de aprovação do Uso do Solo, composto por recomendações de melhorias para 19 dos problemas identificados;

(3) Processo de licenciamento do Departamento de Edificações, composto por recomendações de melhorias para 47 dos problemas identificados.

O Relatório detalha os objetivos específicos de cada programa, as melhorias a serem implementadas, apontando seus respectivos responsáveis e as principais ações a serem tomadas para cada a implementação de cada uma delas.

De modo geral, elas visam a criar condições favoráveis para que as estratégias e ações delineadas pela prefeitura, para alavancar o desenvolvimento urbano, econômico e, especialmente, o aumento da oferta de moradia a preço acessível na cidade, sejam realizadas.

#### **4.1.3. OFFICE ADAPTATIVE REUSE STUDY**

Este documento, divulgado em janeiro de 2023, representa mais um desdobramento dos estudos e proposições anteriores. Seu foco é propor condições para apresentar uma análise e propostas para adequar o estoque imobiliário de Nova York às necessidades da cidade, em linha com a perspectiva estratégica adotada pela Prefeitura. A partir da constatação do cenário, ele identifica e analisa a ocorrência da vacância de imóveis não residenciais na cidade, conforme já mencionado anteriormente. O documento traz um conjunto de recomendações para, a partir daí, apresentar propostas para estimular a conversão dos usos dos imóveis não residenciais em residências.

#### **4.1.5.1. RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO**

As recomendações apresentadas pelo documento visam principalmente a alterar os marcos regulatórios vigentes para a cidade de Nova York, no sentido e torná-los mais flexíveis e com procedimentos de implantação mais ágeis de forma a ampliar as possibilidades e os estímulos para a conversão dos imóveis no conjunto da cidade. Cabe ressaltar que as recomendações deste documento reforçam e/ou complementam as ações e propostas apontadas nos documentos anteriores.

As recomendações foram agrupadas em três grandes grupos. Os dois primeiros implicam em mudanças na Lei do Estado de Nova York sobre edifícios multifamiliares e nas regras de zoneamento urbano da Cidade de Nova York. O terceiro envolve a criação de novos incentivos fiscais, além de outras propostas de normas e procedimentos de incentivo para habitação a preço acessível, já apresentadas.

- **Grupo 1 - Expandir o alcance das regras mais flexíveis para conversão para edifícios mais antigos e em toda a cidade.**

Com isso, prédios de escritórios construídos antes de 31 de dezembro de 1990 passariam a ser enquadráveis nos regulamentos mais flexíveis para conversão para uso residencial, o que possibilitaria a conversão de mais de 11,4 milhões de metros quadrados. Ademais, os

regulamentos passariam a valer, não somente para alguns, mas para todos os distritos de alta intensidade, que são aqueles que apresentam altas densidades demográficas e de atividades comerciais e de serviços, o que no Brasil chamamos de centros e subcentros, o que permitiria ampliar as possibilidades de conversão em mais cerca de 1,5 milhão de metros quadrados. Este grupo de recomendações inclui, ainda, a flexibilização de normas para novos empreendimentos residenciais nas áreas de alta intensidade.

Note-se que as recomendações são direcionadas para flexibilização de edifícios de escritórios em relação às suas idades e localização, visando ampliar possibilidades em todas as centralidades **da cidade**.

- **Grupo 2 - Fazer com que os regulamentos de conversão existentes funcionem melhor.**

Este grupo de recomendações visa expandir as possibilidades de conversão de escritórios em relação aos tipos de uso e de área passível de conversão. Com relação aos tipos de uso, além de unidades unifamiliares, passar a permitir a conversão para moradias com serviços de apoio para idosos e pessoas com necessidades especiais (*supportive houses*), em linha com a estratégia para habitação e dormitórios, possibilitando a construção de hotéis, por exemplo. As conversões poderiam ainda incluir área de recreação. Para tanto, em linha com o grupo anterior, neste se inclui a recomendação para permitir que toda a área de escritórios dos edifícios possa ser convertida, além da retirada de exigências em relação a estacionamento.

