

**Para Além das Paredes: Desvendando a Complexidade da Inadequação Habitacional no Morro da Serrinha e o Imperativo do Direito à Cidade**

**ALLAN BORGES NOGUEIRA**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ)

**IRENE CICCARINO**

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA

## Para Além das Paredes: Desvendando a Complexidade da Inadequação Habitacional no Morro da Serrinha e o Imperativo do Direito à Cidade

*Beyond Walls: Unravelling the Complexity of Housing Inadequacy in Morro da Serrinha and the Imperative of the Right to the City*

### Resumo

**Objetivo:** Este artigo apresenta a questão da habitação no Morro da Serrinha para discutir os dados do Censo realizado em Favelas em 2022. O objetivo é apresentar uma descrição contextualizada e fundamentada da situação habitacional e discuti-la sob a luz do Direito à cidade, apresentando um modelo teórico para a discussão do tema.

**Método:** A recolha de dados e seleção dos indicadores do censo é explicada. O artigo adota uma estratégia de pesquisa descritiva, destacando a informação relativa ao morro da Serrinha a partir de uma revisão integrativa da literatura.

**Resultados:** O estudo estrutura a informação apresentar uma descrição contextualizada da situação habitacional no morro da Serrinha, fundamentada em dados robustos e com um modelo analítico que pode ser usado em outros contextos.

**Contribuições:** Com base em extensa literatura o artigo discute a habitação como um direito. O direito a cidade, a noção de pobreza multidimensional e o reconhecimento das armadilhas da pobreza criam o espaço teórico para uma discussão aprofundada sobre cidadania e a sua construção histórica. A complexidade do tema leva a sua identificação com o conceito de problema perverso e sugere a utilização desse construto para delinear estratégias com melhores chances de sucesso.

**Palavras-chave:** Inadequação Habitacional; Morro da Serrinha; Censo; Direito à Cidade; Política de Moradia

### Abstract

**Objective:** This paper presents the issue of housing in Morro da Serrinha to discuss data from the Census conducted in Favelas in 2022. It aims to present a contextualized and substantiated description of the housing situation and discuss it in light of the Right to the City, presenting a theoretical model for discussing the topic.

**Method:** The data collection and selection of census indicators are explained. The paper adopts a descriptive research strategy, highlighting information relating to Morro da Serrinha from an integrative literature review.

**Results:** The study structures the information to present a contextualized description of the housing situation in Morro da Serrinha, based on robust data and with an analytical model that can be used in other contexts.

**Contributions:** Based on extensive literature, the article discusses housing as a right. The right to the city, the notion of multidimensional poverty, and the recognition of poverty traps creates the theoretical space for an in-depth discussion about citizenship and its historical construction. The complexity of the topic leads to its identification with the concept of wicked problems and suggests the use of this construct to outline strategies with better chances of success.

**Keyword:** Housing Inadequacy; Morro da Serrinha; Censu; Right to the City; Housing Policy

## 1. Introdução

O direito à cidade adota a premissa de que todos os indivíduos têm o direito de participar ativamente na formação e transformação do ambiente urbano em que vivem. Ela engloba a ideia de que as cidades devem ser inclusivas, justas e democráticas, proporcionando acesso igual aos recursos e oportunidades urbanas para todos os residentes (Harvey, 2003; Santin & Berndsen, 2023). Portanto, o direito à cidade se desdobra no direito à moradia digna e saúde. Isto implica produzir cidade através da habitação, levando sempre em consideração as especificidades do território, como infraestrutura, equipamentos públicos e acesso ao esporte e lazer (Harvey, 2003).

