

# Direito à moradia adequada e urbanização de favelas – reflexões e desafios para uma nova abordagem

**Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará e mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Coordenador executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, assessor de Relações Internacionais do Instituto Pólis e membro do coletivo LabLaje.

---

**Resumo:** O artigo reflete sobre a definição e implementação de políticas e projetos de urbanização de favelas a partir da ótica dos elementos do direito à moradia adequada, definidos pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991). Através de uma abordagem exploratória, são delimitados o significado e o alcance de cada um desses elementos e apontadas diretrizes para as intervenções públicas em favelas. Trata-se de resultado de tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, tendo sido realizada extensa revisão bibliográfica e documental acerca de políticas e experiências concretas de urbanização nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, no Brasil, e Bogotá e Medellín, na Colômbia. Baseia-se, ainda, em avaliações de tais iniciativas a partir de pesquisa de campo com observação *in loco* e entrevistas com os principais atores envolvidos em cada processo de urbanização.

**Palavras-chave:** Direito à moradia adequada. Urbanização de favelas. Diretrizes. Brasil. Colômbia.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Habitabilidade – **3** Disponibilidade de serviços e infraestrutura – **4** Localização – **5** Segurança da posse – **6** Custo acessível – **7** Adequação cultural – **8** Acessibilidade – **9** Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

A construção do conceito de moradia enquanto direito humano foi resultado de um longo processo (SAULE JÚNIOR, 2004; OSÓRIO, 2013). Reconhecida em 1948, pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornou-se um direito universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo. Outros pactos e documentos internacionais incluíram o reconhecimento do direito à moradia após esse marco, entre eles o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. É importante observar que, tanto na Declaração Universal quanto no PIDESC, o direito à moradia é incluído como parte do direito a um padrão de vida adequado, referindo-se, portanto, não apenas ao direito a um abrigo, mas a uma moradia que

proporcione todas as condições para o pleno desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores.

No Brasil, a mais importante norma que garante o direito à moradia dos cidadãos brasileiros é a Constituição Federal, que o inclui expressamente no rol dos direitos sociais listados no artigo 6º. A Lei nº 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, passou a definir o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer, etc. No plano nacional, portanto, o direito à moradia adequada encontra-se também inserido num contexto amplo, o qual deve ser considerado no momento de sua implementação (CASIMIRO, 2010).

Embora a inclusão do direito à moradia em normas internacionais e nacionais tenha sido um passo importante, era necessário que se interpretasse o seu conteúdo de forma a possibilitar aos países garantirem a sua efetivação através de políticas públicas. Nesse sentido, a orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991) define sete elementos (desenvolvidos mais à frente) considerados essenciais para a sua real efetivação: segurança da posse; custo acessível; habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; e acessibilidade.

Tais elementos devem nortear a definição e implementação de qualquer política, programa, projeto ou ação pública ou privada que pretenda de fato promover a efetivação do direito à moradia adequada, implicando o descumprimento de qualquer um deles na sua violação. Estão, portanto, incluídas na obrigação da efetivação destes elementos do direito à moradia adequada todas as ações que buscam de alguma maneira qualificar os assentamentos precários através de diferentes intervenções *in situ*: implantação de infraestrutura (pavimentação, saneamento, energia elétrica), melhorias habitacionais, regularização fundiária, ações de desenvolvimento social, etc., muitas delas reunidas sob a denominação de urbanização de favelas.

No presente artigo, exploram-se diretrizes para a urbanização de favelas a partir dos elementos definidos pelo Comentário Geral nº 4. Assim, é delimitado o alcance de cada um deles e se questionam formas através das quais as intervenções se relacionam ou deveriam se relacionar com eles. Trata-se de resultado de tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, tendo sido realizada extensa revisão bibliográfica e documental acerca de políticas e experiências concretas de urbanização nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, no Brasil, e Bogotá e Medellín, na Colômbia. Baseia-se, ainda, em avaliações de tais iniciativas a partir de pesquisa de campo

com observação *in loco* e entrevistas<sup>1</sup> com os principais atores envolvidos em cada processo de urbanização.

Um dos fatores que motiva este trabalho é a constatação de que, mesmo naqueles estudos considerados referência da literatura brasileira de urbanização de favelas (BUENO, 2000; DENALDI, 2003; ZALUAR, 2006; CARDOSO, 2007; DENALDI; CARDOSO, 2018), o tema do direito à moradia adequada e de seus elementos/dimensões encontra-se pouco desenvolvido. São encontradas diversas menções a “moradia digna”, “habitação digna”, “moradia adequada”, “habitação adequada”, mas em poucos momentos acompanhadas do termo “direito”, o que daria significado diferente. Bueno (2000, p. 316-343) até estabelece, ao final de seu trabalho, parâmetros e recomendações para o desenvolvimento de projetos e obras de urbanização de favelas, colocando que pretendia “com esta sistematização apresentar um instrumental adequado à promoção, com respeito aos direitos humanos, de uma ação consistente, ampla e contínua de urbanização de favelas de uma determinada cidade ou região” (BUENO, 2000, p. 316). Merece destaque o fato de que a autora tenha adotado como orientação no desenvolvimento das recomendações o respeito aos direitos humanos. No entanto, teria sido importante a realização de um vínculo expresso com o direito à moradia adequada, especialmente com as suas diferentes dimensões/elementos. Nas recomendações, que ocupam quase 30 páginas, são encontradas referências e parâmetros que de alguma forma estão relacionados a quase todas as dimensões do direito à moradia adequada, como habitabilidade, serviços e infraestrutura, localização, adequação cultural, dentre outros. Isso, contudo, não quer dizer que as recomendações tenham se estruturado em torno deles e que se reivindique a efetivação do direito como objetivo das intervenções de urbanização. Diversos outros autores analisados (SANTOS, 1984; ZALUAR, 2006; SAMORA, 2009; SANTO AMORE *et al.*, 2014; FERREIRA, 2015) também utilizam genericamente a categoria geral de direitos ou até mesmo mobilizam “direito à moradia”, mas praticamente nenhum deles dialoga com aqueles elementos colocados pelo Comentário Geral nº 4 como parâmetros para sua efetivação.

A ideia de discutir estes elementos/dimensões do ponto de vista da urbanização de favelas neste texto não tem como objetivo única e exclusivamente a realização de um exercício teórico acerca de um documento da ONU e das experiências sobre o tema (mobilizadas através da literatura, documentos e entrevistas). Acreditamos que servirá também para promover uma difusão dos elementos

<sup>1</sup> As entrevistas foram realizadas assegurando-se o anonimato em função da complexidade de alguns temas abordados, como situações relativas à atuação de grupos criminais, a processos políticos controversos, dentre outras. Dessa forma, resguarda-se a identidade da fonte, as quais, contudo, encontram-se caracterizadas na tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação da FAUUSP.

do direito à moradia como instrumento, que pode ser utilizado tanto pelo Poder Público, para uma adequada estruturação de suas políticas, quanto pela sociedade civil organizada, como mecanismo de pressão política pela reivindicação de melhoria das intervenções públicas em favelas.

É importante salientar ainda que a abordagem dos elementos/dimensões do direito à moradia adequada neste texto tem, além do recorte do tipo de intervenção analisada (urbanização de favelas), também um recorte espacial. Assim, uma das suas limitações é o fato de abordar o tema a partir de uma realidade de apenas dois países (Brasil e Colômbia), sendo necessário, portanto, fazer uma leitura contextual do conteúdo abordado, já que estes elementos (embora universais) adquirem nuances diversas em face de diferentes contextos culturais, históricos, sociais, políticos, econômicos, etc.

Por fim, para finalizar esta Introdução, vale a pena mencionar que, embora sejam tratados pelo Comentário Geral nº 4 como “elementos” do direito à moradia adequada, acreditamos que seria mais apropriado se pensar em “dimensões” deste direito. A utilização de “elementos” poderia passar uma noção errônea de que se trata de itens independentes entre si, que podem ser tratados separadamente e simplesmente constituir um *check-list* para uma intervenção progressiva.

Na verdade, eles estão profundamente imbricados entre si e muitos deles se entrecruzam, formando um todo indivisível: o direito à moradia adequada. A questão de moradias se encontrarem em áreas que apresentam risco geotécnico, propensas a deslizamentos, por exemplo, trata-se de uma questão de habitabilidade ou de localização? Ou dos dois? O respeito à morfologia tradicional destes assentamentos na intervenção dialoga, como veremos à frente, tanto com a adequação cultural quanto com questões de habitabilidade e de localização.

Diante disto, é necessário que se pense na questão de uma maneira integrada e holística, não podendo ser segmentada a atuação para um ou outro elemento/dimensão. Se tratamos no presente de texto de uma determinada questão apenas no âmbito de um elemento/dimensão e não de outro com o qual eventualmente também se relacione, trata-se de uma questão mais narrativa (evitar repetições, proximidade argumentativa, etc.) do que conceitual.

Por fim, é importante pensar que estas dimensões/elementos (trazidos por um documento oficial de um órgão do sistema ONU) talvez não abarquem toda a potência e o alcance do conteúdo do direito à moradia adequada. Cunhados no início da década de 1990 e num sentido mais estrito, estes elementos/dimensões, por exemplo, pouco abrangem questões importantes do processo político e social de produção da moradia e mesmo da cidade, os quais se encontram imbricados com a efetivação deste direito.

Em alguns casos, é possível vislumbrar a possibilidade de inclusão de algumas destas questões a partir de uma interpretação ampliada de alguns destes elementos, como no caso da inclusão da defesa da morfologia das favelas e da sua não colonização por outras lógicas na dimensão da adequação cultural, ou seja, a vedação à intervenção no território das favelas para adequá-las à lógica e a uma morfologia considerada “ideal” por ser aquela dominante no tecido urbano formal. No entanto, seria importante pensar que talvez estas dimensões/elementos não sejam exaustivos e que há outros elementos que não estão adequadamente refletidos neles, nem talvez seja possível realizar uma interpretação para sua inclusão nas dimensões/elementos já existentes.