Cabe ressaltar que estas recomendações estão em linha com as propostas apresentadas no documento Get Stuff Built.

- **Grupo 3 - Fornecer incentivos financeiros para Habitações Acessíveis e Creches.**

Este grupo de recomendações visa a incentivar que parte das conversões sejam destinadas para habitações a preço acessível e implantação de creches, expandindo a prestação deste serviço para as famílias de menor renda. Para tanto, o documento recomenda que sejam implantados incentivos fiscais para empreendimentos que incluam estes tipos de uso. De acordo com o documento, faz-se necessário aprofundar as análises para que as medidas não desestimulem

investimentos. No entanto, ainda segundo o documento, é possível que a habitação a preço acessível e creches sejam viáveis em empreendimentos de renda mista e com redução do imposto predial.

Uma vantagem neste caso é que se trata de um imposto municipal, portanto, não dependeria de mudanças nas legislações do Estado ou do País.

Cabe ressaltar o caráter complementar deste conjunto de recomendações em relação às demais dos documentos apresentados anteriormente. Portanto, isto implica que devem ser tomadas em relação à estratégia da prefeitura como um todo. Outro aspecto relevante é que a estratégia mira o conjunto da cidade e confere centralidade à questão habitacional. Observe-se que a estratégia está estruturada na revisão para flexibilização dos marcos regulatórios e institucionais referentes à ocupação e uso do solo. Do ponto de vista do financiamento, a estratégia se baseia no aporte de recursos federais e municipais, por um lado, e na concessão de incentivos fiscais e edilícios (aumento de potencial construtivo como bônus e não como recurso para arrecadação). Nesse sentido, vale destacar que o que a prefeitura espera do setor privado é fundamentalmente decisões de investimento.

### **1.1. A IMPORTÂNCIA DAS MUDANÇAS NO ARCABOUÇO LEGAL - ZONEAMENTO E OUTROS INCENTIVOS**

Como se pode denotar, a prefeitura de Nova York vem desenhando e implementando um conjunto de regulamentos, que envolvem flexibilização de normas de zoneamento urbano e incentivos fiscais, de modo a impulsionar as atividades econômicas e a produção de habitação a preço acessível, sobretudo, nas áreas centrais de seus diversos distritos. Por meio delas, pretende estimular a atuação dos agentes do setor privado.

Importante destacar que a estratégia não cria novas estruturas de governança. Ele se baseia na qualificação e fortalecimento das estruturas existentes, principalmente o Departamento de Planejamento e a Autoridade de Habitação da Cidade de Nova York.

Por outro lado, embora esteja sendo promovido o envolvimento do setor privado e da sociedade civil nas discussões, até o momento, não há propostas no sentido de criar, rever e fortalecer canais permanentes de diálogo entre a prefeitura e os vários segmentos sociais para contribuir no monitoramento e avaliação dos avanços da estratégia.

## **1.2. ESTRATÉGIA APLICADA AO PROJETO**

### **4.3.1. O PAPEL DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS**

A estratégia delineada pela prefeitura de Nova York visa a otimizar a utilização do estoque imobiliário existente e sua expansão, prioritariamente para aumentar a oferta de moradia a preço acessível para a população de menor renda, incluindo idosos, pessoas com deficiência e em situação de rua.

Com relação a ativos imobiliários públicos, conforme descrito pelo documento *Housing Our Neighbourhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness*, a estratégia da prefeitura prevê a recuperação e a ampliação do estoque de habitações sob gestão da NYCHA com recursos próprios, de modo a ampliar a oferta de moradia a preço acessível para os nova-iorquinos.