A estratégia de consagração constitucional dos direitos socioeconômicos é parte do avanço nos direitos humanos (Valle & Dias, 2019). A questão habitacional é de natureza complexa, exercendo impacto desde as condições fundamentais para a vida, saúde e segurança (Fundação João Pinheiro, 2019; IPP, 2022; ONU-HABITAT, 2012; Pansieri, 2008) como a garantia de fruição e as condições propícias para transformações e progresso (Harvey, 2003; Lefebvre, 2001). A habitação transcende a mera função de abrigo, sendo entendida como um espaço fundamental para a construção, produção e reprodução da vida, conforme observado por Engels (1884). Este espaço representa um ambiente propício para encontros, construção de histórias, preservação de memórias e delineamento de trajetórias. Constitui uma referência significativa e um ponto de retorno, indo além da concepção simplista de um depósito de pertences ou um mero dormitório, embora possa incluir essas funções.

A falta de habitação ou a sua precariedade assume uma natureza simbólica e concreta, funcionando como um mecanismo auto-reforço que perdura no tempo. Esse problema reflete em outras dimensões sociais, como o desemprego, tornando-se uma armadilha da pobreza, conforme destacado por Stiglitz *et al.* (2018). O termo *problemas perversos* (i.e., wicked problem), descreve questões complexas e multifacetadas que apresentam desafios tanto na sua definição quanto na sua resolução. Esses problemas formam uma rede de questões interligadas, influenciadas por diversos fatores, o que torna difícil isolar uma única causa ou efeito. Por isso, são caracterizados pela ausência de soluções definitivas e pela imprevisibilidade de efeitos (i.e. consequências não-lineares) (Grewatsch *et al.*, 2021; Rittel & Webber, 1973), partilhando da natureza da inovação (Ciccarino & Rodrigues, 2023).

Como a classificação de uma questão como uma armadilha da pobreza (Stiglitz *et al.*, 2018) ou a sua caracterização multidimensional conforme os índices disponíveis (IBGE, 2022; ONU-Brasil, 2022) não fornecem elementos analíticos para aprofundar a compreensão do problema e buscar soluções. Este estudo assume que os problemas habitacionais, sob a perspectiva do direito à cidade, podem ser enquadrados como problemas perversos (Rittel & Webber, 1973). Assim, este artigo debruça-se sobre a questão da habitação destacando o Caso do Morro da Serrinha para discutir os dados do Censo realizado nesse território em 2022. O objetivo é apresentar uma descrição contextualizada da situação habitacional no morro da Serrinha, fundamentada em dados robustos e com um modelo analítico que possa ser usado em outros contextos. A estruturação dessa informações amplia o conhecimento sobre o problema habitacional Brasileiro além de favorecer a estratégias mais bem fundamentadas e eficazes, por se adequarem ao construto de problema perverso (Grewatsch *et al.*, 2021; Popkova & Konstantinou, 2021). Partir de dados aprofundados e contextualizado em um território ajuda a evitar uma visão reducionista da situação e ampliar o conhecimento sobre o assunto (Grewatsch *et al.*, 2021)

Evidências sugerem que o lado social dos problemas perversos é negligenciado na teoria, principalmente no que diz respeito a estratégias. E políticas públicas são estratégias coletivas para lidar com as externalidades dos processos socioeconômicos de maneira coordenada (Stiglitz *et al.*, 2018). Assim, torna-se importante desenvolver estudos aprofundados, principalmente se fornecerem informação para lidar com situações incertas e de difícil delimitação (Grewatsch *et al.*, 2021; Rittel & Webber, 1973).

Para isso, o artigo apresenta concisamente no seu referencial teórico a relação entre habitação e cidadania seguida pela discussão do direito à habitação no Brasil. Essas seções visam caracterizar o problema perverso para construir o modelo teórico proposto como metodologia de análise. A metodologia é explicada, seguida da descrição detalhada do caso da Serrinha. Por fim os resultados são apresentados, assim como as considerações finais com sugestões para estudos futuros.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Cidade, Cidadania e Habitação**