Este é o caso, particularmente, de uma dimensão/elemento relativa ao processo político e social de constituição do habitat como um processo coletivo centrado nos seus moradores. Estes têm sido os principais protagonistas da constituição do tecido das favelas, trabalhando socialmente para a constituição de sua moradia e de seu território. Dessa forma, conquanto seja fundamental a atuação do Poder Público do ponto de vista da promoção de uma política habitacional para a qualificação destes assentamentos, consideramos que a definitiva efetivação do direito à moradia adequada requer também o protagonismo de seus moradores ao longo de todo o processo de definição e implementação da intervenção em favelas, cuja história de desenvolvimento está justamente fundada neste protagonismo.

## 2 Habitabilidade

Antes de adentrar especificamente no primeiro elemento/dimensão, talvez seja importante já estabelecer uma mínima distinção entre ele e os dois seguintes, entre os quais é possível perceber uma gradação de diferentes escalas. Como se verá, a habitabilidade está mais diretamente relacionada com as condições da unidade residencial em si (ou seja, “da porta para dentro”), portanto uma escala menor; a disponibilidade de serviços e infraestrutura se relaciona mais diretamente com as condições ofertadas pelo contexto urbanístico próximo, a região onde a unidade se situa, uma escala intermediária dessa forma; e a localização adequada está mais diretamente vinculada com uma escala mais ampla de cidade, em como aquele assentamento se relaciona com o restante da cidade.

No que tange especificamente à dimensão da habitabilidade, trata-se de voltar o olhar para a construção em si e as condições físicas, sanitárias, de conforto e de salubridade oferecidas por esta. Além de apresentar boas condições de proteção contra intempéries, a moradia deve estar protegida contra qualquer fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas, como ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação, etc. (CESCR, 1991). Esse elemento também

se relaciona com as dimensões do imóvel e dos seus cômodos, que devem ser previstos em tamanho e quantidade adequados à realidade do grupo familiar. Diz respeito, portanto, ao conjunto de aspectos que interferem na qualidade de vida e na comodidade dos moradores, bem como na satisfação de suas necessidades físicas (OMS, 1989), psicológicas e socioculturais (BONDUKI, 2002).

O primeiro ponto a ser levantado deste elemento/dimensão em relação às iniciativas de urbanização de favelas é a necessidade de se considerar, já no diagnóstico que deve embasar qualquer intervenção, que as condições de habitabilidade no interior da favela não são homogêneas e que é possível encontrar situações muito diversas. Desde a constatação de que as casas que estão voltadas para as vias públicas são em geral maiores, tem maior ventilação e melhor iluminação, em contraposição com aquelas que estão situadas ou voltadas ao miolo das quadras; até mesmo diferenças determinadas pela topografia (menos ou mais acidentada), pela proximidade a áreas inundáveis, etc.

O planejamento das ações de urbanização deverá levar em consideração, além disso, o fato de que também há diferentes fatores de risco verificados nos assentamentos do ponto de vista da habitabilidade, em função da precariedade da própria construção: fundação inadequada ou insuficiente para os andares erigidos sobre ela; materiais de baixa qualidade; etc. Dessa forma, é essencial que estas iniciativas contem com componentes de promoção de melhorias habitacionais, de forma a buscar solucionar as condições de salubridade, conforto ambiental, etc.

Na Colômbia, diversos atores entrevistados e a exploração *in loco* de projetos apontaram para uma baixa atuação do Poder Público nesse sentido (IACOVINI, 2019). Haveria limites à intervenção no tocante às melhorias que podem ser promovidas pelo Poder Público, de acordo com autoridade entrevistada da Secretaria de Habitat (ENTREVISTADO 10, 2016), pois há barreiras legais que não podem ser ultrapassadas por serem de competência privada e não caber ao Estado nelas intervir. O exemplo colocado por ela refere-se a alterações que exijam licenças construtivas, as quais caberiam ao privado solicitar, não podendo ou não cabendo, portanto, ao Poder Público promover estas melhorias, no máximo devendo oferecer subsídios financeiros para isso, o que estaria se demonstrando pouco efetivo (ENTREVISTADO 20, 2016). Uma das únicas situações que ofereceria possibilidade de intervenção pública no âmbito privado, segundo a autoridade (ENTREVISTADO 10, 2016), seria a presença de situações de risco, sendo uma constantemente destacada no caso daquele país, a ‘sismo resistência’, ou seja, a capacidade de as unidades habitacionais suportarem abalos sísmicos de forma segura para seus habitantes.

Deve-se ter, no entanto, um grande cuidado na discussão desta questão do risco, tendo em vista que, em alguns casos, procura-se solucionar a melhoria das

condições de salubridade a partir simplesmente das remoções de unidades. A necessidade de maior ventilação e insolação nas unidades é colocada como um fator que legitimaria a retirada de algumas unidades habitacionais para a melhoria dessa situação. A remoção, como violação do direito à moradia, deve ser realizada apenas em circunstâncias excepcionais e por isso o saneamento dos riscos sob a perspectiva da habitabilidade não pode ser utilizado como discurso para legitimá-la sem que antes se esgotem todas as outras alternativas à sua resolução. No caso da Colômbia, tem sido forte a utilização do argumento da impossibilidade de mitigação do risco do ponto de vista da ‘sismo resistência’ para a retirada de famílias, quando se sabe que há alternativas técnicas para isso, encobrindo uma decisão de cunho político sob um argumento pretensamente técnico (ENTREVISTADO 24, 2016; ENTREVISTADO 05, 2016).

Qualquer ação de urbanização de favelas, portanto, necessita reconhecer as diferentes condições de habitabilidade existentes no assentamento para planejar a intervenção e efetivamente melhorar as diferentes condições de moradia, desde aquelas menos críticas até as mais severas do ponto de vista da habitabilidade, evitando ao máximo a utilização de remoções como forma de solucionar a questão.

Embora a habitabilidade esteja mais estreitamente vinculada com fatores físicos, possui também uma relação forte com questões sociais e familiares. A produção privada das unidades residenciais, por exemplo, está diretamente articulada com a produção social da rua e do espaço público nas favelas, por exemplo, influenciando diretamente nas condições de habitabilidade das moradias (NISIDA, 2016). A produção da rua numa favela, seja ela direta ou residual, é muito importante para a qualidade final dos cômodos das unidades que ela delimita, do ponto de vista das condições de iluminação, ventilação, etc. O padrão construtivo nas favelas, sob uma lógica de maximização do espaço, praticamente impede que os cômodos das moradias gozem de boas condições de habitabilidade, principalmente se não estiverem voltados para a rua. Esta rua, contudo, não é objeto de regulação, sendo mais uma consequência do conjunto edificado das moradias do que um projeto em si, interferindo na habitabilidade. É importante, portanto, que as intervenções considerem, para sua própria efetividade, estas regras e dinâmicas peculiares de formação do espaço da favela, profundamente imbricado com a construção das unidades habitacionais e suas condições de habitabilidade.

Um dos pontos fundamentais das experiências de urbanização em relação à habitabilidade é a maleabilidade oferecida pelas residências para adaptação às diferentes necessidades familiares, como observado em diferentes assentamentos brasileiros (ENTREVISTADO 01, 2016; ENTREVISTADO 07, 2018). Em geral, o processo de constituição das unidades residenciais em favelas é mais aderente às diversas composições familiares existentes, em função do próprio processo de

autoconstrução realizado pela própria família de acordo com suas características e necessidades. Isso, contudo, às vezes se arrasta ao longo de anos (em função do tempo disponível para realização das obras, da capacidade de poupança e investimento familiar, etc.) até que chegue a uma situação minimamente adequada para todo o grupo familiar, ou seja, sem superlotação de cômodos, com um mínimo de privacidade para seus diferentes moradores, com espaços adequados para cada um das diferentes atividades domésticas (alimentação, cuidado com as roupas, etc.).

A ampliação das casas responde às necessidades dos núcleos familiares – filho ou filha casados ou mães solteiras, parentes e amigos migrantes ou em situação social, econômica ou de saúde difícil. Essa maleabilidade é um fator importante para o fortalecimento da estrutura familiar, da identidade cultural e dos laços de solidariedade entre os moradores, fundamental para a sua sobrevivência (BUENO, 2000, p. 307).

As ações de urbanização de favelas, especialmente em seu componente de melhorias habitacionais, devem levar em consideração, portanto, todas estas características/necessidades de cada família e também o processo de desenvolvimento levado a cabo até então. Deve se coadunar com a lógica própria de desenvolvimento progressivo daquele espaço, promovendo a permanência de seus moradores de forma a que possam, por exemplo, investir nas suas residências para ampliação, por exemplo, do número de cômodos de acordo com o crescimento da família.

Para isso, contudo, é importante que seja disponibilizada a devida assessoria técnica e que seja encarada como um processo permanente, tendo em vista que o processo de autoconstrução continuará sendo desenvolvido pelas próprias famílias ao longo do tempo. É necessário, assim, pensar a intervenção em favelas não como um processo finito, mas como um processo contínuo, tendo em vista que tanto o território quanto as famílias vão evoluindo ao longo do tempo. Nesse sentido, não adianta simplesmente promover ações de melhorias habitacionais em um determinado momento da história daquela favela, pois o processo de urbanização de favelas não tem o condão de congelar o espaço construído e com o passar do tempo as melhorias realizadas se tornarão obsoletas e serão necessários outros ajustes para novas realidades familiares e comunitárias.

