

Sponsor/Patrocínio:

MELNICK **even**

IFHP INTERNATIONAL FEDERATION FOR
FIHUAT HOUSING AND PLANNING
IVWSR FEDERATION INTERNATIONALE POUR L'HABITATION,
L'URBANISME ET L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES
INTERNATIONALER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN,
STÄDTEBAU UND RAUMORDNUNG



BUILDING COMMUNITIES FOR THE CITIES OF THE FUTURE
54th IFHP WORLD CONGRESS
PORTO ALEGRE 2010

Building Communities for the Cities of the Future

Construindo Comunidades para as Cidades do Futuro

Report of the 54th IFHP World Congress 2010
Porto Alegre, Brazil



MELNICK

Building Communities for the Cities of the Future **Construindo Comunidades para as Cidades do Futuro**

Report of the 54th IFHP World Congress 2010
Porto Alegre, Brazil



A Melnick Even está construindo um lugar maravilhoso.

E preservando outro.

Melnick Even Incorporation is building a wonderful place. And preserving another one.

Ponta da Figueira Marina é o primeiro e único condomínio residencial horizontal de alto padrão com canais navegáveis do sul do Brasil. Localizado à beira do Guaíba, a 18 minutos do Bairro Moínhos da Vento, em Porto Alegre, o empreendimento conta com 305 lotes a partir de 600 m² e 2,5 km de amplos canais de navegação. Cada detalhe do Ponta da Figueira foi minuciosamente projetado para estabelecer uma relação de convívio entre os moradores e de harmonia com a natureza. Para isso, a Melnick Even desenvolveu uma série de projetos ambientais na região.

Educação Ambiental

Desde o início das obras, a Melnick Even promove ações educativas nos bairros e associações próximas, para os funcionários da fase de instalação do condomínio e para a comunidade. O objetivo é difundir novos hábitos e valores ambientalmente corretos e identificar possíveis problemas e dúvidas a respeito do empreendimento.

Programa Ambiental para Construção

Com o objetivo de desenvolver o empreendimento mediante à recuperação das áreas degradadas, diversas ações estão sendo desenvolvidas. O Ponta da Figueira

Marina está promovendo a ocupação ordenada do solo, evitando uma ocupação desordenada em condições impróprias de higiene e saúde prejudiciais ao ecossistema local. Além disso, está prevista a recomposição florestal da Ponta da Figueira, bem como o plantio de mais de 8.000 árvores nativas, transformando a paisagem de lavouras em áreas arborizadas. O comprometimento com o meio ambiente também se comprova pela doação de uma área de preservação permanente de aproximadamente 234.000 m² para o município de Eldorado do Sul – um verdadeiro pulmão verde para esta e as próximas gerações. O cuidado com o Guaíba também é prioridade. A Estação de Tratamento de Esgotos atenderá cerca de 7 mil pessoas, alcançando não só os empreendimentos da Melnick Even na região, mas também o Bairro Sans Souci, melhorando as condições da água do rio. Além disso, foram desenvolvidos programas ambientais, como o monitoramento dos mexilhões dourados, monitoramento de água, sedimentos físico e biológico, resgate e acompanhamento de fauna e programas de educação ambiental para funcionários e comunidade.

Este é o Ponta da Figueira Marina: um lugar onde as casas têm garagem para os barcos, um projeto inovador em tudo.

The Informal City and the Phenomenon of Slums: the challenges of slum upgrading and slum prevention¹

Claudio Acioly Jr.²

Chief Housing Policy Section United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)

Introduction

In today's world, one in three urban residents lives in slum conditions. According to the United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat), in 2006 nearly 1 billion people in cities in Latin America, Asia, Africa and even Europe and North America could find housing only in slum settlements. The scale and complexity of the problem of informal settlements are unprecedented and demonstrate clearly that most cities face difficulties in accommodating their residents within the formal, official and enacted plans governing the use of land and urban areas. In Africa, for example, urban growth is synonymous with informal urban development. In Latin America, informal settlements represent the fastest-growing segment of metropolitan populations and informally supplied land has provided large parts of the population with access to land for housing. Despite the existence of housing programmes and settlement upgrading and land regularization policies, informal settlements persist. Informal land development, in the form of illegally and informally developed housing and human settlements, typically accounts for between 20 and 70 per cent of urban growth in cities in the developing world.

The present paper provides a brief overview of the problems associated with slums and informal settlements and provides unequivocal evidence of the scale and scope of the phenomenon of informal urbanization. It argues that a poorly functioning housing sector and a lack of housing options affordable to the various social and economic groups are among the deep-rooted causes of the flourishing informal land and housing markets in cities throughout the developing world. It highlights regional differences in Africa, Asia and Latin America and shows how bottlenecks in land

A cidade informal e o fenômeno das favelas: os desafios da melhoria e da prevenção de favelas¹

Claudio Acioly Jr.²

Chefe da Seção de Políticas Habitacionais Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT)

Introdução

Atualmente, um em cada três residentes urbanos vive em condições de favela. De acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), em 2006, quase 1 bilhão de pessoas em cidades da América Latina, Ásia, África e, até mesmo, da Europa e da América do Norte, só conseguiu encontrar habitação em assentamentos de favelas. A escala e a complexidade do problema dos assentamentos informais não têm precedentes, e demonstram claramente que a maior parte das cidades enfrenta dificuldades para acomodar os seus residentes nos planos formais, oficiais e decretados, que regem a utilização do solo e das áreas urbanas. Na África, por exemplo, o crescimento urbano é sinônimo de desenvolvimento urbano informal. Na América Latina, os assentamentos informais representam o segmento que mais cresce nas populações metropolitanas, enquanto terras oferecidas informalmente conferem o acesso ao solo para habitação de uma grande parcela da população. Apesar da existência de programas de habitação e de políticas de melhoria de assentamentos e de regularização de terras, os assentamentos informais persistem. O desenvolvimento de solos informais, na forma de assentamentos humanos e de habitação ilegais e informais, tipicamente corresponde à quantidade de 20 a 70 por cento do crescimento urbano nas cidades do mundo em desenvolvimento.

Este artigo apresenta um breve panorama dos problemas ligados às favelas e aos assentamentos informais, fornecendo evidências inequívocas da escala e do escopo do fenômeno da urbanização informal. Neste estudo, argumenta-se que o mau funcionamento do setor habitacional e a falta de opções acessíveis de moradia a vários grupos sociais e econômicos

65

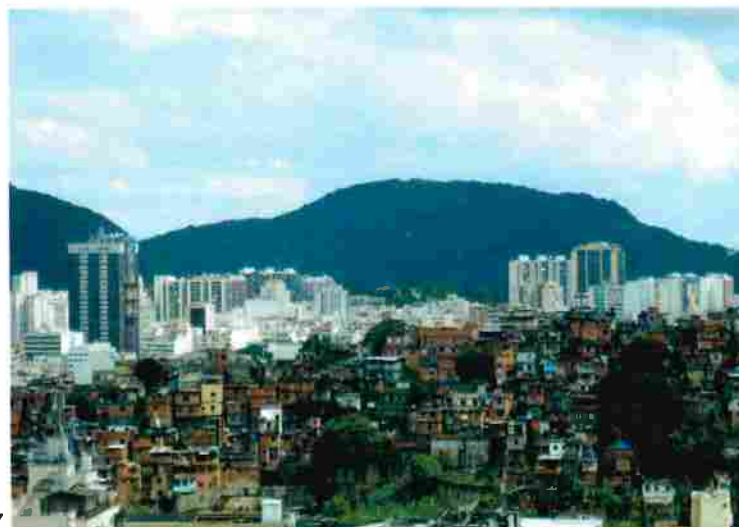


Figure 1: Slum in Rio de Janeiro, Brazil. © Acioly, 2007

supply and land delivery systems hinder access to serviced land and adversely affect the supply of affordable housing for large swathes of the population, which appears to be the root cause of informal and illegal land development and slum formation.

Slums and informal settlements must be upgraded, but the present paper also makes a plea for a concomitant slum prevention strategy to be developed. For housing policies and strategies to enable the housing sector to function adequately and play a crucial role in economic development are as important as approaches and policies to improve the existing stock of slums, wherever doing so is technically, financially and environmentally possible.

Scale and scope of the problem of informal settlements

According to UN Habitat, across the globe nearly 1 billion people live in slums. Target 11 of Goal 7 of the Millennium Development Goals seeks to achieve a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020. Governments and the international community face an extraordinary challenge: they must not only improve existing settlements, but also slow the growth of new informal settlements. Improvement policies must therefore coexist with slum prevention strategies capable of providing affordable housing opportunities on a scale sufficient to cope with the growing demand for housing and infrastructure.

66 In addition to typical squatter settlements and encroachments, privately owned land is illegally subdivided in many countries, indicating the emergence of a flourishing informal land market. In cities such as Bogotá, Rio de Janeiro and São Paulo (Brazil), Mumbai (India), Cairo, Lima and Tirana, land is acquired, secured and developed regardless of existing legal and planning frameworks. What are the causes of this massive non-compliance with the formal rules and regulations that govern urban development? Why do so many people end up living in slums and informal settlements?

There is no simple answer, but we know more today than we did 30 years ago, when the first United Nations Conference on Human Settlements identified informal housing processes as one of its core concerns. Low incomes and limited household ability to pay for housing are part of the problem, but increasingly it is not only the poor who live in slums and informal settlements. Poverty is therefore not the sole cause of the growth of slums. Growing numbers of people with relatively high incomes are resorting to housing outside the formal and official systems. They find that slums are the only housing alternative outside the formal market, which shows that there are shortcomings in housing markets and in policies that hamper the delivery of affordable housing opportunities. The lack of investment in infrastructure by local government is another obstacle to be considered, as this restricts the supply of housing opportunities and hinders economic activities. It is clear that drawing up city plans and putting in place sanctioned land use planning systems are not alone sufficient to guide urban development and produce

estão entre as causas, profundamente enraizadas, dos mercados de solo e de habitações informais, em ascensão nas cidades por todo o mundo em desenvolvimento. O trabalho também destaca as diferenças regionais na África, na Ásia e na América Latina, mostrando como gargalos nos sistemas de fornecimento e de entrega de solo impedem o acesso ao solo com serviços básicos, afetando de forma adversa o fornecimento de habitações acessíveis a grandes porções da população, o que parece ser a causa-raiz do desenvolvimento informal e ilegal do solo, bem como da formação de favelas.

As favelas e os assentamentos informais devem ser melhorados, mas no presente artigo também defendemos o desenvolvimento de uma estratégia de prevenção de favelas. As políticas e estratégias habitacionais, que possibilitam que o setor habitacional funcione de forma adequada e desempenhe um papel econômico crucial no desenvolvimento econômico, são tão importantes quanto as abordagens e as políticas para a melhoria do número atual de favelas, desde que tal realização seja tecnicamente, financeiramente e ambientalmente possível.