No que diz respeito aos ativos imobiliários privados, a estratégia aponta para duas vertentes. Numa, voltada para os pequenos proprietários de habitações e cooperativas habitacionais incluídas nos programas de habitação a preço acessível, são previstos incentivos e apoio financeiro e técnico para que mantenham seus imóveis com qualidade. A outra vertente trata dos edifícios de escritórios, apresentando um conjunto de medidas para estimular sua conversão para uso prioritariamente residencial, mas também hoteleiro e serviços sociais como creches. Neste caso, como contrapartida à flexibilização das normas e incentivos fiscais e edilícios, a prefeitura espera que os proprietários tomem as decisões de investimento em seus imóveis, o que é de grande relevância para concretizar os objetivos de ampliar a oferta de habitação, em especial aquelas a preço acessível para a população da cidade.

#### **4.3.2. ESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA**

A estratégia não propõe novas formas de estruturação financeira para os empreendimentos imobiliários. Seu foco consiste na revisão e flexibilização das normas edilícias e nos processos de aprovação financeira e na concessão de incentivos fiscais. Cabe ressaltar que a aplicação do instrumento AIR Rights, embora seja similar à Outorga Onerosa do Direito de Construir existente no Brasil, no caso de Nova York se trata de um benefício concedido, não representando um instrumento de arrecadação, ou seja, não implica em ônus para o empreendedor.

De acordo com o entendimento da prefeitura, conforme demonstrado nas apresentações dos documentos que compõem a sua estratégia, a implementação das recomendações e propostas delineadas pode representar redução de custos dos empreendimentos imobiliários. Entretanto, a estratégia da prefeitura, que é voltada para o desenvolvimento urbano, não trata sobre estruturação financeira para projetos imobiliários em particular.

#### **4.3.3. A CENTRALIDADE DA QUESTÃO HABITACIONAL**

Juntamente com os estímulos para atividades econômicas, principalmente ligadas à chamada economia criativa, a produção habitacional é central. Entretanto, o foco é mais amplo do que chamamos de habitação de interesse social no Brasil. Lá, o conceito central é o de habitação a preço acessível, que inclui desde a população abaixo da linha de pobreza até aquelas de renda média que estejam comprometendo 30% de sua renda ou mais com habitação. Há tratamento especial para quem está no limiar e abaixo da linha da pobreza, como o programa federal de voucher para habitação, que obedece a critérios de tamanho da família e uma escala decrescente de valor de subsídio, em função da renda, visando limitar o comprometimento máximo de 30% da renda familiar com habitação.

#### **4.3.4. A IMPORTÂNCIA DE ACELERAR O CICLO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS**

A estratégia prevê como impactos de curto a médio prazo a redução dos custos e ciclo de aprovação de projetos em 50%, o que deverá favorecer o surgimento de novos empreendimentos a médio e longo prazos. Além disso, pretende reduzir significativamente o déficit habitacional, proporcionando moradia acessível em toda a cidade.

#### **4.3.5. OS DESAFIOS**

O cenário econômico do país impacta a economia da cidade, que vem demonstrando dificuldades para sua recuperação. Outro aspecto que a estratégia pretende enfrentar é a nova configuração do trabalho no setor de serviços. A pandemia da covid 19 acelerou a adoção do trabalho remoto (ou home office), o que tem contribuído para a ociosidade dos escritórios da cidade. Diferentemente de outras crises, desta vez, tudo indica tratar-se de uma mudança estrutural. Desse ponto de vista, o estímulo à conversão de edifícios comerciais para residenciais se mostra a estratégia adequada para dar destino adequado – do ponto de vista da cidade – para o estoque imobiliário existente. Além disso, o esforço de concertação e articulação dos diversos interesses para a reformulação das normas de zoneamento representam um grande desafio que, até o momento, parece estar sendo superado.

A estratégia tem dois focos principais para tornar a cidade de Nova York mais inclusiva e equilibrada: estimular os diversos setores da economia já existentes, proporcionando oportunidade para o desenvolvimento de novas atividades econômicas por todo seu território, em particular os ligados à econômica criativa; e ampliar a oferta de habitação a preço acessível, sobretudo aproveitando o estoque imobiliário existente. Nesse sentido, a estratégia propõe evitar processos de gentrificação, sem provocar que populações se desloquem das áreas onde vivem e, por outro lado, ampliar as condições e oportunidades de escolha para os cidadãos de Nova York. Ou seja, através da melhora do ambiente de negócios, do ponto de vista de aspectos regulatórios, a prefeitura espera diversificar e intensificar a economia da cidade, bem como o acesso à moradia a preço acessível, de modo a promover maior inclusão social.