Demanda, dessa forma, um processo contínuo de acompanhamento e assessoria técnica para orientar a evolução deste território e de suas unidades habitacionais, tese defendida por diferentes autores (MORETTI, 2016; NISIDA, 2017). Se por um lado, já é relativamente comum a ideia de que a cidade está

constantemente em construção e mutação; por outro, ainda se continua a formular projetos de urbanização de favelas com começo, meio e fim. Se a favela faz parte da cidade e a cidade exige um investimento (planejamento e gestão) constante, a favela também exige isso. Se também as moradias de classe média e alta (que possuem meios financeiros próprios) exigem manutenções constantes e até mesmo modificações em função de mudanças no contexto familiar, é preciso então levar em consideração que no caso de moradores de favela será necessário um suporte maior e contínuo do Poder Público.

Por fim, ainda no tocante à habitabilidade, diversas ações de urbanização possuem componentes de provisão de novas unidades habitacionais, algumas vezes localizadas inclusive dentro do próprio perímetro do assentamento. Para que seja possível assentar um número mínimo de pessoas, a opção tem sido a verticalização, ou seja, a construção de edifícios verticais que permitam abrigar a população realocada, o que traz outra questão complexa do ponto de vista da habitabilidade: a adequação das novas unidades à realidade familiar dos moradores realocados. Em diversos projetos, o espaço provido pelas novas unidades tem se mostrado insuficiente ou inadequado (seja do ponto de vista projetual, construtivo ou social), como afirmam estudos e entrevistados tanto no caso da Colômbia como do Brasil (ENTREVISTADO 15, 2016; ENTREVISTADO 05, 2016; ROLNIK *et al.*, 2014).

Embora em ambos os casos existam padrões mínimos para a construção destas unidades, o fato de se tratar de empreendimentos promovidos por atores privados faz com que a lucratividade limite severamente as condições apresentadas. Na Colômbia, inclusive há relatos de gestores públicos (ENTREVISTADO 02, 2016; ENTREVISTADO 25, 2016) que foram pressionados para o rebaixamento dos parâmetros mínimos exigidos para que fosse viável a intervenção. Essa pressão ocorreria tanto do ponto de vista da construção de novas unidades para famílias removidas quanto até mesmo para a realização de melhorias habitacionais, pois no caso desta última ação os parâmetros seriam considerados engessadores, tendo em vista que não conseguem dialogar com a multiplicidade de situações existentes e terminam limitando o número de unidades passíveis de receberem subsídios para sua melhoria (ENTREVISTADO 02, 2016). Lembrando que, embora o Poder Público não possa diretamente realizar estas melhorias nas unidades (em função de ser considerada intervenção indevida na esfera privada), ele disponibiliza subsídios para que o próprio particular realize estas melhorias, havendo, no entanto, parâmetros a serem perseguidos para que este subsídio seja disponibilizado (ENTREVISTADO 10, 2016).

### 3 Disponibilidade de serviços e infraestrutura

Para que cumpra com a dimensão da disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, a habitação deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica. Devem, ainda, estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros serviços básicos oferecidos localmente. Trata-se, portanto, de reconhecer que programas habitacionais não podem focar apenas na produção de unidades habitacionais (LECKIE, 1993).

Juntamente com a questão da habitabilidade e da localização, talvez esta dimensão do direito à moradia seja a mais desenvolvida nas experiências de urbanização desenvolvidas. O saneamento básico, por exemplo, foi uma das primeiras reivindicações incluídas nas experiências pioneiras de urbanização de favelas no Brasil (BUENO, 2000, p. 167) e na Colômbia (TORRES, 2009; ENTREVISTADO 15, 2016), sendo talvez uma das componentes mais bem-sucedidas destas intervenções (TOVAR, 2012).

Isso talvez se deva ao fato de que se trata de um dos elementos/dimensões com maior materialidade (diferentemente da abstração das questões relacionadas à adequação cultural e à acessibilidade) e também por ser uma dimensão que eminentemente as famílias não possuem condições de resolver individualmente. No mínimo, exige-se um trabalho coletivo por parte dos moradores.

No caso da Colômbia, esse “sucesso” em relação a esta dimensão/elemento foi impulsionado também por outros dois fatores, especialmente no tocante a alguns itens de infraestrutura básica (como fornecimento de água, energia elétrica e saneamento). Primeiramente, por uma decisão da Corte Constitucional do país que determinou que a instalação de serviços básicos poderia ser realizada independentemente do *status* legal/ilegal dos assentamentos e da regularidade/irregularidade dominial das unidades residenciais, tendo em vista que seria um direito (ENTREVISTADO 24, 2016). Soma-se a isso o fato de que estes serviços são oferecidos sob a lógica empresarial, em sua maioria por empresas públicas, as quais, no entanto, são administradas sob uma lógica privada de maximização dos lucros e, por isso, com uma constante necessidade de ampliação do número de usuários para crescimento da receita (ENTREVISTADO 20, 2016; PATIÑO, 2015). Isso, contudo, solucionou apenas parte das questões relacionadas ao presente elemento/dimensão, tendo em vista que ainda hoje os assentamentos apresentam diversas outras debilidades provenientes de setores “não lucrativos”, como pavimentação, acesso ao transporte e a presença de equipamentos públicos (ENTREVISTADO 02, 2016).

Além disso, a forma de prestação dos serviços públicos e a sua qualidade também têm sido questionadas. Por se tratar de uma dimensão muito *site*

*specific*, tendo em vista que depende fortemente das condições topográficas, geológicas, hidrológicas, etc. apresentadas por cada assentamento, sua rápida expansão tem significado uma implantação por vezes descuidada, sem atenção com a topografia na qual se implanta, com a evolução da demanda e a previsão de seu crescimento, etc. Tudo isso tem redundado numa constante interrupção do serviço por conta de diversos problemas de manutenção, deixando frequentemente grandes contingentes populacionais sem água ou energia elétrica. Tem sido questionada também a forma de cobrança desses serviços diante das condições socioeconômicas dos seus usuários (ENTREVISTADO 20, 2016).

Da mesma forma que a habitabilidade, o presente elemento não pode ser encarado como uma intervenção apenas pontual no processo histórico de desenvolvimento das favelas. Não é suficiente, portanto, dotá-las de sistemas num determinado momento e acreditar que isto já possibilita o gozo efetivo desta dimensão do direito à moradia adequada, havendo várias questões a serem pensadas no pós-implantação: a gestão e manutenção dos serviços nestas áreas, que muitas vezes pode ser mais complexa do que naquelas do restante da cidade em função de traçado irregular; a possível readequação necessária posteriormente, em função de uma maior demanda de utilização dos sistemas em face da expansão ou do adensamento das favelas; o peso que a regularização da prestação de serviços pode ter sobre o orçamento familiar, sendo importante serem pensadas tarifas e subsídios diferenciados; etc.

Um ponto interessante destacado por Bueno (2000, p. 257-258) é, no tocante à urbanização de favelas, o tamanho da favela em si, ou seja, sua escala é importante para a efetivação deste elemento do direito à moradia. Não se trata somente do custo da implantação da infraestrutura, mas também de como esse tamanho influencia no acesso dos moradores à rede de transportes públicos ou para a coleta do lixo. Quando o assentamento é muito grande, por exemplo, as distâncias podem ser demasiadas para os moradores acessarem transporte público apenas no seu limite, devendo haver também transporte público internamente ao assentamento. O mesmo em relação à coleta de lixo.

## 4 Localização

Primeiramente, é importante pensar no que é trazido pelo Comentário Geral nº 4, que afirma que a moradia deve estar localizada em áreas que permitam acesso ao trabalho e às fontes de renda e que sejam providas de serviços sociais e equipamentos públicos básicos para o cotidiano dos moradores, como escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer, equipamentos culturais, etc. Por avaliar que esta definição dialoga pouco com as reais necessidades dos

moradores, na Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia foi sendo construída a noção de localização adequada.

Neste conceito, afirmava-se que o lugar da moradia deveria propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social para seus moradores, incluído o acesso aos meios de sobrevivência e/ou ao trabalho (KOTHARI, 2007). Seria imprescindível, também, que a localização proporcionasse o contato de seus moradores com a diversidade social e cultural da cidade, importante para o seu desenvolvimento enquanto cidadão. Expandia-se, assim, o conceito, pois a moradia passa a ser entendida como espaço de reprodução da vida cotidiana, que carece de uma série de condições para se realizar.

Essa definição, contudo, continua parecendo restrita e ainda não abrange a complexidade que esta dimensão de fato significa na garantia de uma moradia adequada, sendo talvez importante que não seja pensada apenas enquanto localização ou mesmo localização adequada, mas talvez como inserção urbana adequada. Isto avança no sentido de que, além daqueles elementos já colocados na definição proposta pela Relatoria, esta dimensão conecta a unidade residencial e, no caso específico em discussão, as favelas ao restante da cidade.

É preciso identificar como se dá a articulação daquele território e de seus moradores com o restante do conjunto urbano, tanto aquele imediatamente circundante quanto com as diferentes regiões do espaço intraurbano. Como se trata de uma questão situada num quadro mais amplo de produção do espaço urbano como um todo, talvez este seja um dos elementos/dimensões mais desafiadores do direito à moradia adequada, tendo em vista que concorrem concomitantemente para a formação deste espaço e, portanto, de suas localizações diferentes processos econômicos, urbanísticos, demográficos, etc., que complexificam a reprodutibilidade da localização enquanto atributo e a incluem na dinâmica de mercado (VILLAÇA, 2009).

Dessa forma, algumas questões se tornam relevantes do ponto de vista da urbanização de favelas sob a ótica deste elemento. Quais dinâmicas são estabelecidas por seus moradores com os moradores do seu entorno? Quais os principais laços estabelecidos? Como se promove de fato uma sinergia e uma interação entre as favelas e outras partes da cidade? Como fazer com que, ao mesmo tempo em que o morador da favela tenha acesso e a possibilidade de usufruir do restante da cidade, os moradores de outras regiões da cidade também frequentem o território da favela, gerando uma interação que de fato promova novas dinâmicas econômicas, sociais, políticas, etc.? É necessário pensar em um *mix* social e de renda para favelas? Seria necessário então promover a entrada da classe média? E o estímulo que isso pode causar à gentrificação? Está ao alcance das ações de urbanização de favelas solucionar tais questões?