O espaço urbano, especialmente além dos limites da casa e da escola, revela-se como um lócus crucial para a expressão da autonomia. A conquista da cidade transcende o simples deslocamento; torna-se uma experiência profunda de cidadania, transformando a vivência em uma jornada repleta de intercâmbios, aprendizado e expressão. Nesse contexto, a cidade contemporânea se delinea como uma experiência intrincada, um caleidoscópio onde os espaços não apenas coexistem, mas se entrelaçam em uma coreografia contínua. Não são meros cenários, mas arenas vivas onde a individualidade se mescla com a paisagem urbana dinâmica, ressoando as perspicazes palavras de Wilhelm (2011) sobre cidades como epicentros que moldam nossas narrativas cotidianas. O desafio não reside apenas no deslocamento pelos espaços urbanos, mas na criação de condições para que a cidade seja um terreno fértil para a cidadania, onde habitação, interação social e autonomia se entrelaçam harmoniosamente, guiando-nos por uma experiência urbana rica em significado.

Neste século, a dignidade humana transcende a esfera individual, entrelaçando-se com a arquitetura social das cidades. A "Carta Mundial pelo Direito à Cidade" (2006) emerge como um manifesto contemporâneo, proclamando a cidade como um palco para a concretização coletiva de direitos humanos, onde a dignidade e o bem-estar convergem harmoniosamente em um diálogo urbano. A cidadania, tal como delineada por SANTOS (2001), não é meramente um status legal, mas um estado intrinsecamente vinculado ao território. A valoração do indivíduo é indissociável do espaço que ocupa, e a busca por uma vida digna pressupõe uma acessibilidade equitativa aos elementos urbanos: habitação, transporte, lazer, saúde, emprego e segurança pública.

O Direito à Cidade, nesse contexto, transcende as normas objetivas do Direito Urbanístico. É uma aspiração subjetiva, uma pretensão de acesso a um bem jurídico que vai além de regras e princípios. Conforme destaca Cretella Júnior (2007), é a faculdade do indivíduo de fazer prevalecer em juízo sua vontade, um direito subjetivo ancorado na conexão íntima entre o cidadão e o ambiente que o circunda. Assim, a cidade, além de ser o palco da ação individual, é o lócus onde se entrelaçam as teias da geografia urbana, a dinâmica da política e a tessitura do direito. É uma narrativa coletiva, um espaço onde os contornos filosóficos da existência humana se desdobram, revelando a interseção profunda entre o indivíduo e o ambiente construído.

Considerado como direito social pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a violação do direito à moradia afeta diretamente as necessidades mais básicas do ser humano, sendo um marcador de desigualdade social e da ausência de políticas públicas eficazes na redução de iniquidades (ONU-HABITAT, 2012). Cabe ao Estado planejar e implementar progressivamente políticas públicas com o objetivo de assegurar a moradia como um direito mínimo de cada brasileiro.

A rápida urbanização e o crescimento populacional contribuem para o aumento da pressão sobre os recursos e a infraestrutura urbanos (Holston, 2008; Santin & Berndsen, 2023). Ao longo dos últimos anos, parte das grandes cidades foi produzida por autoconstrução e, com isso, temos problemas associados a habitações de péssima qualidade, má iluminação e pouca ventilação. Segundo a ONU Habitat, 10% da atual população mundial vive em assentamentos precários e, caso não haja esforços para reverter este problema, este número pode chegar a 3 bilhões em 2050 (ONU-HABITAT, 2012).

O arraigamento na urbe transcende a mera busca por abrigo, é a consolidação do direito à moradia, um alicerce crucial em diversas Constituições nacionais. Esta prerrogativa, parte integrante do mínimo existencial, assume papel vital na dignificação da existência humana. O lar, para além de ser um simples refúgio físico, configura-se como um espaço onde se forjam laços sociais cruciais, desempenhando um papel catalisador na construção dos cidadãos do futuro (Santos, 2012). Até algumas décadas atrás, a moradia era concebida como a busca por um abrigo físico, contemporaneamente, sua concepção expandida incorpora a inserção em ambientes providos de serviços públicos dignos e uma vida urbana mais segura (Lefebvre, 1991).