## 2. SITUAÇÃO ATUAL

Como demonstrado acima, a prefeitura de Nova York já vem implementando algumas ações, mas a estratégia do Projeto segue em um processo de elaboração e aprovação da revisão das normas de zoneamento e de incentivos fiscais.

Em relação ao financiamento da estratégia, ainda não é possível avaliar resultados práticos no que se refere aos aportes públicos e nem quanto aos incentivos implementados e propostos.

No que tange ao resultado dos incentivos governamentais concedidos para o desenvolvimento da região, de acordo com matéria de Ethan Geringer-Sameth para o jornal *Gothan Gazette* de 5 de dezembro de 2022, entre janeiro e dezembro de 2022, foram aprovados 42 projetos de rezonamento pela Câmara Municipal. Estes projetos contemplam 12.245 unidades habitacionais, das quais 7.811 (cerca de 64%) representariam habitações a preço acessível, de acordo com a prefeitura de Nova York.

A matéria alerta que esse total inclui apenas moradias onde a aprovação do Conselho é necessária por demandar mudanças nas regras de zoneamento.

Ainda de acordo com a matéria, grandes projetos em bairros de baixa e média renda do Brooklin e do Queens, e pequenos no Bronx e Manhattan, fazem parte da lista (GERINGER-SAMETH, 2023).

Ainda de acordo com a matéria, o Conselho da Cidade de Nova York aprovou o projeto de desenvolvimento de uso misto de US\$ 2 bilhões e 12 edifícios conhecido como Innovation QNS, no sul de Astoria, no mês passado, após intensas negociações e a aprovação da vereadora local Julie Won. O plano permite que os desenvolvedores construam 3.190 unidades residenciais em uma área de cinco quarteirões em Western Queens, com 1.436 unidades previstas para limites de acessibilidade. Isso equivale a 45% das unidades consideradas acessíveis, incluindo 658 unidades reservadas para ex-residentes sem-teto e famílias de renda muito baixa (com uma renda anual de US\$ 36.030 para uma família de três

peças). O plano inclui 142 unidades habitacionais solidárias e 157 unidades reservadas para portadores de vale-aluguel CityFHEPS rental voucher(op.cit). Este vale aluguel, criado pela prefeitura em 2022, é voltado para pessoas em situação de vulnerabilidade social como vítimas de violência doméstica, em situação de rua e conviventes com pessoas idosas, por exemplo.

O acordo de zoneamento vem com um acordo de benefícios comunitários com os desenvolvedores para comprometer US\$ 2 milhões em serviços jurídicos para inquilinos próximos, que enfrentam deslocamento e assédio, bem como aluguéis com desconto e espaço para pequenas empresas. Além disso, criaria um conselho consultivo comunitário e implicaria um estudo "sobre o uso potencial da energia geotérmica" (op.cit).

A matéria não deixa claro se estas aprovações são decorrentes das mudanças no zoneamento e dos incentivos implementados pela prefeitura até aquele momento. Ela ainda faz referências ao processo de debate público sobre a iniciativa City of Yes. O que sugere que estejam sendo feitas mudanças pontuais nas regras durante este período de discussões públicas.

## **2.1. OS PONTOS CRÍTICOS**

Sobre os empreendimentos econômicos em geral, um dado divulgado pela Controladoria da Cidade é que, apesar do objetivo declarado de ampliar as compras públicas junto a empresas comandadas por mulheres, o volume contratado não apresentou aumento no ano de 2022 (Office of the New York City Comptroller Brad Lander, 2023).