Mesmo em casos em que se pensa em gerar localizações que contemplem um *mix* social e de renda, trata-se de um grande desafio constituir processos de integração social que consigam efetivamente gerar um convívio harmonioso. A localização adequada que possibilite o desenvolvimento social e a convivência com a diversidade é, portanto, um componente extremamente delicado, não se restringindo assim à simples alocação geográfica e distâncias físicas, mas também à proximidade e à distância social, econômica, política, etc.

De toda forma, é especialmente necessário elaborar diretrizes para o projeto de intervenção que de alguma forma solucionem, amenizem ou facilitem a diminuição dessas distâncias, sob pena de não ser possível alcançar um dos objetivos mais propagados do ponto de vista dos programas públicos: a efetiva integração da favela ao tecido da cidade. Por outro lado, é importante que esta integração não gere processos de expulsão da população originária através da gentrificação da área, tendo em vista que esta pode se tornar muito atraente para outras classes e, portanto, para o mercado imobiliário formal após sua urbanização.

É importante, assim, notar se e como as ações de urbanização nas cidades são engendradas de forma diferente de acordo com a localização de cada favela em relação a áreas de interesse do mercado. Aquelas favelas situadas na periferia das cidades ou em regiões depreciadas aparentemente receberiam um determinado tipo de tratamento, enquanto outras situadas em regiões de interesse do mercado imobiliário receberiam outro tipo de intervenção. Estas últimas seriam tratadas com maior cuidado, deixando-as mais propícias a um futuro investimento por parte dos agentes do mercado e, assim, mais sujeitas à gentrificação (FERREIRA, 2017).

Do ponto de vista dos requisitos a serem observados para a efetivação deste elemento/dimensão no tocante à presença de equipamentos e serviços sociais, é importante a referência ao estudo desenvolvido pelo LabCidade (2014) para a construção de ferramenta de avaliação da inserção urbana de conjuntos do Programa Minha Casa, Minha Vida, que discutiu o significado da inserção urbana e propôs parâmetros para seus diferentes aspectos em torno de três eixos: transporte; oferta de equipamentos, comércio e serviços; e desenho e integração urbana. Serão discorridos a seguir brevemente os principais aspectos do primeiro e do último desses eixos, adaptando a possíveis diretrizes para intervenções em favelas.

No tocante ao eixo de transporte, é preciso avaliar como a favela se relaciona com o sistema de transporte público estabelecido para a cidade. Assim, devem ser observados diferentes fatores, como a existência ou a facilidade de acesso a pontos e estações de transporte público a partir das diferentes regiões da própria favela. É importante que o sistema existente propicie aos moradores o potencial

de acesso a diferentes destinos, promovendo uma efetiva conexão com o restante da cidade. A qualidade oferecida pelo sistema será verificada, portanto, pela capacidade de deslocamento (com acessibilidade, frequência e segurança) e pela disponibilidade do serviço ofertado.

Por fim, no eixo do desenho urbano, devem ser pensadas as articulações entre e a integração entre a favela e seu entorno, a partir de espaços públicos bem articulados, ativos e seguros. São enfocadas, dessa forma, questões relacionadas à qualidade dos espaços públicos (vias, conexões, praças, etc.), a rede de circulação disponível para pedestres (calçadas, travessias, iluminação, arborização, etc.), dentre outros. É importante que a conexão com o restante do tecido urbano promova a circulação de pessoas ao longo do dia, tanto daqueles residentes no assentamento quanto daquelas de fora. As condições de urbanidade local são melhores quanto maior for a integração e a articulação da favela com seu entorno (LABCIDADE, 2014).

Ainda do ponto de vista da localização adequada no caso da urbanização de favelas, a intervenção deve levar em consideração as diferentes territorialidades existentes num mesmo assentamento, tanto no aspecto físico quanto social. Do ponto de vista físico, muitos assentamentos apresentam diferenças significativas no tocante à existência de áreas de risco (relacionadas à topografia, existência de rios e córregos, etc.), à proximidade ao tecido urbano formal da cidade (delimitando inclusive áreas mais valorizadas no interior da favela, no caso aquelas mais próximas a este tecido), à densidade da ocupação (com setores mais e outros menos densos), etc. Todas estas características implicam estratégias diferenciadas para cada uma das diferentes localidades de uma mesma favela.

Em relação ao aspecto social, cada assentamento tem sua própria constituição territorial também do ponto de vista dos laços formados entre os moradores, que se identificam com pequenos pedaços da favela. Um bom exemplo é fornecido por Alvito (2006, p. 192) numa etnografia da favela de Acari, no Rio de Janeiro, na qual expõe sua surpresa ao entrar naquela favela e perceber a existência de inúmeras outras “favelas” ali dentro e como isso está diretamente relacionado também às redes sociais estabelecidas, seja através das relações de vizinhança, familiares, esportivas (times de futebol), culturais, etc. São também importantes de serem consideradas outras dinâmicas sociais que influenciam na territorialização, como as zonas de tráfico (bocas), os territórios de diferentes gangues, a circunscrição de diferentes associações de moradores e outras organizações, etc. Nesse sentido, a intervenção de urbanização se vê obrigada a dialogar com estas todas estas diferentes localidades e microterritorialidades – físicas e sociais – seja para reforçá-las ou para modificá-las, podendo ser, inclusive, um indicativo

para a organização de etapas do projeto, de readequação do viário, de intervenções sociais, etc.

O último ponto a ser tratado em relação à localização adequada é o fato de que se trata justamente de uma das grandes bandeiras cuja defesa constituiu a ascensão da urbanização de favelas. Além da reivindicação pela qualificação de suas moradias, é a luta do direito dos moradores de permanecerem no lugar que já viviam que também impulsionou e ainda impulsiona a reivindicação por esta política.

Bueno (2000, p. 86), por exemplo, utiliza o termo “direito à localização” para levantar a questão do direito das famílias moradoras de favela de permanecerem naquela área, independentemente da situação de propriedade. Se num primeiro momento reivindicava-se o direito ao acesso à infraestrutura básica, a pauta política evolui a partir da década de 1970 no sentido de reivindicar a consolidação da permanência e o direito à localização. “Vai-se criando a posição de que os invasores assentados tinham o direito de ficar lá. (...) Começam a surgir os movimentos contra remoção” (BUENO, 2000, p. 167).

Seria, contudo, um direito absoluto? É importante que se questione e relativize esse direito a permanecer e de consolidar uma localização. Algumas questões podem ajudar a orientar esse debate: ele é adequado a todas as situações em que se encontram as favelas? Mesmo aquelas que se situam hoje em regiões da cidade com pouca infraestrutura, distante de toda oferta de empregos e equipamentos sociais? Até que ponto a consolidação nessa área de fato vai promover uma maior efetivação do direito à moradia adequada do que a alocação desta população em um conjunto habitacional de boa qualidade construtiva e urbanística edificado em um vazio urbano situado na região central da cidade? O que essa consolidação promove de fato, mesmo naqueles casos em que comprovadamente melhora as condições de infraestrutura básica (saneamento, pavimentação, etc.) e de habitabilidade?

A própria autora faz um alerta de que essa discussão merece aprofundamento nos casos de moradores em situação de risco (BUENO, 2000, p. 86). Assim, de fato não se trata de um direito absoluto, tendo em vista em que, sim, há situações em que se faz necessária a remoção, realocação e reassentamento de famílias. Um desses casos são as situações em que há comprovado risco à sua segurança física ou psíquica, a qual não possa ser sanada ou mitigada. Contudo, o argumento do risco tem que ser analisado com cautela.

Quando se fala em “risco”, é necessário ter em mente que se trata de uma categoria construída socialmente. O que existe de modo objetivo, independentemente de interpretação, são os desastres, ou seja, a fatalidade ambiental ocorrida, sendo possível apenas tentar mensurar a suscetibilidade ou os fatores

de vulnerabilidade de determinados assentamentos à sua ocorrência. Isto, no entanto, perpassa por diversos processos de mediação social e cultural, estando, portanto, o “risco” mais associado à percepção socialmente construída acerca dessa suscetibilidade. A disputa em torno dessa percepção impactaria também a disputa em torno das respostas associadas a elas.

Na prática, a disputa em torno desta problemática tem levado à formulação de diferentes propostas, variando desde a remoção total da população à formulação de propostas de consolidação através da adequação para prevenção e mitigação do risco (CARDOSO, 2006). Podem ser encontradas em disputa, por vezes, ambas as propostas para o mesmo caso, formuladas por grupos diferentes com interesses distintos acerca da permanência da população.

Assim, do ponto de vista da eliminação ou mitigação do risco, é obrigatório fazer uma diferença entre possibilidades técnicas e prioridades políticas, as quais não necessariamente coincidem. Em muitos casos, há possibilidades de soluções técnicas para consolidar moradias e, ao mesmo tempo, possibilitar a mitigação ou eliminação do risco, mas com custos financeiros altos. Nestes casos, é frequente a utilização do argumento da inviabilidade técnica e de uma suposta necessidade então de remoção das famílias em situação de risco, quando com este discurso se encobre o fato de que se trata de uma decisão política. No caso de Medellín, esta estratégia tem sido utilizada, por exemplo, em Santo Domingo em residências situadas muito próximas à Biblioteca de Espanha, sendo veementemente combatida pelas lideranças locais (ENTREVISTADO 05, 2016). Como será visto no próximo item, mesmo nos casos em que efetivamente se comprovem necessárias, as remoções deverão ser feitas de acordo com diretrizes estabelecidas internacionalmente.