Escala e escopo do problema dos assentamentos informais

De acordo com o UN Habitat, no mundo todo, quase 1 bilhão de pessoas vive em favelas. O Objetivo 11, da Meta 7, das Metas de Desenvolvimento do Milênio, busca alcançar uma melhoria significativa nas vidas de, no mínimo, 100 milhões de moradores de favelas até 2020. Os governos e a comunidade internacional enfrentam um desafio extraordinário: eles não só devem melhorar os assentamentos existentes, mas também desacelerar o crescimento de novos assentamentos informais. As políticas de melhorias, portanto, devem coexistir com estratégias de prevenção de favelas, capazes de fornecer oportunidades acessíveis de moradia, em uma escala suficiente para lidar com a demanda crescente por habitação e infraestrutura.

Além dos assentamentos típicos, por ocupações e invasões, terrenos de propriedade privada estão sendo ilegalmente subdivididos em muitos países, indicando a emergência de um mercado informal próspero do solo. Em cidades como Bogotá, Rio de Janeiro e São Paulo (Brasil), Mumbai (Índia), Cairo, Lima e Tirana, o solo é adquirido, assegurado e desenvolvido independentemente de quadros legais e de planejamento existentes. Quais são as causas desse descumprimento em massa das regras formais e das regulamentações que regem o desenvolvimento urbano? Por que tantas pessoas acabam vivendo em favelas e em assentamentos informais?

Não há uma resposta simples, mas sabemos mais hoje do que sabíamos há 30 anos, quando a primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos identificou os processos de habitação informal como uma das suas principais preocupações. A baixa renda e a capacidade familiar limitada de pagar pela moradia fazem parte do problema, mas cada vez mais não são só os pobres

slum-free urban spaces. Research and practical experience now enable us to understand the various mechanisms and strategies that individuals and organized groups pursue to gain access to land and housing.

The phenomenon of slum formation has grown in scale and has produced a variety of local or regional settlement types with specific local denominations, such as favelas in Brazil, katchi abadis in Pakistan or museques in Angola. Notwithstanding local variations, the phenomenon has many common characteristics: the formal land and housing delivery systems exclude large numbers of people; land and housing prices increase at breakneck pace; individuals trade land and property rights regardless of legal status as a way to gain access to a place to live and legitimize their right to the city; and informal settlements are plagued by overcrowding, inadequate sanitation, poor housing conditions and, in some cities, urban violence. Informal land development processes have become the predominant form of urban development and city growth in many countries, a phenomenon that highlights many attributes of the informal city that develops and flourishes at the margin of the official urban planning and urban management systems.

Informal land and housing markets

A flourishing informal market already provides housing alternatives for poor, middle-class and even some high-income families in many cities where sanctions for informal development and land occupation are lax or access to land is constrained in core urban areas and held privately in fringe areas by individual landowners, customary chiefs or tribal authorities. The increasing density of existing and consolidated settlements in core urban areas and informal and often illegal subdivisions of private land in fringe areas are unequivocal evidence of the privatization of informal land development³. This means that individuals can access land only through market transactions controlled by private owners, customary chiefs or individual landholders and that such transactions are subject to speculation.

At first glance, it appears that the phenomenon of informal urbanization is overpowering the capacity of city governments to respond to demographic pressure and increasing demand for housing, land and infrastructure. A closer look reveals that slums and informal settlements are a symptom of a malfunctioning housing sector earmarked by high house price to income ratios, a scarcity of serviced land, lack of transparency and distortions of land, housing and real-estate markets. The inability of city governments to anticipate, articulate and execute well designed land and housing policies is part of the equation. Many policymakers have not fully understood the complexity of informal land development and the nexus of land markets, housing and slum development in their cities. Their ill-conceived policies continue to stimulate, therefore, rather than slow informal urban development. In addition, government regulations and costly standards and norms hinder rather than facilitate land and housing delivery. Policy decisions and government

que moram nas favelas e nos assentamentos informais. A pobreza, portanto, não é a única causa do crescimento das favelas. Um número cada vez maior de pessoas com renda relativamente alta está recorrendo à habitação fora dos sistemas formais e oficiais. Essas pessoas acreditam que as favelas são a única alternativa fora do mercado habitacional formal, o que mostra que existem deficiências nos mercados habitacionais e nas políticas que impedem a oferta de oportunidades acessíveis de moradia. A falta de investimentos em infraestrutura, por parte do governo local, é outro obstáculo a ser considerado, já que restringe a oferta de oportunidades de moradia e dificulta a atividade econômica. Obviamente, o planejamento das cidades e a implantação de sistemas sancionados de planejamento de uso do solo não são suficientes para guiar o desenvolvimento urbano e produzir espaços urbanos sem favelas. Atualmente, a pesquisa e a experiência prática nos permitem entender os vários mecanismos e as várias estratégias que os indivíduos e os grupos organizados empreendem para obter acesso ao solo e à moradia.

O fenômeno da formação desses assentos informais cresceu em escala, produzindo uma série de tipos de assentamentos locais ou regionais, com denominações específicas, como as favelas no Brasil, os katchi abadis no Paquistão e os museques em Angola. Independentemente das variações locais, o fenômeno apresenta muitas características em comum: os sistemas formais de oferta de solo e moradia excluem um grande número de pessoas; os preços do solo e das moradias aumentam a uma velocidade assustadora; as pessoas comercializam o direito ao solo e à propriedade independentemente da situação legal, como forma de ganhar acesso a um lugar para morar e, assim, legitimar o seu direito à cidade; e os assentamentos informais são caracterizados pela superpopulação, pelo saneamento básico inadequado, por condições de moradia impróprias e, em algumas cidades, pela violência urbana. Os processos de desenvolvimento informal do solo se tornaram a forma predominante do desenvolvimento urbano e do crescimento das cidades em muitos países, um fenômeno que enfatiza muitos atributos da cidade informal que se desenvolve e prospera à margem dos sistemas de planejamento e de gerenciamento urbanos.

Mercados informais do solo e de habitação

Um mercado informal próspero já fornece alternativas de habitação para famílias pobres, da classe média e até algumas de renda alta, em muitas cidades onde as sanções ao desenvolvimento informal e à ocupação do solo são fracas ou onde o acesso ao solo é limitado nas áreas urbanas centrais e controlado por propriedade privada, nas áreas periféricas, por proprietários individuais, chefes de direito consuetudinário ou autoridades tribais. A crescente densidade dos assentamentos existentes e consolidados, em áreas urbanas centrais, e as subdivisões informais e geralmente ilegais de terras privadas, nas áreas periféricas, oferecem evidências inequívocas da privatização do desenvolvimento informal do solo³. Isso quer dizer que as pessoas físicas só conseguem o acesso ao solo por meio

measures lack the required evidence and baseline information about the logic of slum formation, among other things.

Any attempt to tackle the problem of existing settlements must take into account the deep-rooted causes of the informal urbanization phenomenon so as to design measures that will prevent it from progressing at its present speed and scope. In addition to tackling the lack of basic infrastructure, accessibility and public services together with unclear tenure rights through settlement upgrading, slum improvement and regularization programmes, Governments must therefore look at policies to either halt or decrease the speed of growth of informal urban development in its various dimensions. Bringing the provision of serviced land to scale and providing diversified affordable housing opportunities for various social and economic groups are two fundamental measures for consistent slum prevention. If nothing is done to reverse the current trend, the slum population may reach 1.5 to 2 billion people by 2020 (UN Habitat, 2003; 2006; UNDP, 2005).

National Governments and the entire international community have acknowledged the myriad problems pertaining to informal settlements and suggested a rewording of target 11 of Goal 7 in 2005 with the aim of improving substantially the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020, proposing text that would read “while providing adequate alternatives to new slum formation” (United Nations Development Programme, 2005, 3). While this target still only responds to a small fraction of the projected nearly 2 billion slum dwellers, there is now a recognized need to design policies and undertake measures that will offer a wide range of affordable housing alternatives that can compete with those offered by the informal land and housing supply systems.

The translation of this target into action raises a two-fold challenge. Local and national governments and international development agencies must focus on slum upgrading, infrastructure improvement and the regularization of informal settlements coupled with measures that can actually improve living conditions and quality of life in existing settlements and those that are being consolidated. Tackling the existing stock of slums and preventing the formation of new slums should constitute integral parts of a single policy. Governments and agencies must forge preventive policies and measures that offer feasible and affordable alternatives to the informal development model currently in place. Only then will it be possible to overpower what is termed the “industry of informality” that persists and challenges city governments⁴.

Regional variations: urbanisation and slum formation

Regions present not only varying rates of urbanization, but also varying response capacities and peculiarities in the way that slum formation has taken place. Overall urbanisation and slum formation go hand-in-hand in a context of mal-

de transações de mercado controladas pela propriedade privada, por chefes de direito consuetudinário ou por proprietários individuais, e que essas transações estão sujeitas à especulação.

À primeira vista, parece que o fenômeno da urbanização informal está subjugando a capacidade dos governos municipais de apresentarem respostas à pressão demográfica e à demanda crescente pela habitação, pelo solo e por infraestrutura. Um olhar mais atento, no entanto, revela que as favelas e os assentamentos informais são sintomas do mau funcionamento do setor habitacional, caracterizado por altas proporções de preços de casas por renda, por uma escassez de solos com serviços, pela falta de transparência e por distorções nos mercados de solo, habitação e imóveis. A incapacidade dos governos municipais de prever, articular e executar políticas eficientemente projetadas de solo e de habitação também faz parte dessa equação. Muitos legisladores ainda não compreenderam totalmente a complexidade do desenvolvimento informal do solo e o nexo entre os mercados imobiliário, do solo, e o desenvolvimento das favelas nas suas cidades. As suas políticas mal concebidas continuam a estimular, portanto, em vez de desacelerar o desenvolvimento urbano informal. Além disso, as regulamentações governamentais, suas normas e seus padrões de alto custo dificultam, em vez de facilitar, a oferta de solo e de habitação. As decisões políticas e as medidas governamentais carecem de evidências e informações básicas e necessárias sobre a lógica da formação das favelas, dentre outras coisas.

Qualquer tentativa de lidar com o problema dos assentamentos existentes deve levar em consideração as causas profundas do fenômeno da urbanização informal para, assim, elaborar medidas que evitem o seu progresso na velocidade e com a abrangência atuais. Além de lidar com a falta de infraestrutura básica, da acessibilidade e dos serviços públicos, em conjunto com a falta de clareza a respeito dos direitos de posse, por meio de programas de regularização e de melhoria dos assentamentos e das favelas, os governos devem elaborar políticas para frear ou diminuir a velocidade do crescimento do desenvolvimento urbano informal, em suas várias dimensões. Elevar a oferta de solo com serviços a uma escala adequada e fornecer oportunidades acessíveis e diversificadas de moradia para os vários grupos sociais e econômicos são duas medidas fundamentais para a prevenção consistente das favelas. Se nada for feito para reverter a tendência atual, a população que mora em favelas poderá chegar a 1,5 a 2 bilhões de pessoas até 2020 (UN Habitat, 2003; 2006; UNDP, 2005).