O valor da terra representa o mecanismo central na distribuição da população no território e corroboram para reforçar as desigualdades na organização do espaço urbano. As áreas mais ricas, onde estão concentradas as famílias com maior poder aquisitivo, dispõem de uma grande oferta de serviços, enquanto as áreas mais vulneráveis, onde moram as famílias pertencentes às camadas mais pobres, os serviços são oferecidos de forma deficiente e, principalmente, através de improvisos por parte dos moradores (Holston, 2008; Ribeiro, 2003). Esse mecanismo tem suas raízes no colonialismo com práticas de concentração e desapropriação, marcadamente com o uso da força e violência, reforças ou paralelas à lei. Essa abordagem não ficou na história e ainda se reproduz hoje (Alfonsin *et al.*, 2023; Holston, 2008).

Esse mecanismo foi reforçado pela ideia importada de planejamento urbano europeu de ideologia higienista, fundamentada pela lógica capitalista da produção espacial, que visavam esvaziar o centro da cidade de camadas mais pobres para afastar as tensões populares. Assim, tornava o espaço mais atrativo para a mercantilização da terra ao invés de promover a coesão social ao redor de bens e serviços públicos. Isso resultou em uma profunda segregação de ricos e pobres nas áreas urbanas (Alfonsin *et al.*, 2023; Holston, 2008).

Holston (2008) descreve como a cidadania resultante desse contexto histórico de abusos de poder, abandono dos vulneráveis e de privação de direitos como uma cidadania insurgente. A cidadania brasileira é uma cidadania inclusivamente desigual, pois a inclusão não garante a igualdade de direitos políticos. Isso significa que os cidadãos são incluídos na definição de cidadania, mas são excluídos da distribuição dos direitos políticos ou nos seus acessos a bens e serviços públicos. Como a cidadania disponível é injustamente diferenciada e não universal, os cidadãos que são excluídos contornam o status quo como uma representação sociocultural de organização e luta, mesmo que inconscientemente. Existe uma união e uma identificação gerada por experiências de exclusão, como a falta de direitos políticos, a falta de acesso à propriedade da terra, a ilegalidade residencial, o mau governo da lei e o servilismo, e a sistemática exclusão dos acessos públicos (Holston, 2008).

Os pobres, que são excluídos do acesso à terra, restando-lhes a ilegalidade e a precariedade. Também são forçados a viver nas periferias, longe de estruturas públicas e do mercado de trabalho (Holston, 2008). Os efeitos dessa dinâmica é o reforço das armadilhas da pobreza, um conjunto de mecanismos de auto-reforço pelos quais os países e indivíduos que começam pobres, permanecem pobres (Stiglitz *et al.*, 2018).

## 2.2 Pobreza e privação de direitos

A caracterização da pobreza como uma violação dos direitos humanos representa uma evolução recente, inserindo-se em um campo conceitual ainda desprovido de consenso. Frequentemente, postula-se que a pobreza é, por si só, uma violação de vários direitos humanos fundamentais (Robinson, 2006). Sob essa perspectiva, emerge a assertiva de que todos os indivíduos devem desfrutar do acesso às condições básicas de subsistência, considerando a abundância de recursos e o acumulado conhecimento humano que permeiam o mundo, sob pena de perpetrar uma injustiça elementar. Esse conceito está respaldado na percepção generalista segundo a qual a abundância de recursos (i.e., humanos, econômicos e naturais), encontrada na maioria das sociedades e, decerto presente nos países desenvolvidos, é mais do que suficiente para erradicar a pobreza em todo o planeta (Beetham, 1995).