Uma última questão em relação à segurança que deve ser oferecida pela localização está relacionada ao bem-estar de seus moradores, entrando então na questão de um ambiente propício ao convívio pacífico e livre de graves conflitos sociais. A intervenção no tocante à localização do ponto de vista da presença de zonas de conflito é uma questão muito delicada de tratar, tendo em vista que se trata de uma dinâmica social, cuja evolução pode se dar de maneira independente da evolução das condições de urbanização.

Embora exista uma conexão, por exemplo, entre o desenvolvimento do narcotráfico e das favelas, não se trata de fenômenos conjugados, em que a intervenção em um deles evidentemente causaria a resolução do outro. De toda forma, do ponto de vista da efetivação do direito à moradia adequada, faz-se necessário formular, no bojo da intervenção de urbanização de favelas, ações voltadas à promoção de assentamentos seguros e de convivência pacífica. No entanto, em se tratando de uma proposta voltada à efetivação de um direito, estas ações não

podem significar a violação de outros direitos de seus habitantes, como restrições a liberdades políticas, de reunião, de lazer, etc., o que tem acontecido sob a ocupação destes assentamentos por diferentes programas de pacificação, como tem sido observado no caso das UPPs no Rio de Janeiro (MATIOLLI; PINHEIRO, 2014).

## 5 Segurança da posse

Várias são as formas possíveis de se conceituar a posse e, consequentemente, a segurança da posse, tendo em vista que variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou, até mesmo, etnia, existindo, portanto, modos de proteção formais/estatais e informais/costumeiros, coletivos e individuais, privados e públicos, etc. (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2014). Sob distintos aspectos, trata-se fundamentalmente do direito dos seus ocupantes de residir em um local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas, independentemente de qual seja o tipo de proteção dada (OSÓRIO, 2006). É importante que, na implementação de políticas habitacionais, sejam utilizados para conferir segurança à posse os instrumentos/formas mais adequados a cada situação específica, devendo ser levados em conta, na escolha destes instrumentos, aspectos culturais, sociais e econômicos do público-alvo de tais políticas.

Tanto no Brasil como na Colômbia (e mesmo em outros países da América Latina) são encontradas diversas experiências que dialogam com este elemento, sendo constante um componente de regularização fundiária nas ações de urbanização de favelas. Em diversos trabalhos (BUENO, 2000; DENALDI, 2003; D'OTTAVIANO & SILVA, 2009; FERNANDES; PEREIRA, 2010) se mencionam as dificuldades e os entraves legais enfrentados para sua efetivação em projetos específicos, inclusive relatando as soluções encontradas. Contudo, por razões óbvias de enfoque, não se aprofundará esta dimensão, a qual pode ser encontrada em diversos outros trabalhos que tratam especificamente sobre o tema, principalmente no campo do Direito. Neste texto, serão trazidos apenas alguns elementos pouco levantados por estes trabalhos ou questões importantes de serem debatidas e mais intimamente conectadas com as ações de urbanização.

O primeiro ponto levantado é a verificação de que, embora haja diferentes meios e formas de se conferir segurança à posse como afirmado anteriormente, na prática a propriedade privada individual registrada goza de hegemonia sobre todas as outras formas, reforçada principalmente através da construção do papel ideológico da moradia (RONALD, 2008) no imaginário popular como o “sonho da casa própria”. Por um lado, essa construção faz com que as outras formas de promoção da segurança da posse (tais como a concessão especial de uso para fins de moradia, etc.) sejam consideradas formas inferiores à propriedade

privada individual registrada em cartório, sendo, por exemplo, desconsideradas no momento em que seus moradores se veem sob ameaça de remoção/despejo forçados. Por outro lado, encobre-se o fato de que, além de a propriedade privada individual não ser a única forma, em diversas situações ela nem mesmo é a melhor forma de se assegurar a posse (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2014).

A segurança da posse pode ser, por exemplo, reconhecida apenas socialmente, o que não significa que seja necessariamente um arranjo frágil. Há casos em que o reconhecimento da posse de seus moradores é tão consolidado e goza de uma legitimidade perante o resto da sociedade que suas principais demandas não passam pela titulação formal. Um caso claramente citado são as inúmeras favelas consolidadas em Bogotá e Medellín sobre áreas privadas loteadas e vendidas informalmente pelo próprio proprietário, que não terá interesse em reivindicá-las, e que são notoriamente reconhecidas pela sociedade como dos seus compradores, os quais se sentem absolutamente seguros nelas (ENTREVISTADO 24, 2016). Qual o objetivo então de regularizar a posse nesses casos e quais as implicações disso para a situação das famílias?

Na realidade, segundo Tovar (2012) e Ospina (2016), um dos pontos mais “bem-sucedidos” das ações de *mejoramiento barrial* na Colômbia é justamente a regularização e formalização dos assentamentos informais, tendo em vista que se trata de requisito para que se possa realizar a urbanização de assentamentos no país (ENTREVISTADO 15, 2016; ENTREVISTADO 02, 2016; ENTREVISTADO 10, 2016), por isso sendo amplamente praticada lá. Isso, contudo, teria como efeito, mais do que assegurar a posse de seus moradores (já tranquilos em função do reconhecimento social desta), a inclusão dessas áreas da cidade nas dinâmicas do mercado imobiliário formal (ENTREVISTADO 20, 2016; ENTREVISTADO 15, 2016).

Em Bogotá, por exemplo, a regularização promovida pelo Poder Público associada à configuração regular do parcelamento dos assentamentos informais (a maioria deles provenientes de loteamentos informais) estaria facilitando a inclusão destes territórios ao mercado imobiliário formal e ao desenvolvimento de empreendimentos para a população de maior renda, o que poderia ser visto a partir da realização de grandes empreendimentos imobiliários nas bordas de assentamentos regularizados e situados próximo a regiões já mais desenvolvidas da cidade (ENTREVISTADO 15, 2016; ENTREVISTADO 20, 2016). Para isso, os agentes do mercado passam a se utilizar de diferentes mecanismos na negociação por estas novas áreas, desde a realização de ofertas aparentemente generosas pelos imóveis, cujo valor os moradores nunca têm uma noção precisa em função de o investimento ter sido realizado ao longo de anos (SIERRA, 2010), até mecanismos de pressão ilegais (assédio, ameaças, etc.). Assim, a formalização

e a regularização dos assentamentos podem vir a fragilizar a situação daqueles moradores na prática, na medida em que sua regularidade promove a inclusão daquele imóvel na dinâmica do mercado imobiliário formal (TOVAR, 2012).

Outro exemplo relacionado à ambiguidade das ações que promovem a segurança da posse em processos de urbanização, desta vez levantado por Bueno (2000), é o fato de que muitas vezes se verifica, ao longo do processo, uma expulsão de moradores que vivem de aluguel nas favelas pelos “proprietários” de suas unidades. Isso acontece, por exemplo, pelo medo de que a unidade seja posteriormente regularizada no nome do locatário, podendo os proprietários vir a perder o direito de alugá-la. Em geral, estes locatários já se constituem nos moradores mais vulneráveis destes assentamentos, os quais ficam ainda mais fragilizados diante desta violação (BUENO, 2000, p. 290).

Outra violação deste elemento/dimensão em processos de urbanização de favelas está relacionada às remoções que ensejam (ENTREVISTA BALLESTERO, 2016). Enquanto em muitos casos estas iniciativas consistem na consolidação da moradia e reforçam a possibilidade de permanência de seus moradores, em vários outros elas promovem justamente a remoção forçada de várias famílias que habitavam o assentamento, havendo diferentes motivos: eliminação de unidades em áreas de risco (encostas, beiras de córrego, etc.), ampliação de vias e espaços de circulação, implantação de projetos de mobilidade, construção de equipamentos e espaços públicos, dentre outros. De acordo com estudos realizados, a urbanização de favelas tem sido, paradoxalmente, um dos grandes causadores de remoções forçadas realizadas em São Paulo (OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES, 2017), por exemplo.

Embora seja sempre necessário questionar a necessidade e a priorização de tais intervenções e a conseqüente remoção das famílias, mesmo nos casos em que elas se comprovam necessárias e como algo positivo para a qualificação do assentamento, não deveriam significar a violação de qualquer dimensão do direito à moradia adequada, o que muitas vezes acontece com as famílias que são realocadas nas ações de urbanização sem necessariamente possibilitar com isso a melhora das condições de vida da família removida em função da baixa qualidade dos imóveis nos quais são instaladas. Outro fator de violação deste elemento/dimensão é o fato de que, nestes processos de remoção, muitas vezes apenas se garante uma indenização para as famílias removidas, a qual não é suficiente para a compra de outra unidade sequer de mesma qualidade, como se vê em Medellín (ENTREVISTADO 15, 2016).

Comprovada a absoluta necessidade da remoção, o processo de urbanização deverá garantir o reassentamento da população de acordo com todos os requisitos colocados pelas diretrizes internacionais construídas para o tema – *Basic*

*principles and guidelines on development-based evictions and displacement* (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2007) –, garantindo de preferência a permanência no local e a preservação das dinâmicas sociais, familiares e econômicas estabelecidas por estes moradores antes da sua retirada.

Ainda em relação ao tema do “risco”, já explorado também em itens anteriores, é importante mencionar que, no caso da segurança da posse, este risco pode advir também das relações sociais que entrecruzam a moradia no âmbito das favelas, como aquelas estabelecidas entre moradores e grupos criminais atuantes nestas áreas. Estes grupos colocam sob seu domínio os assentamentos, muitas vezes impondo regras e condutas a seus moradores, os quais podem se ver obrigados a abandonar suas residências em função da desobediência a estas imposições ou pelo conflito de interesses com aqueles grupos. Sua permanência na sua moradia, portanto, é ameaçada pela ordem estabelecida por estes grupos, gerando o problema dos deslocamentos internos forçados urbanos (PATIÑO, 2015). Este é o exemplo claro de que as intervenções em favelas, para a concreta efetivação do direito à moradia adequada, não podem simplesmente ser pensadas sob a perspectiva exclusivamente física, mas devem possuir fortes componentes sociais que visem também à melhoria das condições sociais daquela população, mais especificamente ao aspecto da sua segurança neste caso.