Outro aspecto que tem sido alvo de preocupação e crítica é quanto à AMI (Renda Mediana da Área). A Association for Neighborhood & Housing Development, em artigo publicado em setembro de 2022, aponta que, em função da maneira como é estabelecida a AMI, os parâmetros de classificação das famílias em relação à renda, na prática, deixam as famílias de menor renda de fora dos programas de acesso à moradia a preço acessível. Dado o alto valor do metro quadrado na cidade de Nova York e a demanda da população de alto poder

aquisitivo, a oferta de unidades destinadas à moradia a preço acessível se destinam às camadas mais próximas da AMI (entre 50% e 80% da AMI) (INTERNICOLA & BLOCK, 2022), público esse que é classificado como “Baixa renda”. Com isso, a oferta para população de renda mais baixa, público classificado “Muito baixa renda” e “Extrema baixa renda”, não atende à demanda, conforme comprovado nos gráficos 11 e 12 e na figura 5 do item 3 – Características Históricas e Evolução Urbana.

Soma-se a este fator as várias crises econômicas que, apesar da rede de proteção social existente, não são suficientes para frear a redução do poder aquisitivo da população da base da pirâmide social, diminuindo seu acesso aos programas de habitação a preço acessível. A figura 4, que apresenta a distribuição física da população por cor/raça, comprova a segregação espacial e, por que não dizer, econômica também, mostrando a limitação de oferta de habitação no território.

De acordo com a publicação da Association for Neighborhood & Housing Development, em 2022, 49,3% das famílias de Nova York tinham renda muito baixa ou muito extremamente baixa, segundo categorias de renda determinadas com base na AMI.

*“However, these households make up 78.1% of the City’s rent burdened population. In other words, almost eight out of ten rent-burdened households make less than 50% AMI.” (INTERNICOLA & BLOCK, 2022)*

Ou seja, cerca de 8 em cada 10 famílias que estavam consumindo mais de 30% de sua renda com habitação tinham renda de 50% ou menos da AMI. Enquanto isso, o valor da AMI era cerca de 28% ou USD 26 mil maior do que a renda mediana das famílias de Nova York. Com isso, em função dos parâmetros da AMI, os incentivos para incorporadores / construtores e proprietários não são suficientes para viabilizar a construção de moradia a preço acessível para as camadas classificadas como “Muito baixa renda” ou “Muito baixa renda” – seja para venda ou para renda. Assim, a oferta de moradia se volta para as camadas com renda superior a 50% da AMI. Desse modo, pelos critérios da política habitacional que são delimitados pela AMI tanto pelo lado dos valores dos benefícios aos mais pobres (housing, voucher e financiamento) quanto em relação aos incentivos para a produção, a ampliação da oferta de

habitação a preço acessível, não alcança aqueles que mais precisam. Sendo assim, ajustes na forma de cálculo da AMI e revisão de valores de benefícios e incentivos deveriam ser considerados. (INTERNICOLA & BLOCK, 2022).

## **2.2. RESULTADOS E IMPACTOS ATÉ O MOMENTO**

Até o momento, a prefeitura tem mobilizado os diversos setores sociais para o debate sobre o futuro de Nova York. Nesse sentido, a participação social tem sido o método para contornar de entraves e resistências, embora estas sejam características intrínsecas de qualquer processo democrático.

A participação do setor privado e da sociedade civil tem ocorrido nos processos de discussão para a revisão das normas. Nestes processos, eles vêm tendo oportunidade de apresentar e defender seus pontos de vista e, de acordo com os documentos publicados, estes têm sido considerados nas medidas e propostas apresentadas.

Em relação à sustentabilidade, entendida como uso de recursos sem comprometer as gerações futuras, com base no material consultado, pode-se considerar que esta abordagem está implícita na estratégia da prefeitura. Em relação a alguns aspectos, de modo direto, em outros indiretos. Diretamente, quando estabelece normas para estimular a geração e uso de energia solar, por exemplo. Indiretamente, quando elimina exigências de vagas para estacionamento. Outro exemplo significativo é incentivar a oferta de moradia a preço acessível em todos os distritos, o que, em tese, permite que as pessoas possam morar mais próximas de seus locais de trabalho, reduzindo a necessidade de deslocamentos motorizados e, como isso, a emissão de gases de efeito estufa.