A partir de meados da década de 90, a pobreza tem sido cada vez mais considerada uma questão de direitos humanos. Como parte deste processo, por um lado, o movimento de direitos humanos começou a levar a sério os direitos econômicos, sociais e culturais e a reconhecer que a pobreza e suas consequências mais graves ocupam um papel central em muitos casos de violação de direitos humanos. No caso da Organização das Nações Unidas (ONU), tais mudanças são perceptíveis particularmente após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, na qual se declarou o caráter indivisível, interdependente e inter-relacionado de todos os direitos humanos. Muitas resoluções posteriormente aprovadas pelas Nações Unidas reconheceram que a preocupação internacional com a pobreza no mundo é uma questão de direitos humanos (ONU, 1993). Para melhor compreender o tema, precisamos esclarecer os conceitos de pobreza e direitos humanos.

De acordo com Jeffrey Sachs, há um consenso em subdividir a pobreza com base na renda em três espécies: pobreza extrema (ou absoluta), pobreza moderada e pobreza relativa.

*“Pobreza extrema refere-se à condição em que as famílias não conseguem nem ao menos ter acesso a meios básicos de subsistência. Elas são assoladas pela fome crônica, não conseguem ter acesso a tratamento de saúde, não desfrutam de água potável segura e sistema de saneamento básico, não possuem condições de custear a educação de algumas ou de todas as suas crianças, e por vezes são desprovidas de condições elementares de moradia e itens básicos de vestimenta, como sapatos. Ao contrário da pobreza moderada e da relativa, a pobreza extrema somente é encontrada nos países*

*em desenvolvimento. Pobreza moderada, por sua vez, geralmente diz respeito às condições nas quais as necessidades básicas são supridas, embora com grande dificuldade. Por fim, pobreza relativa, geralmente, é definida como uma renda familiar abaixo da média nacional. Em países com uma média de renda elevada, os relativamente pobres não têm acesso à cultura, entretenimento, lazer e a um tratamento de saúde e educação de qualidade, entre outros pré-requisitos para a mobilidade social” (Sachs, 2003, p. 15)*

O Banco Mundial usa este paradigma para calcular o que eles chamam de “*linha de pobreza*”, equivalente a um dólar por dia, per capita, onde abaixo desta linha estão as pessoas em condição de pobreza extrema (Allen & Thomas, 2000). A partir do Relatório de Desenvolvimento Humano elaborado pelo PNUD em 2004, as teorias sobre pobreza passaram a empregar o conceito de bem-estar, indo além da renda como único critério de pobreza (PNUD, 1997). Ao tentar esclarecer o nexo entre pobreza e direitos humanos, percebemos que a pobreza é incompatível com a dignidade humana (Robinson, 2006). Neste sentido, violações de direitos humanos e os complexos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos atrelados ao fenômeno da pobreza estão, incontestavelmente, interligados, configurando a intrincada teia de um problema perverso (Rittel & Webber, 1973).

### **2.3 Direito à habitação no Brasil**

Reconhecido como um direito social pela Constituição Federal (Brasil, 1988), a violação do direito à moradia impacta de maneira direta as necessidades fundamentais do ser humano, configurando-se como um indicador de desigualdade social e da carência de políticas públicas efetivas para mitigar disparidades (ONU-HABITAT, 2012).

Em 2018, o Brasil registrou um déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias, conforme apontam dados apresentados pela Fundação João Pinheiro. Segundo a pesquisa, essas quase 6 milhões de moradias representam 8% dos domicílios do país. Essa mesma pesquisa apontou que o estado do Rio de Janeiro tem hoje um déficit habitacional de quase 500 mil moradias (Fundação João Pinheiro, 2019).

O Estado do Rio de Janeiro é o responsável pela terceira maior demanda do país por produção habitacional, com uma carência de 481 mil unidades. Mais de 2 milhões de domicílios estão habitados e inadequados. Destes, 1,7 milhão de domicílios, aproximadamente 75%, estão localizados na Região Metropolitana da capital. Dentre as maiores carências edilícias identificadas, podem ser destacadas: 1) ausência de armazenamento de água (53%); todos os cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitório (42%); piso e cobertura inadequados (5% e 4%, respectivamente); ausência de banheiro (2%) (Fundação João Pinheiro, 2019).