## 6 Custo acessível

O custo acessível está vinculado à sustentabilidade econômica da moradia e da família. O valor da aquisição ou aluguel não pode comprometer excessivamente o orçamento familiar, devendo permitir também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, à saúde, etc. (CESCR, 1991). O conceito engloba igualmente todas as despesas ligadas à manutenção da casa que sejam essenciais para se obter um padrão de vida digno, como energia elétrica, água e gás, que também não podem comprometer outros gastos essenciais (KOTHARI, 2007). Não se pode esquecer ainda que, em políticas habitacionais cujas unidades sejam entregues aos beneficiários sob a forma de condomínio, as taxas também passam a compor os custos associados à moradia.

Um primeiro ponto destacado sobre este elemento/dimensão é o impacto da urbanização de favelas sobre a valorização dos imóveis. Com as melhorias realizadas, é possível que se verifique um aumento dos valores dos aluguéis no assentamento em função da maior procura (já que se cria um diferencial em relação a outros assentamentos da cidade que ainda não foram urbanizados), o que diretamente afetará a capacidade econômica de diversos moradores. Esse, por exemplo, seria o caso de Santo Domingo em Medellín, no qual, segundo liderança

entrevistada (ENTREVISTADO 05, 2016), teria havido um aumento considerável na média dos aluguéis da região depois da implementação do Proyecto Urbano Integrado (PUI).

Também deve ser levado em consideração que muitas destas intervenções implantam e regularizam o fornecimento de diferentes serviços públicos (fornecimento de água, energia elétrica, etc.), os quais inexistiam anteriormente ou eram utilizados de forma clandestina. Assim, passam a existir novos custos para as famílias, cujo orçamento é impactado (BUENO, 2000, p. 85).

Uma mudança importante decorrente da urbanização deu-se na relação da população com os serviços de água e luz. Se antes, com algumas nuances, em todas as áreas se pagava uma taxa mínima, agora (...) há medidores de energia domiciliares e há também hidrômetros, inserindo os moradores na prestação de serviços regular, legal. Entretanto, essa integração tem um custo, pois as tarifas têm encarecido para todos, sendo um gasto importante na cesta básica do morador de favela. A questão da fragilidade da situação socioeconômica pode ser verificada quando se analisam as despesas com as contas de água e luz em relação à renda familiar. A quantidade de famílias com mais de 10% da renda comprometida com esses serviços básicos sugere um grande risco de inadimplência se não forem definidas tarifas diferenciadas (BUENO, 2000, p. 246).

Sin embargo, al tiempo emergieron impedimentos cualitativos asociados, por ejemplo, con el pago de impuestos, transporte y servicios públicos básicos que en los asentamientos precarios de procedencia no se hacía (MAZO, 2014, p. 126-127).

Uma peculiaridade do caso colombiano é o sistema de classificação social em estratos. De acordo com diferentes indicadores relacionados à moradia (características socioeconômicas da região em que se situa, localização em áreas pavimentadas ou não, situação de conservação externa da unidade, etc.), cada família é classificada em estratos de 1 a 6, sendo 1 e 2 os estratos mais baixos e 5 e 6 os mais altos. Essa classificação, por sua vez, permite ou não o acesso a determinados serviços e subsídios, de acordo com as políticas estabelecidas, desde aqueles relacionados à educação e saúde até subsídios para a realização de melhorias habitacionais, para aquisição de novas unidades e também para o pagamento de serviços públicos.

Tendo em vista que as ações de urbanização podem causar alterações em diversos dos indicadores avaliados para a realização da estratificação, seria plausível que ela fosse alterada após as intervenções. Não foi possível, contudo, averiguar se efetivamente se mudam os estratos no caso dos assentamentos que sofreram intervenção, tendo em vista que os órgãos que realizam a classificação não dialogam com os setores responsáveis pela urbanização e não foi possível,

até o momento, contatá-los, havendo, por outro lado, divergência entre os entrevistados sobre o tema, embora a maioria deles afirme que haveria mudança.

Outra problemática verificada em experiências de urbanização de favelas ocorre naqueles casos em que se promove a construção de novas unidades em condomínio em realocações promovidas dentro das favelas, nas quais muitas vezes o morador passa a ter que arcar com a taxa condominial, que pode representar um excessivo ônus no seu orçamento. Além disso, comenta-se que estas novas unidades construídas para realocação na maioria das vezes vinham sendo produzidas apenas para uso residencial (MOREIRA, 2017), sem levar em consideração que muitas das famílias faziam uso do espaço doméstico também para pequenos comércios ou prestação de serviços, essenciais para a manutenção da renda familiar (BUENO, 2000, p. 85).

Não apenas a moradia não deve pesar no orçamento familiar, mas também deve proporcionar oportunidade de desenvolvimento econômico e social, sendo um verdadeiro meio de geração de renda, de inclusão na economia, de poupança para famílias e um fator que auxilia na conformação de uma espécie de seguridade social (CADENA, 2010, p. 90). Sendo assim, as iniciativas de urbanização de favelas devem levar isso em consideração e procurar, por um lado, minimizar os impactos econômicos sobre o orçamento e, por outro, propiciar ações que favoreçam a melhoria da geração de renda familiar.

Alguns programas de urbanização, como o Favela-bairro (CARDOSO, 2007, p. 14; BUENO, 2000, p. 200) e o Santo André Mais Igual (DENALDI, 2012), inseriam em suas estratégias políticas sociais voltadas à sustentabilidade econômica das famílias, com componentes de geração de emprego e renda, como cursos profissionalizantes e de aperfeiçoamento, linhas de crédito para pequenos negócios, etc.

Em algumas intervenções no caso colombiano, houve processos de capacitação e contratação da população para a realização das obras promovidas pelos programas de *mejoramiento barrial*, mas que não se mostravam sustentáveis ao longo do tempo (ENTREVISTADO 02, 2016; ENTREVISTADO 16, 2016). Isso ocorria porque, embora a população tivesse sido capacitada para trabalhar na intervenção, a maioria dela voltava ao desemprego após o término da intervenção, já que a iniciativa privada na prática não absorveria essa mão de obra posteriormente.

Por outro lado, também tem feito parte de algumas iniciativas de urbanização o fomento ao empreendedorismo, através da abertura de linhas de crédito especiais e processos de capacitação para a formalização de pequenos negócios. No entanto, a efetividade dessa estratégia tem sido questionada (ENTREVISTADO 02, 2016; ENTREVISTADO 16, 2016), por exemplo, na Colômbia, em função de duas questões: a lógica da formalização econômica não se adéqua às dinâmicas

estabelecidas por aquela população e às suas necessidades, sendo necessário na realidade pensar num paradigma de fomento à economia popular (ENTREVISTADO 02, 2016); e a própria ação de urbanização também minaria essa estratégia a partir do momento que facilita a entrada paulatina naquele território de comércios e serviços prestados por atores privados de maior porte, impactando de alguma forma a economia local.

En conclusión, se ha avanzado poco en identificar y ejecutar acciones efectivas que promuevan la integración de esta población a la economía urbana, y los esfuerzos que se han hecho para mejorar su acceso a fuentes de empleo han sido tímidos y poco efectivos. Algunos programas incluyen actividades de capacitación de beneficiarios en habilidades con demanda en la economía formal, sin embargo no han desarrollado mecanismos efectivos para colocar a la mano de obra capacitada en empleos bien remunerados. Otros programas han intentado fomentar la generación de empleo entre los beneficiarios propiciando su contratación en la ejecución de las obras y su operación y mantenimiento (recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos, operación de guarderías infantiles). Una característica común a estas experiencias ha sido su limitado alcance y las escasas posibilidades de reproducirlas en otros lugares (ÁVILA CASTAÑEDA *et al.*, 2012, p. 23).

Em síntese, as intervenções de urbanização de favelas, para que sejam efetivamente adequadas do ponto de vista do custo acessível, devem pensar em seu impacto econômico sobre seus moradores, realizando o somatório de todos os novos custos em relação à situação de trabalho e renda das famílias a serem atingidas. O ideal é que sejam explorados também os custos efetivos com outros grupos de gastos (alimentação, vestuário, transporte, etc.), de forma que se verifique se e como estas políticas estão impactando a concretização de outros direitos. Além disso, mesmo com todas as limitações encontradas, é preciso que se aprofunde nestas iniciativas a componente de geração de emprego e renda, até mesmo para a sustentabilidade da própria intervenção. Com a valorização dos imóveis em função da intervenção, pode ser verificado um aumento generalizado dos preços na região (alimentos, vestuário, etc.), sendo necessário que a renda das famílias também seja incrementada, sob o risco de que não suportem essa valorização e se vejam forçados a revender seus imóveis, migrando para outros assentamentos e, assim, realimentando o ciclo da informalidade.

## 7 Adequação cultural

Do ponto de vista da adequação cultural, o projeto bem como todo o sistema construtivo devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos

moradores, segundo o Comentário Geral nº 4 (CESCR, 1991). Ampliando a interpretação e as fronteiras deste elemento, deve-se compreender que a adequação cultural não se trata apenas da adequação física da unidade habitacional aos hábitos cotidianos de seus moradores, mas também está ligada à forma de constituição da moradia e do assentamento como um todo e a gramáticas socioculturais mais amplas. Todo o processo de produção e de apropriação do habitat, portanto, também tem que ser adequado culturalmente, alcançando assim uma maior aderência entre a intervenção e as necessidades de reprodução social daquela comunidade.