Os governos nacionais e toda a comunidade internacional reconheceram a série de problemas que diz respeito aos assentamentos informais, sugerindo a reescritura do objetivo 11 da Meta 7, em 2005, visando melhorar substancialmente as vidas de, no mínimo, 100 milhões de moradores de favelas até 2020, segundo a sua redação, “enquanto fornece alternativas adequadas à formação de novas favelas” (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento,

functioning housing sector. In 2007 the world turned a critical crossroad when the urban population outnumbered the rural population and according to UN-HABITAT the 21st century is the century of the city. Cities are likely to continue growing and 60% of the world's population will be residing in cities by 2030 (UN-HABITAT, 2008). While in the developed world cities are experiencing slow growth (0-1%) or critical decline (40% of cities are actually shrinking), in the developing world half of the cities are either experiencing accelerated (+4%) or rapid (2-4%)⁵ growth. During the period 2003-2030 urbanisation will be a typical phenomenon of the developing countries. It is foreseen an addition of 2 billion new urban residents, with an expected increase of 70 million people or the equivalent of a new city the size of Hanoi, Madrid or Porto Alegre every month, with an estimated annual increment of 35.1 million households⁶. This phenomenon will acquire different facets of migration and intra-migration but will place an unprecedented pressure on governments, policy makers, professionals and organisations working with urban management and housing the poor.

The vitality of unplanned, self-built and self-organised slums and informal settlements creates a myth, viewed as a viable solution for housing and employment opportunities for and engendered by the poor against the incapacity of cities and governments to plan and provide it to them. The conventional wisdom says that people migrate to cities in order to search for better living conditions, basic services, employment and education, etc. but a new urban reality unfolds as a result of research carried out by UN-HABITAT on urban slums and non-slum dwellers and rural residents.

An "urban penalty" unfolds and shows that slum dwellers die earlier, experience more hunger, have less education, have fewer chances of employment and suffer more ill-health than the rest of the urban population. In some countries slum dwellers are far worse off than their brothers and sisters in the rural area. The prevalence of killer diseases in slums is associated with very poor and inadequate living and housing conditions rather than income levels. The situation is critical and preliminary data collected by the Global Urban Observatory of UN-HABITAT for the purpose of monitoring the MDG 7, Target 11, indicates that many countries have succeeded to decrease the percentage of slum dwellers but in numbers they are increasing along with the rapidly growing urban population. There is a need to critically assess the phenomenon and the policy responses that have been designed and implemented and those that are badly needed to address the problems in Africa, Asia and Latin America.

Africa: the challenge of customary lands and the need to bring programmes to scale

Local governments in most African countries are ill-equipped in terms of well-trained personnel and specific urban management policies and instruments to deal effectively with a problem that gains scale and complexity derived from rapid urbanisation and increasing demographic pressure and demand for housing, land, infrastructure and basic urban

2005, 3). Embora essa meta só atenda a uma pequena fração dos quase dois bilhões de moradores de favelas, segundo as projeções, já existe uma necessidade reconhecida de elaboração de políticas e da realização de medidas que ofereçam uma série ampla de alternativas de moradia acessíveis, que possam competir com as oportunizadas pelos sistemas informais de oferta de solo e de habitação.

A tradução dessa meta em ações levanta um desafio duplo. Os governos locais e nacionais, assim como as agências e os órgãos internacionais, devem se concentrar na melhoria das favelas, no aprimoramento da infraestrutura e na regularização dos assentamentos informais, ao mesmo tempo em que executam medidas que possam de fato melhorar as condições e a qualidade de vida nos assentamentos existentes e em outros em processo de consolidação. O tratamento do número existente de favelas e a prevenção da formação de novas favelas devem ser partes integrantes de uma única política. Os governos e as agências devem traçar políticas e medidas preventivas que ofereçam alternativas viáveis e acessíveis ao modelo de desenvolvimento informal atualmente implantado. Só assim será possível derrotar a chamada "indústria da informalidade", que persiste e que desafia os governos das cidades⁴.

Variações regionais: a urbanização e a formação de favelas

As regiões apresentam não só taxas variadas de urbanização, mas também capacidades de resposta variadas e peculiaridades na forma como aconteceu a formação das favelas. Em geral, a urbanização e formação de favelas andam de mãos dadas em um contexto de mau funcionamento do setor habitacional. Em 2007, o mundo passou por uma marca histórica, quando a população urbana ultrapassou a população rural e, de acordo com o UN-HABITAT, o Séc. XXI é o século das cidades. As cidades provavelmente continuarão crescendo, sendo que 60% da população mundial residirão em cidades até 2030 (UN-HABITAT, 2008). Enquanto no mundo desenvolvido as cidades estão passando por um crescimento lento (0-1%) ou um declínio crítico (40% das cidades estão, na verdade, sofrendo um processo de retração), no mundo em desenvolvimento metade das cidades está passando por um crescimento acelerado (+4%) ou rápido (2-4%)⁵. Entre 2003 e 2030, a urbanização será considerada um fenômeno típico dos países em desenvolvimento. O acréscimo de dois bilhões de novos residentes urbanos é previsto, com um aumento esperado de setenta milhões de pessoas, ou o equivalente a uma nova cidade do tamanho de Hanoi, Madrid ou Porto Alegre a cada mês, com um incremento anual estimado em 35,1 milhões de novos domicílios⁶. Esse fenômeno apresentará diferentes facetas em termos de migração e de intramigração, mas colocará pressões sem precedentes nos governos, nos legisladores, nos profissionais e nas organizações que trabalham com a administração urbana e com a habitação popular.

A vitalidade das favelas não planejadas, autoconstruídas e auto-organizadas, assim como os assentamentos informais, cria um mito visto como uma solução viável que ofereceria

services. In addition, they often have a low tax base, poor property tax collection and inefficient land administration systems that lack transparency. Many countries have an intricate institutional framework regulating land use at the local level that involves locally based town and country planning and land administration units operating alongside a variety of central government agencies, including a ministry of lands and national land administration systems. Local governments are often subordinate to a ministry of central government, which limits municipal autonomy and adversely affects local capacity responses to tackle urbanization challenges. Countries that have nationalized land may create land administration frameworks that are difficult to manage, resulting in inaccurate land records and duality in land allocation systems. The benefits of land leasing to support infrastructure development finance are rarely achieved. Countries like Ethiopia, Malawi, Zambia and Tanzania have all nationalised land.

Furthermore, Africa's post-colonial institutional and organizational structures must coexist with customary rules and systems of land ownership. In some ways, customary landowners (e.g., chiefs, tribal kings and their respective traditional councils) operate much like the pirate land suppliers of Colombia or Pakistan. The latter supply plots by subdividing privately owned land while the former deliver customary lands to individuals and even to developers, all bypassing or disregarding formal rules and official government regulations. Land prices rise dramatically and serviced land becomes scarcer, resulting in large premiums paid for plots where infrastructure is available. Local governments are unable to expand infrastructure and supply serviced land at a scale that might help to lower prices and prevent people from having to pay significant premiums when purchasing housing in locations served by basic infrastructure.

Africa is experiencing the fastest urbanization rates on the planet. The growth rate of slums in sub-Saharan Africa is 4.53 per cent, compared to 2.20 per cent in Southern Asia (UN Habitat, 2006). There is an urgent need to broaden local knowledge about the ways in which the informal land market functions and policy implications for public intervention. Reforms are needed at all levels, not only in the regulatory

oportunidades de habitação e de emprego para os pobres, e por eles engendradas, contra a incapacidade das cidades e dos governos de planejar e de fornecer tais benefícios. Enquanto a sabedoria convencional afirma que as pessoas migram para as cidades em busca de melhores condições de vida, serviços básicos, emprego e educação, etc., uma nova realidade urbana é revelada como fruto de pesquisas realizadas pelo UN-HABITAT sobre os moradores de favelas, de outras zonas urbanas e sobre os residentes rurais.

Instala-se uma "pena urbana" que mostra que os moradores de favelas morrem mais jovens, passam mais fome, têm menos educação, menos chances de emprego e sofrem mais de saúde que o restante da população urbana. Em alguns países, os moradores das favelas enfrentam uma situação muito mais adversa que a dos seus irmãos e suas irmãs na zona rural. A prevalência de doenças letais nas favelas está ligada a condições de vida e de moradia muito pobres e inadequadas, e não a níveis de renda. A situação é crítica e dados preliminares, coletados pelo Observatório Urbano Global do UN-HABITAT para fins de monitoramento do MDG 7, Meta 11, indicam que muitos países conseguiram diminuir o percentual de moradores de favelas, mas em números absolutos eles estão aumentando junto com a população urbana de rápido crescimento. É preciso avaliar criticamente o fenômeno das respostas políticas que foram elaboradas e implementadas e aquelas que são urgentemente necessárias para lidar com os problemas da África, da Ásia e da América Latina.

África: o desafio do solo de direito consuetudinário e a necessidade de levar os programas a uma escala adequada

Os governos locais, na maior parte dos países africanos, são pouco equipados em termos de pessoal qualificado e de políticas e instrumentos específicos de gestão urbana, para lidar de forma eficaz com um problema que ganha escala e complexidade decorrentes da rápida urbanização e da pressão demográfica da demanda crescente por habitação, solo, infraestrutura e serviços urbanos básicos. Além disso, eles geralmente contam com uma base tributária baixa, uma cobrança de impostos ineficiente e sistemas de administração de solo inadequados, que carecem de transparência.



Figure 2: Mathare, Nairobi. © Acioly, 2007

frameworks. Institutional, policy and regulatory reforms in the housing sector will pave the road to both slum upgrading and slum prevention (figure 2).

Unlike Latin America and Asia, Africa does not have a long history of citywide slum upgrading programmes nor a tradition of sustained housing policies and programmes apart from in exceptional cases like that of South Africa. The Lusaka upgrading and sites and services programme, the Dakar Dalifort upgrading programme of nearly 40 years ago and more recent national programmes in Kenya and Namibia, for example, have not produced new generations of programmes of scale in other countries. South Africa's housing programme to build more than a million units remains the region's boldest effort to resolve housing shortages at the national scale and, more recently, Ethiopia's condominium housing programme set audacious annual production targets of more than 200,000 units. Both countries, however, like many others in the region, continue to struggle with the problems of housing affordability and growing informal settlements. In countries such as Kenya, Malawi, South Africa and Uganda, growing numbers of urban poor federations and savings groups, supported by non-governmental organizations, are being established as a way to increase financing, but all are confronted with problems of scale. The rise of these federations, mostly supported by the non-governmental organization Shack Dwellers International, is clear evidence of the failure of formal housing finance that plagues most African countries.