Tendo em vista que apenas parte das medidas desejadas foram aprovadas e muitas estão ainda em fase de elaboração, ainda não é possível avaliar seus impactos. De fato, é muito provável que os agentes, em especial do setor imobiliário estejam aguardando a definição das

novas regras para, a partir daí, avançar com novos projetos. Nesse sentido, não é possível ainda apontar se haverá e quais serão as novas tendências do setor imobiliário da cidade.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O caso de Nova York, embora ainda em fase de aprovação e implantação, traz elementos interessantes para reflexão.

Conforme relatado anteriormente, a estratégia da prefeitura ainda está em fase de elaboração. Até o momento, não há definição de valores a serem investidos, apenas o montante de recursos referentes à possível renúncia fiscal para estimular a conversão de prédios existentes em creches, que é da ordem de USD 25 milhões. No entanto, a prefeitura não aponta qual o prazo para utilização destes recursos por parte dos agentes privados. Da mesma forma, não há dados disponíveis sobre os valores de subsídios para habitação provenientes do governo municipal ou do governo federal.

Os papéis e responsabilidades dos órgãos públicos estão bem delimitados, conforme descrito nos diversos documentos que compõem a estratégia da prefeitura, o que possibilita um acompanhamento mais transparente e efetivo ao longo do tempo, tanto por parte do poder público quanto do setor privado e da sociedade civil.

Como exemplo, a NYCHA é responsável direta pela implementação da estratégia voltada para promover habitação à preço acessível, ao mesmo tempo em que define as formas de integração com outras agências de governo como o Departamento de Ação Social e sua relação com a representação dos inquilinos. No mesmo sentido, com relação ao licenciamento, a estratégia prevê tanto a divisão de tarefas entre as agências envolvidas nos processos de aprovação de projetos quanto os procedimentos para sua integração.

Outro elemento a ser destacado é a adoção de uma abordagem que reconhece e explora a relação entre a dimensão econômica e uso residencial das diversas áreas como elementos centrais da dinâmica urbana, ou seja, não trata nem o espaço público e nem os imóveis como

algo em si, mas sim em relação à função que cumprem para sua área de inserção e para a cidade.

Neste sentido, o planejamento urbano não se esgota nos aspectos físicos territoriais. Eles são tomados como parte das relações sociais e econômicas. Daí a preocupação com a maximização da diversidade de usos – tanto do ponto de vista econômico quanto do perfil dos moradores de dada área, e com o modo de vida que tende a se desenvolver, como o desestímulo ao uso do automóvel, por exemplo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIGESTICITIES.COM. New York, New York Population History 1840 – 2021. 2023.

<https://www.biggestuscities.com/city/new-york-new-york>.

BRITANICA. New York City, New York State. USA. 2023. <https://www.britannica.com/place/New-York-City>.

CITY HALL OF NEW YORK. City of Yes. 2022. <https://www.nyc.gov/site/planning/plans/city-of-yes/city-of-yes-overview.page>.

CITY HALL OF NEW YORK. Get Stuff Built: Blast Report. 2022 -4.

<https://www.nyc.gov/assets/home/downloads/pdf/press-releases/2022/GetStuffBuilt.pdf>.

CITY HALL OF NEW YORK. Housing Our Neighborhoods: A Blueprint for Housing and Homelessness. 2022 – 2. <https://www.nyc.gov/assets/home/downloads/pdf/office-of-the-mayor/2022/Housing-Blueprint.pdf>.

CITY HALL OF NEW YORK. Office Adaptive Reuse Study. 2023. NYC Office Adaptive Reuse Study - January 2023.