É importante, portanto, que a diversidade existente nos assentamentos esteja refletida desde o desenho das políticas (linhas de ação, formas de financiamento e de titulação, processo de gestão, etc.), passando pelo processo de planejamento das intervenções e chegando até a implementação das modificações dos espaços públicos e das melhorias habitacionais de cada uma das unidades, de forma que a moradia encontre-se efetivamente de acordo com os hábitos e costumes dos beneficiários. Esta dimensão comporta, assim, duas faces: uma física e outra social.

Do ponto de vista da intervenção física, Bueno (2000, p. 277-297) defende, em um capítulo inteiro de sua tese, a importância da valorização da estética promovida pelas favelas e pelos padrões do tecido urbano existente nelas, tendo em vista que se trata de uma expressão sociocultural dos moradores. Mais do que a informalidade ou irregularidade jurídica (existente também em assentamentos de média e alta renda), a autora defende que a caracterização das favelas (e inclusive o preconceito em relação a ela demonstrado por moradores do restante da cidade) se dá principalmente pela forma urbana apresentada por elas, inclusive enquanto questão estética (BUENO, 2000, p. 277-297). A inclusão da favela, portanto, passa pelo reconhecimento dela enquanto “um lugar já urbano produzido em padrões diferentes dos convencionais”, em que a estrutura urbana é vagarosamente autoarranjada e que possui qualidade (BUENO, 2000, p. 148).

Tendo em vista que a adequação cultural como elemento/dimensão da moradia adequada justamente assegura o direito a modos de vida tradicionais, poderia ser levantada a seguinte questão: existiria um direito à morfologia urbana nas favelas? Denaldi (2003) também problematiza esse tema.

Questiona-se até que ponto todos os becos, estreitamentos de viela e cantos devam ser preservados quando podem comprometer a segurança dos moradores e consolidar situações inadequadas quanto ao conforto e salubridade das moradias, além de dificultar a manutenção urbana ou até mesmo torná-la mais cara. Queremos enfatizar aqui que não estamos recomendando a adequação dos projetos aos

princípios do urbanismo cartesiano e modernista, mas propomos que se realizem análise de custo-benefício (DENALDI, 2003, p. 50).

O que nos parece importante frente a essa discussão é que não existem respostas *a priori*, ou seja, será necessário realizar esse debate em cada caso concreto que se enfrente e buscar formular alternativas considerando diferentes cenários (MORETTI, 2009, p. 229), mas sempre buscando respeitar as formas urbanas socialmente constituídas e, ao mesmo tempo, garantindo que isso não consolide situações inadequadas ou de risco. As iniciativas deverão, portanto, buscar não colonizar o espaço das favelas com as regras e estéticas do restante da cidade, ou seja, não tentar através da intervenção impor uma lógica ao espaço que não se adéque às dinâmicas sociais, culturais e econômicas da população residente do assentamento, sem, contudo, romantizar a pobreza e consolidar uma situação de precariedade. A forma urbana das favelas, portanto, está também assegurada pelos marcos internacionais que protegem este direito.

Do ponto de vista físico ainda é extremamente importante que as intervenções realizadas especialmente nos espaços públicos sejam pensadas a partir das lógicas e dinâmicas sociais de cada assentamento. Se há, por exemplo, uma dinâmica política de debate coletivo, esta precisa ser levada em consideração e deve ser pensada a possibilidade de provisão de espaço público para isso. Se existem coletivos culturais ou de esporte, também devem ser considerados no momento do planejamento da intervenção.

Há também uma peculiaridade nas condições de vida da população com mais frágil estruturação socioeconômica. Se somarmos as crianças e adolescentes que não trabalham, os desocupados, os deficientes, os desempregados, os aposentados e as donas de casa, percebemos como é expressivo o número de pessoas que deve permanecer na favela a maior parte das horas do dia. Dadas as características da maioria das habitações – pequena área construída, ocupação da quase totalidade do lote, alta densidade habitacional -, a pouca oferta de áreas de equipamentos comunitários de esporte, lazer e educação pode comprometer as condições de vida e sociabilidade nessas comunidades (BUENO, 2000, p. 258).

Tem que se considerar, dessa forma, quem são os atores e agentes presentes em cada assentamento, sendo necessário desde um perfil demográfico (sexo, idade, escolaridade, situação civil, etc.) até mesmo um mapeamento dos grupos presentes (coletivos culturais, associações, grupos ligados ao crime, etc.) e suas dinâmicas e interesses associados ao território. Sem isso, corre-se o risco de acontecer, como em Bogotá, a dotação de áreas e equipamentos de lazer subutilizados por não estarem adequados às dinâmicas efetivamente existentes

na área de sua implementação, enquanto outras atividades sociais continuariam sem lugar próprio para acontecerem (ENTREVISTADO 16, 2016).

Já do ponto de vista social da Adequação cultural, deve-se reforçar que o processo de intervenção para urbanização de favelas (ou seja, “o antes e o durante”) é tão importante quanto seu resultado final, tendo em vista que impacta e influencia relações sociais, familiares, políticas, etc. Dessa forma, este processo tem que ser adequado às lógicas e dinâmicas sociais dos moradores, devendo haver uma preocupação com o tecido social existente: relações sociais estabelecidas, vizinhanças consolidadas, símbolos, códigos, etc., tendo em vista que todos estes elementos também estão imbricados com a própria constituição física daquele espaço.

Nesse sentido, os chamados processos participativos desenvolvidos com a população devem tomar como base estas dinâmicas e características preexistentes no seu planejamento e desenvolvimento, partindo deles e ampliando para a discussão das diretrizes da intervenção. Processos participativos artificializados (desconectados dessas dinâmicas, das forças sociais existentes e das questões efetivamente mobilizadoras) podem, ao contrário do esperado, inclusive gerar uma descrença no processo de urbanização e desmobilizar a população (CADENA, 2010).

## 8 Acessibilidade

Por fim, a acessibilidade determina que a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, dentre outros, os quais devem ser mesmo priorizados no atendimento habitacional. Por outro lado, muitas vezes exige que sejam oferecidas condições diferenciadas de financiamento, aspectos tipológicos e construtivos adaptados, etc. Além disso, este elemento visa garantir que não exista qualquer discriminação no acesso à moradia (na locação, na aquisição, no financiamento, na titulação) em função de sexo, raça, crença, orientação sexual e/ou condição econômica (KOTHARI, 2007).

Trata-se, portanto, de uma dimensão/elemento que busca gerar o (re)equilíbrio entre os diferentes grupos sociais, promovendo por um lado a não discriminação e por outro a priorização daqueles grupos em situação de desvantagem ou de vulnerabilidade social. O importante, portanto, é que a política habitacional e, especificamente, a urbanização de favelas identifiquem e reconheçam as diferentes situações de desigualdade social existentes nos assentamentos e, a partir disso, incluam nas suas diretrizes formas de compensar e reequilibrar essas assimetrias, auxiliando na promoção da equidade e da justiça social.

Esta provavelmente é a dimensão menos abordada nas experiências, nos trabalhos avaliados e nas entrevistas realizadas. Bueno (2000, p. 20) aponta que uma característica importante das favelas é a grande presença de grupos sociais vulneráveis (negros, idosos, deficientes), tendo em vista que, associadas à moradia precária, se encontrariam presentes na favela outras dimensões relevantes do processo de exclusão social. Isso demandaria uma ação pensada também sobre esses diferentes vieses. Na experiência de Santo André, as questões de raça e gênero e as ações voltadas às pessoas com deficiência foram tratadas transversalmente pelos programas (DENALDI, 2012, p. 234). É importante mencionar que no Brasil, do ponto de vista da priorização e promoção do equilíbrio entre os diferentes grupos, há programas e ações que têm adotado como orientação da regularização dominial das unidades a priorização da titularidade feminina, tendo em vista que se trata de uma forma de reequilíbrio das relações de poder intrafamiliar, empoderando a mulher através do título da residência.

Não apenas em relação à titularidade final no caso de ações de regularização, mas todo o próprio processo de implementação da urbanização de favela deve constituir um momento de empoderamento dos diferentes grupos sociais vulneráveis ou marginalizados. Assim, no processo participativo de discussão e na implementação da intervenção é importante que estes grupos tenham voz e poder de influenciar seus rumos, como uma forma de promover um assentamento incluyente. Isso é essencial para que eles se apropriem daquele território e adquiram poder suficiente para intervir na sua vida política, social, cultural e econômica, passando a serem respeitados e reconhecidos enquanto agentes políticos e a desenvolverem seus diferentes potenciais, desde relações políticas e econômicas até a liberdade para viver publicamente suas vidas afetivas e familiares sem medo de represálias.

Na realização de diferentes atividades com jovens moradores de favelas e da periferia de São Paulo sobre direito à cidade e direito à moradia (desenvolvidas pelo autor junto ao Instituto Pólis no ano de 2016), um tema recorrente que tem sido colocado em relação às favelas é a forte intolerância e discriminação sofrida pelos seus moradores LGBT. Ao serem incentivados a falar sobre as relações de afeto e constrangimento vividas por eles em diferentes partes da cidade, muitos deles são taxativos em dizer que suas “quebradas” são simultaneamente lugares de afeto e de constrangimento. Primeiramente, seriam os lugares de afeto pelo fato de se sentirem “em casa”, pela identificação que têm com o território, pelos laços sociais e familiares estabelecidos, pela cultura construída e experimentada lá. Por outro lado, também se sentem ao mesmo tempo “excluídos” ou “oprimidos” nas favelas, pelo fato de não estarem seguros para viverem sua sexualidade, de não poderem demonstrar publicamente seu afeto (como andar de mãos dadas)

por seus parceiros com medo de agressões homofóbicas (que ocorreriam com frequência, segundo eles), de haver dificuldade para alugar casas caso estejam numa relação homoafetiva, etc.

Questionados sobre se haveria diferença nessa questão em relação a outras partes da cidade, muitos deles citam lugares da região central (Largo do Arouche, Praça Roosevelt, Rua Augusta, Avenida Paulista) como contraste. Embora sofram nestes lugares outros tipos de discriminação (por serem pobres, terem outra forma de se vestir ou um “visual de periferia”, por não “pertencerem” à região), ainda assim sentem que podem viver mais livremente seus afetos do que na região de sua moradia.