Asia: involving private landowners and non-governmental organizations in slum upgrading and slum prevention

Non-governmental organizations in Asia tend to play a much more prominent role than those in other regions in supporting local initiatives to improve access to land by community-based organizations and federations of the urban poor. These federations and savings groups have multiplied in several Asian countries and are an integral part of a national slum upgrading programme in Thailand (Ban Mekong Programme). A private regime of land ownership seems to prevail, and invasions are rarely successful. Landowners tend to reclaim their land relatively easily when making use of court and legal procedures, resulting in forced evictions or negotiated solutions that open avenues for direct purchase of part or all of the settled lands. With support from non governmental organizations, community-based organizations and poor and homeless people's federations pursue savings schemes to purchase land through the market – either where their settlements are located or on resettlement sites defined by the government. This principle is applied in another national programme in the Philippines (community mortgage programme). The increasing role and participation of non governmental organizations in settlement and community upgrading schemes throughout Asia helps to explain why land sharing has been a popular policy in some Asian countries where Governments, landowners, community based organizations and non governmental organizations work together. Notwithstanding some successes in land

Muitos países têm uma estrutura institucional complexa, que regulamenta o uso do solo no nível local, envolvendo unidades de administração de solo e de planejamento de base local, para cidade e a zona rural, que funcionam paralelamente a uma série de órgãos do governo central, inclusive ministérios da terra e sistemas de administração nacional do solo. Os governos locais geralmente são subordinados a um ministério de governo local, que limita a autonomia municipal e afeta de forma adversa a capacidade local de apresentar respostas para lidar com os desafios da urbanização. Os países que nacionalizaram o seu solo podem criar estruturas de administração de solo que são de difícil administração, resultando em registros inexatos e em uma dualidade nos sistemas de alocação de terras. Os benefícios do arrendamento de terras para apoiar o financiamento do desenvolvimento da infraestrutura são raramente alcançados. Países como a Etiópia, Malawi, Zâmbia e Tanzânia nacionalizaram as suas terras.

Além disso, as estruturas institucionais e organizacionais pós-coloniais devem coexistir com as regras e os sistemas de direito consuetudinário de propriedade do solo. De certa forma, proprietários de direito consuetudinário (ex.: chefes, reis tribais e seus respectivos conselhos tradicionais) funcionam de maneira semelhante a dos fornecedores de terras piratas da Colômbia ou do Paquistão. Estes fornecem terrenos subdividindo solo de propriedade privada, enquanto aqueles oferecem solo de direito consuetudinário a indivíduos ou até a desenvolvedores, burlando ou desrespeitando as regras formais e as regulamentações governamentais oficiais. Os preços do solo aumentam dramaticamente e as terras com serviços básicos se tornam mais escassas, resultando no pagamento de altos ágios por terrenos com disponibilidade de infraestrutura. Os governos locais são incapazes de ampliar a infraestrutura e a oferta de solo com serviços em uma escala que possa ajudar a baixar os preços e evitar que as pessoas tenham que pagar um valor significativamente maior ao comprar moradias em locais que contem com serviços de infraestrutura básica.

A África está passando pelas taxas mais altas de urbanização do planeta. A taxa de crescimento das favelas na África subsaariana é de 4,53%, comparada a 2,2% na Sul da Ásia (UN Habitat, 2006). Existe uma necessidade urgente de aumentar o conhecimento local sobre as formas como o mercado de solo informal funciona e sobre quais são as implicações políticas para intervenção pública. As reformas são necessárias em todos os níveis, não só nos quadros regulatórios. As reformas institucionais, políticas e regulatórias, no setor habitacional, representarão os alicerces tanto para melhorias de favelas como para a sua prevenção.

Diferentemente da América Latina e da Ásia, a África não tem uma longa história de programas municipais de melhoria de favelas nem uma tradição de políticas e programas sustentados de habitação, exceto pelo caso da África do Sul. O programa de melhorias e de locais e serviços de Lusaka, o programa de melhorias de Dakar Dalifort, de quase 40 anos atrás, e os programas mais recentes no Quênia e na Namíbia,

sharing initiatives in India and Thailand, local governments are generally not well-equipped with land management and land use planning instruments.

Another widely accepted approach to the provision of housing and serviced land for low- and middle-income groups in Asia is through land readjustment schemes, where large tracts of peripheral lands are held privately (Hong and Needham, 2007). Reported difficulties in planning for urban growth in Indian cities are related to the fact that local governments can only use land resources if they involve these large landowners in land development schemes. Previous land ceiling acts and land banking practices seem not to have resolved the challenge of land supply for the poor. Some national programmes, such as the Kampung improvement programme (KIP) in Indonesia and the community mortgage programme (CMP) in the Philippines, combine infrastructure improvement with access to land and security of tenure and provide examples of long-term and sustained government efforts to improve existing settlements. These two programmes are some of the few of their kind for bringing to scale the supply of housing opportunities, land and infrastructure to the poor.

Latin America: increasing density of settlements and illegal land subdivisions

In Latin America, the most urbanized continent in the developing world, population growth rates in the largest metropolitan areas are falling, although informal settlements continue to grow rapidly. According to UN-Habitat (UN-Habitat, 2006), the physical growth rates of the total urban area and of slum areas in Latin America are 2.21 per cent and 1.28 per cent, respectively, suggesting relatively low levels of expansion on to undeveloped land. Data from the municipality of Rio de Janeiro show that during the 1990s the population growth rate in the favelas and in illegal land subdivisions were five and three times higher, respectively, than the population growth rate for the city as a whole (Cavaliere 2005; Municipality of Rio de Janeiro, 2005). This sizeable disparity in population growth, compared to the UN-Habitat data for the rest of the region, suggests that a process of increasing density and crowding of the population may exist without associated expansion of the physical boundaries of informal settlements. It may suggest that existing settlements are growing vertical. Observations in Caracas, Lima, Rio de Janeiro, Bogota and Medellin reinforce this statement where residents commonly expand vertically their units either to accommodate growth in the household and/or create rental housing opportunities.

More than a dozen cities in Latin American countries have undertaken large-scale citywide slum upgrading programmes in addition to regularization, formalization and legalization of informal settlements and continue to do so. These operations, such as the Favela-Bairro programme (Rio de Janeiro), Habitat Rosario programme (Rosario, Argentina), the Committee to Formalize Informal Property (Comisión de formalización de la propiedad informal – COFOPRI) (Peru)

por exemplo, não produziram novas gerações de programas de escala em outros países. O programa de habitação da África do Sul para a construção de mais de um milhão de unidades permanece como o esforço mais audacioso da região para resolver a carência de moradias em escala nacional e, mais recentemente, o programa de moradia em condomínio na Etiópia estabeleceu metas audaciosas de produção anual de mais de 200.000 unidades. Ambos os países, entretanto, como muitos outros na região, continuam a lutar contra problemas de acessibilidade à moradia e aos assentamentos informais crescentes. Em países como Quênia, Malauí, África do Sul e Uganda, números crescentes de federações de pobres urbanos e grupos de poupança, apoiados por organizações não governamentais, estão sendo criados como forma de aumentar o financiamento, mas todos eles enfrentam problemas de escala. O aumento dessas federações, em sua maioria apoiadas pela organização não governamental Shack Dwellers International, é uma evidência clara do fracasso do financiamento habitacional formal que aflige a maior parte dos países africanos.

Ásia: envolvendo proprietários privados e organizações não governamentais na melhoria e na prevenção de favelas

As organizações não governamentais na Ásia tendem a desempenhar um papel de maior destaque do que em outras regiões, no papel a iniciativas locais para melhorar o acesso ao solo por parte de organizações comunitárias e de federações de pobres urbanos. Essas federações e esses grupos de poupança se multiplicaram em muitos países asiáticos, e fazem parte de um programa nacional de melhoria de favelas na Tailândia (Programa Ban Mekong). Um regime de propriedade privada do solo parece prevalecer, e as invasões são raramente bem-sucedidas. Os proprietários de terras tendem a demandar a sua terra com relativa facilidade, ajuizando ações junto a um tribunal e utilizando procedimentos judiciais, resultando em ações de despejo ou soluções negociadas, que abrem avenidas para a compra direta de parte ou de todas as terras que constituem o objeto do acordo. Com o apoio de organizações não governamentais, as organizações comunitárias e as federações de pobres e dos sem-teto desenvolvem programas de poupança para a compra de solo através do mercado – onde estão localizados os seus assentamentos ou em locais de reassentamentos definidos pelo governo. Esse princípio está sendo aplicado em um programa nacional nas Filipinas (o programa de hipoteca comunitária). O papel e a participação cada vez maiores das organizações não governamentais em programas de assentamento e de melhoria comunitária, por toda a Ásia, ajudam a explicar por que o compartilhamento do solo tem sido uma política difundida em alguns países da Ásia, onde os governos, os proprietários, as organizações comunitárias e as organizações não governamentais trabalham juntos. Independentemente de alguns sucessos de iniciativas de compartilhamento do solo na Índia e na Tailândia, os governos locais geralmente não estão bem equipados com instrumentos de gerenciamento e de planejamento de uso do solo.

and Morar Legal (Rio de Janeiro), have all been supported by significant financial resources from the Inter-American Development Bank (IADB) and the World Bank and are on-going and continuous operations for the last decade. Medellin's Integrated Programme of Improvement of Poor Barrios (PRIMED) partly funded by the German Development Bank (KFW) and later replaced by the Integrated Urban Programme (PUI) and Montevideo's Integration of Informal Settlements Programme partly funded by the IADB are also part of this generation of programmes that highlight the strong intention of municipal governments to integrate the informal city into the physical, social, economic and juridical systems that govern the formal city. The package of public investments are significant when compared to other regions but the results in terms of formalisation and legalisation of tenure are still falling short given the amounts invested, with the exception of the COFOPRI and Morar Legal.

What makes Latin America differ from other regions is that local governments in many of its countries enjoy constitutionally protected autonomy that enables them to excel in designing and executing innovative programmes. Some policy innovations and government programmes have had the time to develop better capacity and more experience in dealing with informal urbanization over the past 50 years. The phenomenon of *barriadas* in Peru dates from the 1960s and many favelas in Rio de Janeiro have existed for over 100 years. Pioneering upgrading initiatives there date from the 1960s, when evictions and resettlement policies were more common.