O marco regulatório de implantação da assistência técnica já conta com mais de 10 anos (Brasil, 2008), ainda assim, não se consolidou como uma política pública na maior parte dos municípios e estados brasileiros. Como reforço para esse tema, em novembro de 2023 foi aprovada e sancionada a lei 10.193/23 que cria o Censo de Déficit e Inadequação Habitacional do Estado do Rio de Janeiro a cada 10 anos.

No levantamento, deverá ser incluído um indicador de risco/prioridade de atuação composto por um conjunto de critérios, como municípios ainda sem urbanização, famílias chefiadas por mulheres, áreas rurais que necessitam de urbanização, aglomerados urbanos subnormais, assentamentos precários e favela.

A partir dos dados coletados, o Executivo deverá auxiliar a elaboração de planos municipais de habitação e saneamento básico, visando a garantir o acesso a serviços básicos como água, energia elétrica, esgoto e coleta de lixo; implementar programas de regularização fundiária; realizar obras e serviços de infraestrutura urbana; conceder incentivos tributários para estímulo à construção de habitações de interesse social; dentre outros.

Os municípios que utilizarem os dados revelados pelo Censo de Déficit e Inadequação Habitacional para o desenho e novas propostas de políticas públicas terão prioridade nas ações finalísticas do governo do estado nas áreas de infraestrutura, meio ambiente, desenvolvimento e assistência social, saneamento e habitação de interesse social.

A lei ainda assegura a participação da sociedade civil na realização e divulgação do censo por meio da criação de comitês de acompanhamento e da realização de audiências públicas para apresentação e discussão dos resultados. O governo do Estado do Rio de Janeiro, através da Subsecretaria de habitação, foi o pioneiro nesta iniciativa. Sob a minha coordenação, desenvolvemos o 1 Censo de Inadequação do Estado do Rio de Janeiro.

O primeiro esforço foi a definição de índices e indicadores sintéticos que nos orientassem na escolha dos territórios. Utilizamos o índice de desenvolvimento social, índice sintético desenhado pelo Instituto Pereira Passos para a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, para a seleção dos municípios e comunidades que seriam beneficiadas com o projeto nesta primeira etapa. O objetivo era obter um diagnóstico preciso da condição de vida destes moradores para que, segundo normativa da agenda 2030 da ONU, “ninguém fique para trás”.

Esse esforço para compreender a performance social dos territórios mais vulneráveis é um passo essencial para oferecer dados críticos que auxiliem na melhor performance da política pública e, ao mesmo tempo, trazer transparência aos cidadãos.

Existe certa litigiosidade na proteção do direito à moradia no município do Rio de Janeiro que emerge dos desafios da interação entre direitos sociais com baixa densidade normativa e controle judicial. Isso se reflete em problemas na concretização de projetos de transformação efetiva. A afirmação teórica da moradia como um direito fundamental não é suficiente devido a questões de ordem prática como a necessidade de alocação de recursos, que resulta em escolhas e afeta o estabelecimento de prioridades (ie., trade-offs) (Valle & Dias, 2019). Em oposição, para Alfonsin *et al.* (2023) o poder e a centralidade dos direitos de propriedade no sistema legal impedem a efetiva implementação do direito à cidade nos centros urbanos do Brasil. O novo quadro de regularização fundiária ao abrigo do Estatuto da Cidade tem sido criticado por favorecer a titulação através da propriedade privada, agravando potencialmente a desigualdade e a exclusão social.

### 3. Metodologia

Este estudo explora o caso da situação habitacional no morro da Serrinha, para apresentar uma descrição contextualizada e fundamentada em dados robustos (Ghauri, 2004; Verschuren, 2003), considerando a inadequação e a vulnerabilidade social como problemas perversos (Popkova & Konstantinou, 2021; Rittel & Webber, 1973). Padrões identificados na literatura ajudaram a produzir um quadro de análise da questão da habitação que orientará a discussão dos dados provenientes do 1º Censo de Inadequação Habitacional em Favelas realizado através do Projeto Na Régua (Remenyi *et al.*, 1998).