## 9 Conclusão

Toda a reflexão proposta neste artigo aponta para elementos e desafios a serem superados pelas iniciativas de urbanização de favelas para que de fato efetivem o direito à moradia adequada. Foram, assim, identificadas diversas lacunas e questões que ainda hoje precisam ser preenchidas/respondidas do ponto de vista das diferentes dimensões deste direito, mas que não necessariamente são novas questões, sendo muitas delas apontadas, discutidas e conhecidas já há décadas, tanto pela academia quanto mesmo por gestores públicos. Resta então a questão: por que ainda não foram equacionadas?

Não nos parece, portanto, que a questão se resume ao simples desconhecimento das dimensões/elementos do direito à moradia adequada trazidas pelo Comentário Geral nº 4 (o qual, em realidade, mais organiza estas questões do que cria novas). Primeiramente, isto reflete um descolamento entre a política habitacional e a de direitos humanos, mais especificamente entre as ações de urbanização de favelas e os acordos e normas que exigem e qualificam a efetivação do direito à moradia adequada. Em segundo lugar, isto está intimamente ligado aos objetivos reais colocados à urbanização de favelas, os quais determinam nos casos concretos o alcance e os limites dessa proposta. A lógica da urbanização de favelas sob o paradigma de efetivação de direitos não será adotada em função do lugar que ocupa na economia política da cidade, como pretendemos demonstrar nos outros trabalhos que compõem este memorial de qualificação. É imperioso, assim, investigar quais são os elementos políticos, institucionais, sociais, culturais e econômicos que de fato determinam ou influenciam a formulação e implementação das intervenções de urbanização de favelas e, assim, desnudar qual é de fato o lugar que elas ocupam nessa economia política.

---

**The right to adequate housing and slum upgrading policies: considerations and challenges for a new approach**

**Abstract:** The article reflects on the decision-making and implementation processes of slum upgrading policies through the right to adequate housing core-elements perspective, as stated by General Comment number 4 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991). Through an exploratory approach, each one of the RAH core-elements is reviewed in depth, drawing guidelines from them for slum upgrading governmental initiatives. Results of the doctoral research conducted at the School of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo, including extensive documental and bibliographical research on slum upgrading policies and projects in four cities: São Paulo and Rio de Janeiro in Brazil and Bogotá and Medellín in Colombia. The results are based, as well, in loco evaluation of those experiences and interviews with the most relevant social actors involved in the initiatives.

**Keywords:** Right to adequate housing. Slum upgrading. Guidelines. Brazil. Colombia

---

## Referências

- ABIKO, A. Estudos de caso de urbanização de favelas no Brasil. In: DENALDI, R. (Org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- ALVITO, M. Um bicho-de-sete-cabeças. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ÁVILA CASTAÑEDA, A. D. *Lineamientos para el mejoramiento integral de barrios en áreas informales*. Dissertação de Mestrado (Planejamento Urbano e Regional). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10554/15626>.
- BALBIM, R. Urbanização de assentamentos precários: considerações acerca de avaliações. *Anais do XIV ENANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- BONDUKI, N. *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais – Uma metodologia para avaliar programas de habitação*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2002.
- BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.
- BUENO, L. M. de M. Intervenção em favelas na perspectiva de uma regularização fundiária sustentável: limites e avanços. *Anais do III Encontro Latino-americano sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis*, Recife, 2009.
- BUENO, L. M. de M. Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários. In: DENALDI, R. (Org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BUENO, L. M. de M. O programa “Morar carioca” e a experiência de intervenção em favelas na cidade do Rio de Janeiro: da remoção à urbanização. *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro, 2011.
- BURGOS, M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- CARDOSO, A. L. *O Programa Favela-Bairro – Uma Avaliação*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2002.
- CARDOSO, A. L. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: UFRJ, ano XX, n. 1, 2006.

- CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *Cadernos Metrópole*, n. 17, 2007.
- CARDOSO, A. L. Necessidades habitacionais no Brasil. In: DENALDI, R. (Org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR). Comentário Geral nº 4. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.
- CADENA, N. L. *Planeación participativa, eje de desarrollo del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios*. Formulación y análisis en el contexto de Bogotá. Pontificia Bogotá: Universidad Javeriana, 2010.
- CASIMIRO, L. M. S. M. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. Dissertação de mestrado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 2010.
- DENALDI, R. *Políticas de Urbanização de Favelas: Evolução e Impasses*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.
- DENALDI, R. Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações. *Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR*, Salvador, 2005.
- DENALDI, R. Plano de ação integrada em assentamentos precários. In: DENALDI, R. (Org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- DENALDI, R. Urbanização de favelas no âmbito do programa Santo André Mais Igual. In: DENALDI, R. (Org.). *O desafio de planejar a cidade*. São Paulo: Annablume, 2012a.
- DENALDI, R. Favela Sacadura Cabral: participação da população no processo de urbanização e remoção. In: DENALDI, R. (Org.). *O desafio de planejar a cidade*. São Paulo: Annablume, 2012b.
- DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org.). *Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade da terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013a.
- DENALDI, R.; AKAISHI, A. G. Tipologias de assentamentos precários. In: DENALDI, R. (Org.). *Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade da terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013b.
- DENALDI, R. O Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) na região do ABC: característica e execução. *Anais do I URBFAVELAS*, Santo André, 2014.
- DENALDI, R. Urbanização de favelas: estratégias para ampliar a escala e elevar a qualidade das intervenções. *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*, Belo Horizonte, 2015.
- DENALDI, R.; MORETTI, R. Relatório científico do projeto “Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC”. Santo André: UFABC (mimeo), 2015.
- D’OTTAVIANO, M. C.; SILVA, S. L. Regularização fundiária no Brasil: Velhas e novas questões. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, 2009.
- FERNANDES, E.; PEREIRA, H. Legalização das favelas: Qual é o problema de Belo Horizonte? *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 34, 2010.
- FERREIRA, P. E. Urbanização de favelas: metodologias e ação no contexto contemporâneo. *XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR*: Belo Horizonte, 2015.
- IACOVINI, R. F. G. *A política que alimenta e a violência que mata – elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia*. Tese de doutorado

apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2019.

KOTHARI, M. *Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacements*. Genebra: OHCHR, 2007.

LABCIDADE, ITDP BRASIL. Ferramenta de avaliação de inserção urbana para os empreendimentos da faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida. Ford Foundation: [s. l.], 2014.

LECKIE, S. *From housing needs to housing rights – an analysis of the right to adequate housing under international human rights law*. Londres: International Institute for Environment and Development, 1992.

MATIOILLI, T.; PINHEIRO, A. Urbanização e “Pacificação”: Políticas de consolidação da reprodução global do capital nas Favelas Cariocas. *I Seminário nacional sobre urbanização de favelas – URBFAVELAS*: São Bernardo do Campo, 2014.

MAZO, L. M.; TAMAYO, A. Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios. Universidad de Salamanca: [s. l.], 2014.

MOREIRA, F. *Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real*. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MORETTI, R.; COMARU, F.; SAMORA, P. Definição de diretrizes de intervenção. In: DENALDI, R. (Org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

MORETTI, R. Palestra sobre “Práticas de intervenção em favelas – infraestrutura” em I OFICINA FAVELAS. LabLaje: São Paulo, 2016.

NISIDA, V. C. A autorregulação na produção do espaço nas favelas: reflexões sobre as práticas cotidianas de ocupação e construção da moradia. *Anais do II URBFAVELAS*: Rio de Janeiro, 2016.

NISIDA, V. C. *Desafios da regulação urbanística no território das favelas*. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS) (1989). Health principles of housing. Disponível em: [http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270_eng.pdf).

OSÓRIO, L. M. *The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Essex, 2013.

OSÓRIO, L. M. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ROLNIK, R.; IACOVINI, R. F. G. et al. Relatório Científico da pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana de empreendimentos do MCMV”. No prelo. São Paulo: FAUUSP, 2014.

SANTOS, C. N. Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas. In: BENJAMIN, W.; SANTOS, C. N.; WHITAKER, F. Espaço e Debates. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 11, p. 28-40, 1984.

SAMORA, P. R. *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. 2010. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTO AMORE, C.; CASTRO, A.; PEREIRA, R.; RODRIGUES, F.; RODRIGUES, D.; PEREIRA, M.; HORIGOSHI, M. R. Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas. *I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS*: São Bernardo do Campo, 2014.

SANTO AMORE, C.; REIS, N.; PEREIRA, R.; HORIGOSHI, M. R.; RODRIGUES, D.; PEREIRA, M.; ZILIO, D. De entrave ao desenvolvimento a pessoas com direitos: A experiência do plano popular alternativo da Favela da Paz em Itaquera. *I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS*: São Bernardo do Campo, 2014.

SAULE JÚNIOR, N. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SIERRA, A. P.; TARAZONA A. Urbanización informal en Bogotá: Agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*, vol. 28, n. 78, 2013.

TORRES, A. *Funding Housing through Oil: Venezuela's Great Housing Mission*.

TOVAR, C. A. Mejoramiento barrial y urbano. Inclusión social y físico espacial o habilitación de nuevos mercados locales y globales. *XII Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio – RII*: Belo Horizonte, 2012.

TOVAR, C. A.; GARCÍA J. J. ¿Y qué querrá el gobernante de turno? Vaivenes en las políticas y programas de mejoramiento barrial y urbano en cinco ciudades colombianas. *X Seminario Investigación Urbana y Regional*: Bogotá, 2012.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2009.

ZALUAR, A. Crime, medo e política. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. Introdução. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. Direito à moradia adequada e urbanização de favelas – reflexões e desafios para uma nova abordagem. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 201-232, jan./jun. 2019.

---