Tackling the global challenge at the city level

How can we respond to this global challenge and tackle informal land development and slum formation? There is no simple answer, but competencies, skills and knowledge must be strengthened at the local government level and at the levels where legislation is drafted and policy decisions taken. In addition, institutions and local capacities must be strengthened so that citywide programmes can be designed, prepared, executed and managed in a way that permits multiple interventions in the existing stock of slums and informal settlements in a sustained and long-term manner.

Outra abordagem amplamente aceita em relação à oferta de habitação e solo com serviços para grupos de baixa renda e de renda média, na Ásia, diz respeito a sistemas de reajuste de terras, onde grandes terrenos em áreas periféricas pertencem à propriedade privada (Hong e Needham, 2007). Algumas das dificuldades relatadas no planejamento do crescimento urbano em cidades indianas estão relacionadas ao fato de que os governos locais só podem usar os recursos do solo se eles envolverem esses grandes proprietários de terra nos programas de desenvolvimento do solo. As leis que impuseram um teto à propriedade de terras e as práticas bancárias do solo parecem não ter resolvido o desafio da oferta de solo aos pobres. Alguns programas nacionais, como o programa de melhoria de *Kampung* (KIP), na Indonésia, e o programa de hipoteca comunitária (CMP), nas Filipinas, combinam a melhoria da infraestrutura com o acesso ao solo e o direito de posse, fornecendo exemplos de esforços de longo prazo e sustentados para melhorar os assentamentos existentes. Esses dois programas estão entre os poucos dessa natureza que geram a escala necessária à oferta de oportunidades de habitação, solo e infraestrutura aos pobres.

América Latina: densidade crescente dos assentamentos e das subdivisões ilegais do solo

Na América Latina, o continente mais urbanizado do mundo em desenvolvimento, as taxas de crescimento populacional nas maiores áreas metropolitanas estão caindo, embora os assentamentos informais continuem aumentando rapidamente. De acordo com dados do UN-Habitat (UN-Habitat, 2006), as taxas de crescimento físico da área urbana total e das áreas de favelas, na América Latina, são de 2,21 e de 1,28 por cento, respectivamente, o que sugere baixos níveis de expansão de solo não desenvolvido. Dados do município do Rio de Janeiro mostram que, durante a década de 1990, a taxa de crescimento populacional nas favelas e em subdivisões ilegais de solo eram cinco e três vezes maiores, respectivamente, em comparação à taxa de crescimento populacional da cidade como um todo (Cavaliere 2005; Município do Rio de Janeiro, 2005). A grande disparidade do crescimento populacional, comparada aos dados do UN-Habitat para o restante da região, sugere que



Figure 3: Dharavi, Mumbai, India. © Banashree Banerjee

Capacity building and training to support these efforts is essential.

There is a need to develop knowledge about actions within the limitations of existing institutional and regulatory frameworks. It is surprising how little is generally known about the underlying causes of informal land development processes and the market mechanisms fuelling the current scale and scope of informal settlements. Evidence-based policies and practices must be developed and applied.

Housing policy interventions and the role of UN-Habitat

UN-Habitat is committed to supporting national and local governments and Habitat Agenda partners to improve access to land and housing. The organization is further committed to the following three outcomes (UN-Habitat, 2009):

1. Supporting enabling land and housing reforms that can generate diversified and affordable housing opportunities at scale and are accessible to various sectors of the population. In that respect, the UN-Habitat approach is focused on the generation of housing opportunities rather than houses, meaning that the focus is on measures that enable individuals, households and different social groups to access different housing inputs resulting in a dwelling that suits their needs, demands and ability to pay;
2. Ensuring increased security of tenure to provide individuals, households and firms with the opportunity to acquire secure assets, to boost equal access to infrastructure and services and to achieve poverty reduction with spin-off effects on property markets. The UN Habitat approach is based on the axiom that secure rights to land encourage people to invest in improved dwellings and land itself (UN-Habitat, 2008);
3. Promoting slum improvement and slum prevention so that a consistent and persistent citywide approach can be established to respond to the needs and demands of those already living in informal areas, but also to provide an alternative to informal settlements. The UN Habitat approach is coupled with participatory planning and urban governance, capacity building, institutional development and policy reforms.

The UN-Habitat approach is guided by the recognition that access to a range of affordable land and housing options at scale are essential conditions for slum prevention. A well-functioning housing sector, for example, requires a variety of inputs, including land, infrastructure and services, finance, building materials supply and skilled labour (see figure 4) to enable individuals and social groups to access shelter options that suit their needs and capacities. The institutional, legal and regulatory frameworks that govern the sector are essential for maximizing its impact on slum formation (UN Habitat, 2009). Each of the inputs is regulated by specific normative frameworks and government interventions should focus on inputs that affect either the demand or the supply

um processo de densidade crescente e de superpopulação pode existir sem estar ligado à expansão dos limites físicos dos assentamentos informais. Ela pode sugerir que os assentamentos existentes estão crescendo verticalmente. Observações em Caracas, Lima, Rio de Janeiro, Bogotá e Medellín reforçam essa afirmativa, segundo a qual é comum ver residentes que ampliam verticalmente as suas unidades para acomodar um crescimento no domicílio e/ou para criar oportunidades de aluguel do imóvel.

Mais de uma dezena de cidades em países da América Latina empreenderam programas de melhoria de favelas, além daqueles concentrados na regularização, na formalização e na legalização dos assentamentos informais, e continuam com essas iniciativas. Essas operações, como o programa Favela-Bairro (Rio de Janeiro), o programa Habitat Rosario (Rosario, Argentina), o Comitê para formalizar a propriedade informal (Comisión de formalización de la propiedad informal – COFOPRI) (Peru) e o Morar Legal (Rio de Janeiro), receberam recursos financeiros significativos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, e são operações contínuas da última década. O Programa Integrado de Melhoria de Bairros Pobres de Medellín (PRIMED), parcialmente financiado pelo Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) e, depois, substituído pelo Programa Urbano Integrado (PUI) assim como o Programa de Integração dos Assentamentos Informais de Montevidéu, parcialmente financiado pelo BID, também fazem parte dessa nova geração de programas que destacam a forte intenção dos governos municipais de integrar a cidade informal nos sistemas físicos, sociais, econômicos e jurídicos que governam a cidade formal. Os pacotes de investimentos públicos são significativos quando comparados com outras regiões, mas os resultados, em termo de formalização do direito de posse, são ineficientes, considerando-se os valores investidos, com exceção do COFOPRI e do Morar Legal.

O que distingue a América Latina das outras regiões é que os governos locais em muitos dos seus países gozam de uma autonomia protegida constitucionalmente, o que lhes permite uma posição de destaque na elaboração e na execução de programas inovadores. Algumas inovações políticas e alguns programas governamentais tiveram tempo para desenvolver melhores capacidades e mais experiências no tratamento da urbanização informal nos últimos 50 anos. O fenômeno das barriadas no Peru data da década de 1960, enquanto muitas favelas do Rio de Janeiro existem há mais de 100 anos. As iniciativas pioneiras de melhoria datam da década de 1960, quando as políticas de despejo e de reassentamento eram mais comuns.

Lidando com o desafio global no nível da cidade

Como podemos apresentar respostas a esse desafio global e como podemos lidar com o desenvolvimento informal do solo e da formação de favelas? Não há uma resposta simples, mas as competências, as habilidades e os conhecimentos devem ser fortalecidos no nível dos governos locais e nos níveis em que a legislação é elaborada e que as decisões políticas

side, or both. Policies, actions and strategies should be geared to making these fundamental inputs work differently, purposefully and in connection with one other to increase delivery and decrease costs. The present global financial turmoil has clarified the linkages between the housing sector and the economy and also with the regulatory framework in the financial sector. Putting the UN-Habitat approach into practice means maximizing the backward and forward linkages with other sectors of the economy to accomplish poverty reduction and economic development.

Making formal housing finance work for the poor implies a totally dissimilar approach to those employed to date. Poor households develop their housing over time depending on the availability of resources, building materials and land. Housing policies should be adjusted accordingly and financial services tailored to the practices of savings groups and urban poor federations worldwide that have demonstrated that poor people are capable of saving and leveraging resources. Functional infrastructure and a service sector capable of delivering and expanding coverage of and accessibility to water and sanitation would enable the supply of serviced land at scale. Coupled with flexible and tailored housing finance services and incentives to boost building materials supply, affordable housing solutions for various groups of society would be increased significantly. The focus should be on interventions that can leverage optimal enabling environments and on a holistic view of housing rather than on houses. Variations should be expected by city and country. In Africa, for example, bottlenecks in land supply systems and particularly the customary land delivery system will have to be tackled with audacious measures to ensure that additional housing opportunities can be generated in African cities.

Increased knowledge of urban economics will have to be generated among policymakers to increase understanding of the logics of the market and the strong correlations that exist between land prices, scarcity of serviced land, regulations and buoyant informal land and housing markets. Serviced land is one of the fundamental inputs to housing and its supply and its availability influences housing prices and consequently housing affordability. If housing policies

são tomadas. Além disso, as instituições e as capacidades locais devem ser fortalecidas para que os programas para as cidades possam ser projetados, elaborados, executados e gerenciados de forma que permita múltiplas intervenções no número existente de favelas e de assentamentos informais, de maneira sustentada e de longo prazo. A capacitação e a qualificação para fornecer o apoio a esse esforço são essenciais.

Existe uma necessidade de desenvolvimento de conhecimentos sobre as ações possíveis dentro das limitações dos quadros institucionais e regulatórios existentes. É surpreendente como se sabe pouco sobre as causas subjacentes aos processos de desenvolvimento informal do solo e dos mecanismos de mercado que motivam a escala e o escopo atuais dos assentamentos informais. Políticas e práticas devem ser desenvolvidas e aplicadas com base em evidências.

Intervenções políticas de habitação e o papel do UN-Habitat O UN-Habitat se compromete a apoiar os governos nacionais e locais e os parceiros da Agenda Habitat para melhorar o acesso ao solo e à habitação. A organização também se compromete com os três seguintes resultados (UN-Habitat, 2009):

1. Apoiar iniciativas que possibilitem reformas do solo e de habitação e que possam gerar oportunidades de moradia diversificadas e acessíveis, em escala, e acessibilidade aos vários setores da população. Nesse sentido, a abordagem do UN-Habitat se concentra na geração de oportunidades de habitação em vez de casas, o que quer dizer que o foco recai sobre medidas que possibilitem que as pessoas, os domicílios e os diferentes grupos sociais possam ter acesso a diferentes contribuições de habitação, que resultem em uma moradia que atenda às suas necessidades, às suas demandas e à sua capacidade financeira;
2. Garantir maior direito de posse para gerar proteção de pessoas, domicílios e empresas, com a oportunidade de adquirir bens assegurados, de aumentar o acesso igualitário à infraestrutura e aos serviços, bem como reduzir a pobreza, com efeitos secundários nos mercados da propriedade. A abordagem do UN Habitat se baseia



Figure 4: Barrios of Caracas. © C. Acioly, 2007

and government interventions are unable to reduce prices to affordable levels, a never-ending cycle of informal settlements and slum formation may continue to plague cities in the developing world.