A seleção de um território específico ajuda a lidar com as incertezas dos problemas perversos (Popkova & Konstantinou, 2021). Mais que isso, dados estruturados sobre esse tipo de problema costumam ser raros e o fato deles existirem e descreverem a inadequação habitacional de um local específico contribui com o desenvolvimento teórico sobre o construto de problemas perversos, sobre direito à cidade e política habitacional.

Até onde sabemos, essa abordagem é pouco explorada nos estudos de direito à cidade e estudos sobre habitação (consulta à base de dados Scopus em 05/01/2024 (palavras chaves "Urban studies" OR "Right to the city" AND "wicked problems"; "direito à cidade" "habitação" "problemas perversos"). As buscas em inglês e em português foram realizadas separadamente devido a diferença epistemológica que não se aplica a mera tradução de palavras-chaves. Ainda, a sobreposição existente entre direito e as políticas públicas aumenta a complexidade ao criar interseções e relações de legitimidade ao se observar a prática (Souza & Bucci, 2022), portanto a epistemologia do direito à cidade parece adequada a abordagem dos problemas perversos.

Este artigo consiste em uma pesquisa descritiva, que fornece e descreve as características de determinado fenômeno. Seu foco está na observação, registro, análise e interpretação de dados para compreender e apresentar a situação tal como ela é. Este tipo de pesquisa é útil para mapear características demográficas e estruturais, aprofundando e estruturando o conhecimento conforme a teoria (Remenyi *et al.*, 1998). A descrição é suportada por uma extensa revisão integrativa da literatura, que consiste em uma abordagem que sintetiza, analisa e interpreta diferentes linhas de estudos em torno de um tema (Torraco, 2016).

#### 3.1. Primeiro Censo de Inadequação Habitacional em Favelas

O primeiro censo de inadequação habitacional em favelas ajudou a mapear famílias e domicílios mais vulneráveis para destacar diferenças sociodemográficas e de acesso a infraestruturas e serviços. O levantamento de campo foi orientado para a totalidade de domicílios existentes, ou seja, a equipe de campo realizou a busca ativa em 100% dos domicílios do Morro da Serrinha e outros territórios dentro dos critérios do Censo (Remenyi *et al.*, 1998).

Para identificar as áreas com maior grau de vulnerabilidade social utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) é desenvolvido e calculado pelo Instituto Pereira Passos (IPP) para toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro com os dados do último censo realizado pelo IBGE. Esse índice é resultado da combinação de uma série de indicadores agrupados em três dimensões 1) Saúde; 2) Educação; 3) Conforto e saneamento. A pontuação final do IDS é obtida pela média das pontuações das três dimensões gerando três categorias: 1) IDS alto: 0,800 ou superior; 2) IDS médio: 0,600 a 0,799; 3) IDS baixo: 0,599 ou inferior (IPP, 2022).

O IDS permite uma visão geral sobre a qualidade de vida em um dado recorte espacial e o Censo aprofundou o conhecimento nas áreas classificadas como IDS Baixo, como é o caso do Morro da Serrinha Seu IDS é de 0,5011, bem abaixo do IDS da cidade do Rio de Janeiro que é de 0,6090 (IPP, 2022). Para superar os desafios do acesso às moradias, seja físico ou de segurança, moradores da Serrinha foram recrutados e treinados pela supervisão do projeto para serem os entrevistadores de campo da pesquisa. A interação entre os técnicos do projeto e os moradores treinados para participar da aplicação do questionário houve permissão para a inserção do saber local na recolha e análise da informação. Essa estratégia também contribuiu para a capacitação desses moradores.