CITY HALL OF NEW YORK. Rebuild, Renew, Reinvent: A Blueprint for New York City's Economic Recovery. 2022 - 1. <https://www.nyc.gov/assets/home/downloads/pdf/office-of-the-mayor/2022/Mayor-Adams-Economic-Recovery-Blueprint.pdf>.

FEDERAL RESERV BANK OF NEW YORK CITY. New York City Economic Indicators. 2023.

[https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/regional\\_economy/charts/Regional\\_NY\\_C](https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/regional_economy/charts/Regional_NY_C).

GERINGER-SAMETH, Ethan. Series of Major Housing Approvals, Announcements Mark Progress in Adams 'City of Yes'. Gotham Gazette. 2023. <https://www.gothamgazette.com/city/11700-affordable-housing-mayor-adams-city-of-yes-development>.

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Nova\\_Iorque#cite\\_note-FOOTNOTEShorto200530-21](https://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Iorque#cite_note-FOOTNOTEShorto200530-21).

INTERNICOLA, Sarah: BLOCK Lucy. New York City's AMI Problem, and the Housing We Actually Need. Association for Neighborhood and Housing Development. 2022. <https://anhd.org/report/new-york-citys-ami-problem-and-housing-we-actually-need>.

McELWAIN, Brian, YADAVALLI Anita, MEHTA Amar. The Office Sector in New York City. Report 11-2022. OFFICE OF THE NEW YORK STATE COMPTROLLER 2022.

<https://www.osc.state.ny.us/files/reports/osdc/pdf/report-11-2022.pdf>.

New York City Department of City Planning - Population Division. Dynamics of Racial/Hispanic Composition in NYC Neighborhoods. 2021.

<https://storymaps.arcgis.com/stories/46a91a58447d4024afd00771eec1dd23>.

NEW YORK STATE. Multiple Dwelling Law. 2014.

[www.nyc.gov/assets/buildings/pdf/MultipleDwellingLaw.pdf](http://www.nyc.gov/assets/buildings/pdf/MultipleDwellingLaw.pdf).

Office of the New York City Comptroller Brad Lander. Annual Report on M/WBE Procurement: FY22 Findings and Recommendations. 2023. <https://comptroller.nyc.gov/reports/annual-report-on-mwbe-procurement/>.

STATISTICS&DATA.ORG. How many people live in New York City. 2023.

<https://statisticsanddata.org/data/how-many-people-live-in-new-york-city/>.

US-HISTORY. The history of New York City, New York. 2023. <https://www.u-s-history.com/pages/h2122.html>.

THE CITY OF NEW YORK. PLANNING DEPARTMENT. Zoning Resolution. Chapter 5 - Residential Conversion within Existing Buildings. LAST AMENDED 2/2/2011. <https://zr.planning.nyc.gov/article-i/chapter-5>.

THE CITY OF NEW YORK. Text Amendments. 2022 - 3. <https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/353-22/mayor-adams-outlines-vision-city-yes-plan-citywide-zoning-initiatives-support#/0>.

US CENSUS BUREAU. 2020 Census: QuickFacts. New York city, New York. 2021.

<https://www.census.gov/quickfacts/newyorkcitynewyork>.

WIKIPEDIA. Nova Iorque. 2023 – 2.

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Nova\\_Iorque#:~:text=8%20804%20190%20hab](https://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Iorque#:~:text=8%20804%20190%20hab).

WIKIPEDIA, Economy of New York City, 2023 -1.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_New\\_York\\_City#cite\\_note-ManhattanOfficeSpace-5](https://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_New_York_City#cite_note-ManhattanOfficeSpace-5).

The logo for PSP Hub features the letters 'PSP' in a bold, dark grey sans-serif font. The letter 'P' is partially filled with a vibrant green color. To the right of 'PSP', the word 'Hub' is written in a green, lowercase, rounded sans-serif font. A thin horizontal line is positioned directly below the 'PSP' portion of the logo.

# PSP Hub

INFRASTRUCTURE AND URBANISM STUDIES