A well-functioning housing sector with active government policies certainly helps to boost the delivery of affordable housing opportunities, which is pivotal for slum prevention. Many countries have come to understand that housing policies and active government engagement are crucial if the housing sector is to fulfil its fundamental role in economic development, poverty reduction and employment generation in addition to improving living conditions and residential quality in cities.

Informal Housing Development: lessons for public policy adaptation

There is little doubt that rapid urbanisation will place an astounding pressure on cities to plan before development in order to be able to anticipate growth and guide occupation by providing serviced land at scale to accommodate the growing population and other related urban activities. This underscores the need to design and implement adequate strategies to enable equal access to housing opportunities that meet the needs and resources of the urban population, while guiding urban development and the overall land use and occupation. The current development model has proven to be totally inappropriate. Baross pioneered in identifying the failures of the orthodox land development model to cope with this huge task (Baross, 1987). According to him, the planning, servicing, building and subsequent occupation (PSBO model) was an inadequate tool to cope with rapid urbanisation. He suggested an alternative planning model (OBSP model) which adopts the logic of the informally self-built settlements: occupation, building, servicing and planning (see figure 5) which in fact, as stated earlier in this article, it is the predominant model of urban development in the majority of cities in the developing world.

It is our capacity to study and understand the logic of informal urbanisation that will lead to successful responses. Our ability to transform, re-invent and/or adjust its logic into government policies will determine the success of strategies to cope with the challenges of rapid urbanisation and guide cities throughout the 21st century. As shown in figure 5, access to land, securing its occupation and consolidation, is the first step in the informal urbanisation model. If there is government's tolerance, the process continues and residents through negotiations and/or political and social pressure manage to access infrastructure in various forms. Planning and subsequent regularisation (of land and building) and eventual legalisation takes place at the end of the process. The process is much more complex and includes negotiations and conflict resolutions to deal with possible threat of evictions, involving different and conflicting interests, actors and resources. Seldom settlements reach full formalisation and legalisation. Although it reveals the dynamics and creativity of people's housing processes the outcomes are

no axioma de que os direitos assegurados ao solo incentivam as pessoas a investirem nas suas moradias melhoradas e no próprio solo (UN-Habitat, 2008);

3. Promover a melhoria e a prevenção das favelas, de forma que uma abordagem consistente, no âmbito da cidade, possa ser estabelecida para apresentar as respostas às necessidades e às demandas de quem já mora nas áreas informais, mas também oferecer uma alternativa aos assentamentos informais. A abordagem do UN Habitat é combinada com o planejamento participativo e a governança urbana, assim como a capacitação, o desenvolvimento institucional e as reformas políticas.

A abordagem do UN-Habitat é orientada pelo reconhecimento de que o acesso a uma série de opções acessíveis ao solo e à habitação, em escala, são condições essenciais para a prevenção de favelas. O bom funcionamento do setor habitacional, por exemplo, requer uma série de insumos, como o solo, a infraestrutura e os serviços, financiamento, o fornecimento de materiais de construção e mão de obra qualificada (ver Figura 4), para permitir que as pessoas e os grupos sociais tenham acesso a opções de moradia que atendam às suas necessidades e capacidades. Os quadros institucionais, legais e regulatórios, que governam o setor, são essenciais para maximizar o seu impacto sobre a formação de favelas (UN Habitat, 2009). Cada um desses insumos é regulamentado por um quadro normativo específico, sendo que as intervenções governamentais devem se concentrar nos insumos que afetam o lado da demanda ou o da oferta, ou ambos. As políticas, as ações e as estratégias devem ser dirigidas para que esses insumos fundamentais funcionem de forma diferente, proposital e em conexão entre si para aumentar a oferta e diminuir os custos. A crise financeira global atual esclareceu os laços entre o setor da habitação e a economia, bem como com o quadro regulatório do setor financeiro. A implantação da abordagem do UN-Habitat significa maximizar as ligações e as dinâmicas em relação a outros setores da economia para promover a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico.

Para que o financiamento da habitação formal aos pobres funcione, o emprego de uma abordagem totalmente diferente daquelas utilizadas até hoje se faz necessário. Os domicílios pobres desenvolvem a sua habitação com o tempo, dependendo da disponibilidade de recursos, materiais de construção e solo. As políticas de habitação devem ser ajustadas e os serviços financeiros devem ser elaborados para atender às práticas dos grupos de poupança e das federações dos pobres urbanos, no mundo todo, que demonstraram que as pessoas pobres são capazes de economizar e de alavancar recursos.

Uma infraestrutura funcional e um setor de serviços, capazes de entregar e de ampliar a cobertura e a acessibilidade à água e ao saneamento, proporcionariam a oferta de solo com serviços, em escala. Combinadas com serviços de financiamento flexíveis e personalizados e com incentivos para aumentar a oferta de materiais de construção, as soluções de habitação acessível a vários grupos da sociedade

not always positive since settlements are often located in unsuitable land in adverse locations, poorly serviced and frequently subject to different kinds of adversities.

Observations made in the various cities I have worked in the developing world show unequivocally that the process is evolutionary, see illustration in figure 6. There is a clear evolutionary process of housing production that reveals an incremental consolidation of the right to land. The process is time-bound, depends on availability of land and financial resources. Mutual aid, self-help, self-management processes but also outsourcing are common ways of organising construction. Similar patterns are observed in public housing estates when residents engage in transformation of the existing housing. There is also an incremental building process to make housing suitable to the family's spatial needs. It reveals a continuous transformation and expansion of the built-up space through which individuals apply their own norms and standards as long as there is lax building inspection. Rooms, walls, set-backs, etc. are frequently in discord with official building codes. The process depends on the availability of building materials, security of tenure and financial resources. Household savings and formal & informal small-scale loans support this process.

Summing up, the people's incremental and evolutionary housing process is dependent on time, building materials and technology, land and security of tenure and financial resources. Any policy response should address these essential variables in order to enable and strengthen poor household's abilities to build houses for themselves. The challenge is to bring this logic and process to scale within a policy framework. That means one must consider various options to support and strengthen people building for themselves such as affordable and flexible building materials loans and credit schemes; establishing flexible building norms and variety in infrastructure standards and provision to allow different outcomes and a range of options that fit the time-resource equation of poor households. Another fundamental shift that needs to be considered is in the housing finance industry. There is a need to offer flexible finance and micro-financing schemes with different terms and maturity that are bound to the resource-time-housing

seriam aumentadas de forma significativa. O foco deve recair sobre intervenções que possam alavancar ambientes propiciadores e ideais, com uma visão holística da habitação, em vez do foco sobre casas. Haverá variações entre cidades e países. Na África, por exemplo, os gargalos dos sistemas de oferta de solo e, particularmente, do sistema de entrega de solo de direito consuetudinário deverão ser tratados com medidas audaciosas para garantir a geração de mais oportunidades de habitação nas cidades africanas.

Deverá haver um aumento do conhecimento sobre a economia urbana por parte dos legisladores, para aumentar a sua compreensão a respeito da lógica do mercado e das fortes correlações que existem entre o preço do solo, a escassez do solo com serviços, as regulamentações e os mercados prósperos de solo e de moradias informais. O solo com serviços é um dos insumos fundamentais da habitação, sendo que a sua oferta e a sua disponibilidade.

Resumindo, o processo evolutivo e incremental de habitação dessas pessoas depende de tempo, dos materiais de construção e da tecnologia, do solo e do direito de posse, bem como de recursos financeiros. Qualquer política que vise apresentar respostas a essa situação deverá lidar com essas variáveis essenciais para possibilitar e fortalecer a capacidade da família de construir moradia para si mesma. O desafio é levar essa lógica e esse processo a uma escala adequada, dentro de um quadro de políticas. Isso significa que devemos considerar várias opções para apoiar e fortalecer as pessoas que constroem para si mesmas, por meio do financiamento acessível e flexível de materiais de construção e de sistemas de crédito; e estabelecer normas de construção flexíveis, além de uma série de normas de infraestrutura que ofereça diferentes resultados e uma gama de opções que atenda à equação tempo-recurso dos domicílios pobres. Outra mudança fundamental que precisa ser considerada é o setor de financiamento habitacional. Existe uma necessidade da oferta de sistemas de financiamento e de microfinanciamento com diferentes prazos e condições, que atendam à equação recurso-tempo-habitação. Os empréstimos não devem tomar por base o produto total, mas sim serem totalmente adaptados ao processo de desenvolvimento habitacional e incremental descrito acima. Só assim a lógica e a estratégia

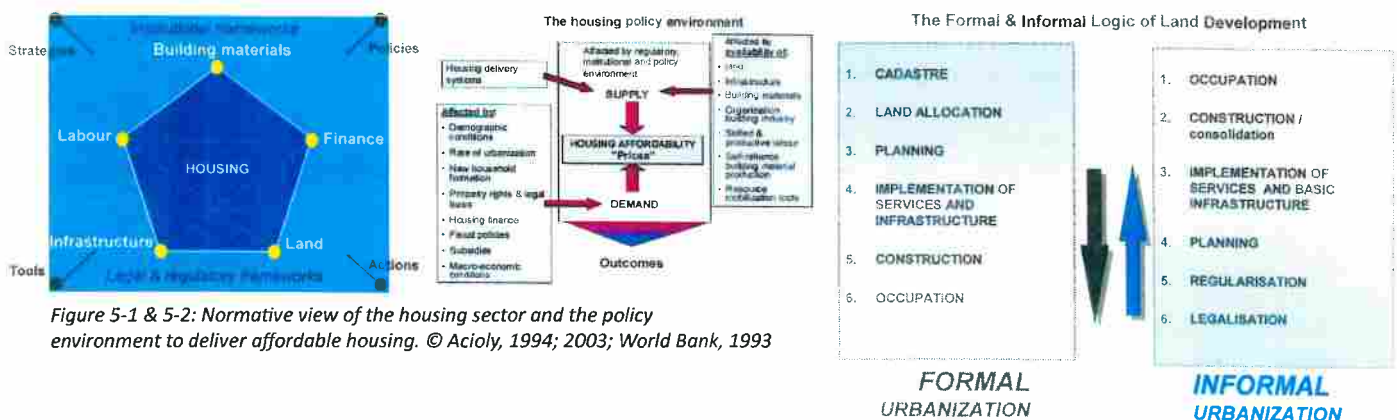


Figure 5-1 & 5-2: Normative view of the housing sector and the policy environment to deliver affordable housing. © Acioly, 1994; 2003; World Bank, 1993

Figure 6: Different Models of Planning (based on Baross, 1987)

step equation. Loans should not be based on the total final product but totally adapted to the evolutionary and incremental housing development process as described above. Only then a logic and effective slum prevention strategy can work in curbing the speed of slum formation in the developing world.

Slum upgrading: from projects to citywide programmes

At the other end of the policy ladder, large-scale citywide informal settlement upgrading programmes, such as those carried out in Rio de Janeiro, Medellín, Indore, Ahmadabad, Lusaka and Cape Town, require significant institutional effort and sufficient skills to manage multi-year, multi stakeholder and technically complex urban operations in extremely volatile environments. Designing, managing and implementing large-scale operations that deal with existing settlements while keeping abreast of preventive policies and measures within the realm of city governments remains one of the greatest challenges for local governments in all regions.

As an urban intervention strategy, informal settlement upgrading – more commonly known as slum upgrading – is a perennial theme that has been in existence for almost 50 years. Experience shows that slum upgrading requires political will and the firm commitment of local governments to sustain long term programming and implementation. In operational terms, it requires the establishment of an institutional and organizational setting through which:

- Participation of target groups can be facilitated;
- Partnerships between public, private and community stakeholders can be realized;
- Financial resources can be mobilized and allocated on a sustained basis;
- Local implementation capacities can be strengthened;
- Coordination, planning and management of programmes and projects can be organized (Acioly, 2002; 2007).

The design and implementation of citywide slum upgrading programmes follows a general pattern and rationale, which can be observed in most experiences of this kind in cities in Latin America, Asia and Africa (see figure 5). Once a city government has taken stock of the problem and properly defined it within a policy framework (step 1), the establishment of a programme management framework and a coordinating team usually follows. Some of the fundamental phases and steps are often undertaken simultaneously. Cities often carry out a review of their aerial photographs or satellite images to identify, locate and define patterns of informal development, either at step 1 or step 4 of the cycle described in figure 6.

Community mapping, enumeration and settlement profiles (step 4) enable Governments to assess whether upgrading is the best option. Established criteria providing transparent information to the public on the reasons that one community is resettled while another is upgraded on site are crucial.

eficazes de prevenção de favelas poderão funcionar para controlar a velocidade da formação de favelas no mundo em desenvolvimento.

Urbanização é um dos insumos fundamentais à moradia e de sua oferta e sua disponibilidade influenciam os preços das habitações e, conseqüentemente, a acessibilidade habitacional. Se as políticas habitacionais e as intervenções governamentais não forem capazes de reduzir os preços até chegarem a níveis acessíveis, um ciclo sem fim de assentamentos informais e de formação de favelas poderá continuar a infestar as cidades do mundo em desenvolvimento.

O bom funcionamento do setor habitacional, com políticas governamentais ativas, certamente ajudará a promover a oferta de oportunidades de moradia acessível, o que será um dos pilares da prevenção de favelas. Muitos países ainda devem entender que as políticas habitacionais e um envolvimento governamental ativo são cruciais para que o setor habitacional possa cumprir a sua missão fundamental no desenvolvimento econômico, na redução da pobreza e na geração de empregos, além de melhorar as condições de vida e a qualidade residencial nas cidades.

Desenvolvimento habitacional informal: lições para a adaptação de políticas públicas

Restam poucas dúvidas de que a rápida urbanização representará uma pressão enorme nas cidades, para que elas planejem antes do desenvolvimento e sejam capazes de prever o crescimento e de orientar a ocupação, fornecendo solo com serviços, em escala, para acomodar a população crescente e outras atividades urbanas relacionadas. Isso enfatiza a necessidade da elaboração e da implantação de estratégias adequadas que possibilitem o acesso com igualdade de oportunidades de habitação que atendam às necessidades e aos recursos da população urbana, ao mesmo tempo orientando o desenvolvimento urbano e o uso e a ocupação total do solo. O modelo de desenvolvimento atual provou estar totalmente inadequado. Baross realizou um trabalho pioneiro na identificação de falhas do modelo de desenvolvimento de solo ortodoxo para lidar com essa enorme tarefa (Baross, 1987). Segundo o pesquisador, o planejamento, os serviços, a construção e a subsequente ocupação (o modelo PSCO) é uma ferramenta inadequada para tratar da urbanização rápida. Ele sugere um modelo de planejamento alternativo (modelo OCSP), que adota a lógica dos assentamentos autoconstruídos informalmente: ocupação, construção, serviços e planejamento (ver Figura 5), que, na verdade, como já referido no presente artigo, é o modelo predominante do desenvolvimento urbano da maioria das cidades do mundo em desenvolvimento.

É a nossa capacidade de estudar e de entender a lógica da urbanização informal que nos levará a respostas bem-sucedidas. A nossa capacidade de transformar, reinventar e/ou ajustar essa lógica em relação a políticas governamentais determinará o sucesso das estratégias para lidar com os

The Kampung Improvement Programme of Indonesia and the Favela Bairro citywide upgrading programme have established clear criteria to support decision making on this matter.

Community mapping, enumeration and settlement profiles (step 4) enable Governments to assess whether upgrading is the best option. Established criteria providing transparent information to the public on the reasons that one community is resettled while another is upgraded on site are crucial. The Kampung Improvement Programme of Indonesia and the Favela Bairro citywide upgrading programme have established clear criteria to support decision making on this matter.

Experience in several countries has shown that these steps and phases are essential conditions to ensuring that upgrading programmes are successfully and efficiently brought to scale. Previous generations of slum upgrading activities worldwide provide clear evidence about the move from project to programme scale and from a sole focus on basic infrastructure improvement towards an integrated package that incorporates, but is not limited to, security of tenure, land regularization and home improvement loans and local economic development. Housing and real estate markets are additional driving forces behind the full integration of these settlements into the formal and official planning systems. Upgrading has evolved over many years and today we know what works and what does not. Figure 8 sets out some of this conventional wisdom.

Several evaluations have been carried out over the past 40 years. These exercises reveal that public investments have induced significant improvements in housing stock, both in terms of quality and quantity, causing property values to increase. The detractors of upgrading – who argue that people will sell their houses or plots to economically stronger groups and move back to another slum once their own slum is improved and their property value increased – need to accept that gentrification has been an exception rather than the rule. Public investments are commonly realized in the form of an upgrading package, such as infrastructure improvements, regularization of tenure, establishment of

desafios da rápida urbanização, orientando as cidades ao longo de todo o Séc. XXI. Como mostra a Figura 5, o acesso ao solo, a segurança da sua ocupação e da sua consolidação, é o primeiro passo no modelo de urbanização informal. Se houver tolerância do governo, o processo continuará e os residentes, por meio de negociações e/ou pressão política e social, conseguirão acesso à infraestrutura de formas variadas. O planejamento e a subsequente regularização (do solo e da construção), a sua legalização, ocorrem ao final do processo. O processo é muito mais complexo e inclui negociações e soluções de conflito para lidar com possíveis ameaças de despejo, envolvendo interesses, atores e recursos diversos e conflitantes. Raramente os assentamentos alcançam uma formalização e uma legalização integrais. Embora o modelo revele a dinâmica e a criatividade dos processos habitacionais das pessoas, os seus resultados nem sempre são positivos, já que os assentamentos geralmente são localizados em solo inadequado, em locais adversos, com poucos serviços e, frequentemente, estão sujeitos a diferentes tipos de adversidades.

Observações realizadas em várias cidades onde trabalhei, no mundo em desenvolvimento, mostram de forma inequívoca que esse é um processo evolutivo, como podemos ver na Figura 6. Existe um processo claramente evolutivo da produção de habitações que revela uma consolidação incremental do direito ao solo. O processo tem limites temporais e depende da disponibilidade de solo e de recursos financeiros. A ajuda mútua, a autoajuda e os processos de autogestão, assim como a terceirização, são formas comuns de organizar essas construções. Padrões semelhantes podem ser observados em imóveis públicos, quando os residentes iniciam transformações na habitação existente. Também existe o processo de construção incremental para que a moradia atenda às necessidades espaciais da família. Ele revela a transformação e a expansão contínuas do espaço construído, por meio do qual as pessoas aplicam as suas próprias normas e os seus próprios padrões, desde que haja uma fiscalização ineficiente da construção. As salas, as paredes, os recuos, etc. geralmente descumprem os códigos de construção oficiais. O processo depende da disponibilidade de materiais de construção, do direito de posse e de recursos financeiros. Economias familiares e

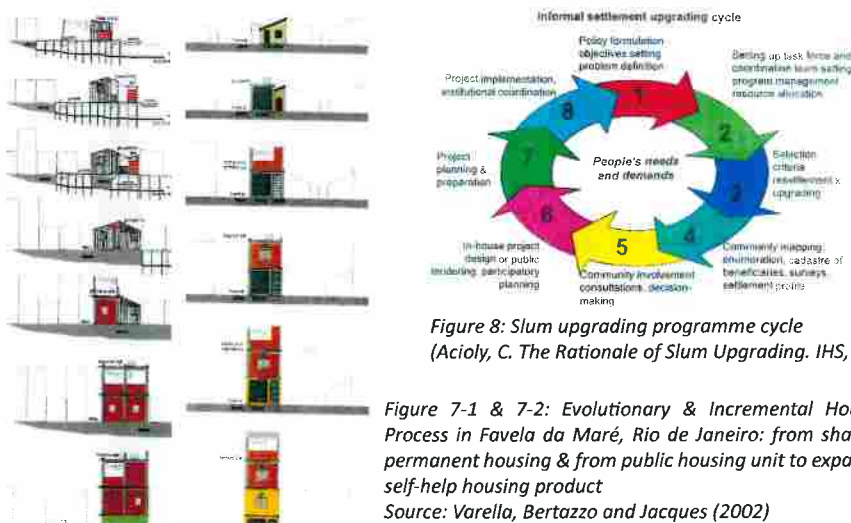


Figure 8: Slum upgrading programme cycle (Acioly, C. *The Rationale of Slum Upgrading*. IHS, 2006)

Figure 7-1 & 7-2: Evolutionary & Incremental Housing Process in Favela da Maré, Rio de Janeiro: from shack to permanent housing & from public housing unit to expanded self-help housing product
Source: Varella, Bertazzo and Jacques (2002)

DO	DON'T
Promote good urban governance systems	Assume that slums will disappear automatically with economic growth
Establish enabling institutional frameworks involving all partners	Underestimate the role of local authorities, landowners, community leaders and residents
Engage and identify pro-poor city development strategies	Separate upgrading from investment planning and urban management
Encourage initiatives of slum dwellers and recognise the role of women	Ignore the specific needs and contributions of women and vulnerable groups
Ensure secure tenure, consolidate occupancy rights and regularise informal settlements	Carry out unlawful forced evictions
Involve tenants and owners in finding solutions prioritising collective interests	Discriminate against rental housing or promote a single tenure system
Adopt an incremental approach to upgrading	Impose unrealistic standards and regulations
Associate municipal finance, cross-subsidies and beneficiary contributions to ensure financial viability	Rely on governmental subsidies or on full-cost recovery from slum-dwellers
Change and regulate relations plans only when absolutely necessary	Invest public resources in massive social housing schemes
Combine slum upgrading with employment generation and local economic development	Consider slum upgrading solely as a social issue
Develop new urban areas by making land and public infrastructure available	Provide unaffordable infrastructure and services

Figure 9: The do's and don't's of slum upgrading. © UN-Habitat, 2003

social infrastructure, community development programmes, urban poverty alleviation programmes, which in practice helps to establish the rights, duties and obligations of beneficiaries, public and private actors involved in upgrading efforts. This means that the public sector invests in the provision of basic infrastructure thereby creating an enabling environment for local development, but it expects beneficiaries and consumers to pay for the services through users' taxes and tariffs. Land and property regulation strategies are then required, comprising the single most difficult challenge of slum upgrading programmes given the complexity of land registration, legal procedures and lengthy and costly institutional processes to regularize land.

Lastly, to succeed, slum upgrading must be part of a policy response that recognizes the various dimensions of housing problems, varying housing needs and demands that necessitate the design of various programmes, of which upgrading is only one. Only then will Governments be able to ensure that public investment is distributed equally in cities.

¹Published as: Acioly Jr. Claudio (2010) "The Informal City and the Phenomenon of Slums: the challenges of slum upgrading and slum prevention", in International New Town Institute (2010) *New Towns for the 21st Century. The Planned vs. the Unplanned City*. Amsterdam: SUN architecture, pp. 222-231. Paper drawn from Acioly, Claudio. *The Challenge of Slum Formation in the Developing World*, Land Lines, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. pp. 2-7, 2007 and Acioly Jr., Claudio (2009). *Overcoming the challenge of informal settlements in the developing world: slum upgrading and slum prevention: International Tripartite on Urbanisation Challenges and Poverty Reduction in Afiran, Caribbean and Pacific Countries*, Nairobi 8-10 June 2009

²Claudio Acioly Jr., UN-HABITAT Chief Housing Policy Section, United Nations Human Settlement Programme and Coordinator UN Housing Rights Programme. He is an architect and urban planner, author of books on neighbourhood upgrading, urban densities, participatory planning and management. He has worked in several citywide slum upgrading programmes and has experience in more than 20 countries with housing, informal settlement, urban renewal, capacity building and institutional development programmes (claudio.acioly@unhabitat.org).

financiamentos formais e informais de pequena escala auxiliam o processo.

Melhoria de favelas: de projetos a programas no âmbito da cidade

No outro extremo da escala política, programas de melhorias de assentamentos informais de larga escala, para toda a cidade, como aqueles realizados no Rio de Janeiro, em Medellín, em Indore, em Ahmadabad, em Lusaka e na Cidade do Cabo, requerem esforços institucionais significativos e habilidades suficientes para gerenciar operações urbanas tecnicamente complexas, ao longo de vários anos, com várias partes interessadas e em ambientes extremamente voláteis. A elaboração, o gerenciamento e a implementação de operações de larga escala, para lidar com os assentamentos existentes, ao mesmo tempo mantendo políticas e medidas atuais e preventivas no âmbito dos governos municipais, permanece como um dos maiores desafios para os governos locais de todas as regiões.

Como uma estratégia de intervenção urbana, a melhoria de assentamentos informais – mais conhecida como melhoria de favelas – é um tema perene, que existe há quase 50 anos. A experiência mostra que a melhoria de favelas requer vontade política e um compromisso firme dos governos locais com a sustentação de programas e de sua implementação de longo prazo. Em termos operacionais, ela requer o estabelecimento de um cenário institucional e organizacional por meio do qual:

- A participação dos grupos-alvo possa ser facilitada;
- As parcerias entre as partes interessadas, ou seja, o poder público, a iniciativa privada e a comunidade, possam ser realizadas;
- Os recursos financeiros possam ser mobilizados e alocados de forma sustentada;
- As capacidades locais de implementação possam ser fortalecidas;
- A coordenação, o planejamento e o gerenciamento de programas e de projetos possam ser organizados (Acioly, 2002; 2007).

A elaboração e a implementação de programas de melhoria de favelas, no âmbito da cidade, seguem um padrão e uma lógica gerais, que podem ser observados na maior parte das experiências desse tipo em cidades da América Latina, da Ásia e da África (ver Figura 5). Depois que o governo municipal tomar conhecimento do problema e o definir de maneira adequada, de acordo com um quadro de políticas (passo 1), o estabelecimento de um quadro de gerenciamento de programa e uma equipe de coordenação normalmente representarão os passos seguintes. Algumas das fases e alguns dos passos são geralmente empreendidos simultaneamente. As cidades geralmente realizam uma revisão das suas fotografias aéreas ou imagens de satélite para identificar, localizar e definir os padrões do desenvolvimento informal, no passo 1 ou no passo 4 do ciclo

References

Acioly, Claudio. *The Challenge of Slum Formation in the Developing World*. Land Lines, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 2–7, 2007.

Slum Upgrading: lecture notes. Institute for Housing and Urban Development Studies-IHS, the Netherlands, 2002.

Introduction to Housing: lecture notes. Institute for Housing and Urban Development Studies, 1994.

Baross, P. (1987). Land supply for low-income housing: issues and approaches. *Regional Development Dialogue*, 8 (4): 29-45.

Cavaliere, Fernando. Presentation during the IHS Refresher Course for Latin America, Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), 2005.

Municipality of Rio de Janeiro. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>, 2006.

United Nations Development Programme. *Improving the lives of slum dwellers: a home in the city*. United Nations Millennium Project. London: Earthscan, 2005.

United Nations Human Settlement Programme (2008). *Secure land rights for all*, Global Land Tools Network-GLTN, 2008.

United Nations Human Settlement Programme (2008). "State of the World's Cities 2009=8-2009". London: Earthscan and UN-HABITAT.

United Nations Human Settlement Programme. *State of the world's cities 2006*. London: Earthscan and UN Habitat, 2006.

United Nations Human Settlement Programme, (2003). *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003*. London: Earthscan and UN Habitat, 2003.

United Nations Human Settlement Programme. "State of the World's Cities Report 2007-2008", London: Earthscan and UN-HABITAT, 2008.

United Nations Human Settlements Programme. *Access to land and housing for all, focus area 3 policy and strategy paper, preliminary version*, 2009.

Varella, B., Bertazzo, I. and P. Jacques. (2002). *Maré Vida na Favela*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.

³Acioly, C. *ibid.* 2007

⁴Acioly, C. *ibid.* 2007.

⁵UN-HABITAT (2008). "State of the World Cities 2008-2009".

⁶UN-HABITAT (2005). "Financing Urban Shelter. Global Report on Human Settlements 2005"

descrito na figura 6.

O mapeamento e a enumeração da comunidade, assim como os perfis dos assentamentos (passo 4) permitem que os governos avaliem se a melhoria é a melhor opção. A definição de critérios, que forneçam informações transparentes ao público sobre os motivos pelos quais uma comunidade será reassentada enquanto outra será melhorada no local, é essencial. O Programa de Melhoria de Kampung, da Indonésia, e o programa de melhoria Favela Bairro, no âmbito da cidade, estabeleceram critérios claros para apoiar a tomada de decisão sobre o assunto.

Muitas avaliações foram realizadas nos últimos 40 anos. Esses exercícios revelam que os investimentos públicos induziram melhorias significativas no número existente de habitações, tanto em termos qualitativos como quantitativos, causando o aumento dos valores da propriedade. Os críticos do sistema de melhorias – argumentando que as pessoas venderão as suas casas ou terrenos a grupos economicamente mais fortes e voltarão a morar em uma favela depois que a sua própria favela for melhorada e que a sua propriedade aumentará de valor – precisam aceitar que a gentrificação tem sido uma exceção, e não a norma. Os investimentos públicos são normalmente realizados na forma de um pacote de melhorias, como melhorias de infraestrutura, regularização do direito de posse, estabelecimento de infraestrutura social, programas de desenvolvimento comunitário, programas de atenuação da pobreza urbana, que, na prática, ajuda a estabelecer os direitos, deveres e obrigações dos beneficiários, atores públicos e privados, nos esforços de melhoramento. Isso significa que o setor público investe na oferta de infraestrutura básica, assim criando um ambiente propício ao desenvolvimento local, mas espera que os beneficiários e consumidores paguem pelos serviços, por meio de impostos e encargos. Estratégias de regulamentação do solo e da propriedade são necessárias, constituindo o maior de todos os desafios dos programas de melhoria de favelas, considerando-se a complexidade do registro de imóveis, dos procedimentos legais e dos processos, demorados e caros, de regularização do solo.

Finalmente, para que obtenham sucesso, os programas de melhoria de favelas devem fazer parte de uma série de respostas políticas que reconheça as várias dimensões dos problemas da habitação, das necessidades habitacionais variáveis e das demandas que necessitam a elaboração de vários programas, dos quais os de melhoria constituem apenas um tipo. Só então os governos serão capazes de garantir que o investimento público está sendo distribuído com igualdade nas cidades.

¹Publicado como: Acioly Jr. Claudio (2010) "The Informal City and the Phenomenon of Slums: the challenges of slum upgrading and slum prevention", in International New Town Institute (2010) *New Towns for the 21st Century*. The Planned vs. the Unplanned City. Amsterdam: SUN architecture, pp. 222-231.

Artigo extraído de Acioly, Claudio. *The Challenge of Slum*

Formation in the Developing World, Land Lines, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. pp. 2–7, 2007 e Acioly Jr., Claudio (2009). Overcoming the challenge of informal settlements in the developing world: slum upgrading and slum prevention: International Tripartite on Urbanisation Challenges and Poverty Reduction in African, Caribbean and Pacific Countries, Nairobi 8-10 Junho de 2009.

² Claudio Acioly Jr., UN-HABITAT Chefe da Seção de Políticas Habitacionais,

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos e Coordenador do Programa da ONU para os Direitos à Habitação. Ele é um arquiteto e urbanista, autor de livros sobre melhoria de bairros, densidades urbanas, planejamento e gerenciamento participativos. Ele também trabalhou em vários programas de melhoria de favelas no âmbito da cidade e tem experiência em mais de 20 países com programas de habitação, assentamentos informais, renovação urbana, capacitação e desenvolvimento institucional (claudio.acioly@unhabitat.org).

³ Acioly, C. *ibid.* 2007

⁴ Acioly, C. *ibid.* 2007.

⁵ UN-HABITAT (2008). "State of the World Cities 2008-2009".

⁶ UN-HABITAT (2005). "Financing Urban Shelter. Global Report on Human Settlements 2005"