O questionário foi criado com base no índice de pobreza multidimensional (IPM) desenvolvido pela ONU-Brasil (2022). O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) é um indicador que também mede a privação em três dimensões básicas do bem-estar humano: educação, saúde e condições de vida. O IPM é apresentado em uma escala de 0 a 1, sendo que 0 representa a ausência de pobreza multidimensional e 1 representa a pobreza extrema, que podem ser interpretados inversamente em termos percentuais (IBGE, 2022; ONU-Brasil, 2022). Uma família é considerada multidimensionalmente pobre se sofre privações a partir de 33,3% no IPM. As famílias com privação entre 20 e 33,29% estão em situação de extrema pobreza multidimensional (ONU-Brasil, 2022). As famílias desses dois estágios (pobres e extremamente pobres) eram elegíveis a participar posteriormente do projeto Na Régua.

Assim o questionário visava identificar pobreza multidimensional (IPM) através da caracterização de famílias, domicílios, dos serviços existentes nas áreas vulneráveis segundo o IDS. A informação obtida ajuda a descrever os seguintes aspectos das moradias: 1) Características sociodemográficas; 2) Funcionamento do mercado imobiliário e conseqüente valor da terra; 3) Características dos Domicílios; 4) Módulo hidrossanitário e banheiros de uso comum; 5) Adensamento habitacional e percepção de conforto; 6) Acesso a serviços e conectividade; 7) Acesso água e esgotamento; 8) Acesso coleta de lixo; 9) Acesso à energia elétrica; 10) Reformas e melhorias habitacionais.

Os questionários foram realizados em papel e posteriormente digitados, a base de dados foi limpa e ao final foram realizadas 1784 entrevistas válidas, totalizando 92% do território segundo dados do IBGE 2010. Os demais domicílios ou estavam vagos ou os moradores recusaram responder as entrevistas ou não foram encontrados nos domicílios, mesmo sendo feitas no mínimo 3 tentativas pela equipe de campo em dias e horários alternados, incluindo finais de semana. Os dados foram recolhidos entre março e setembro de 2022. A sistematização foi concluída em outubro de 2022.

### 3.2. Delimitação do estudo

A história e as condições de vida no Morro da Serrinha são pouco estudadas (Barbosa, 2012; Boy, 2006; Silva, 2017). A Serrinha localiza-se nos bairros de Madureira, Engenheiro Leal Vaz Lobo e Cavalcante do município do Rio de Janeiro, conforme demonstra a Figura 1.

**Figura 1:** Mapa da Serrinha



**Fonte:** Elaboração própria através do software ARCGIS pro 2.9.

De acordo com os dados apresentados pelo censo IBGE de 2010, o território possui área de 367.938,04 m<sup>2</sup>, sua população está estimada em 6897 pessoas, dentro de 2005 domicílios particulares permanentes (IBGE, 2012).

## 4. Análise do Caso

### 4.1. O Morro da Serrinha

A Serrinha foi moldada pela segregação espacial imposta pelo pensamento colonialista (Silva, 2017). O Morro começou a ser habitado por volta de 1900 e originalmente fazia parte da floresta da Mata Atlântica no Rio de Janeiro, perto da fazenda Madureira. Gradualmente, foi povoada por pessoas com laços familiares e amizades, descendentes de escravos ou migrantes de áreas rurais. Seu crescimento ganhou força após a abolição da escravatura em 1988, (Boy, 2006). Assim como ocorreu em outras favelas e áreas marginalizadas que serviram de abrigo para uma imensa população recém liberta e expulsa sem nenhum recurso dos locais onde viviam (Holston, 2008). Dificuldade financeira, desemprego, abandono do governo e desdém da sociedade marcam a história do território (Barbosa, 2012; Boy, 2006; Silva, 2017).

A vida dos moradores de Serrinha permaneceu semelhante à época das fazendas, com características como cachoeiras, bosques de bambu, animais silvestres, casas feitas de barro e palha, lâmpadas a óleo e ferros de carvão até a década de 1950 (Boy, 2006). A sua constituição como um território segregado e os significados atribuídos a esse espaço pelas famílias que vivem

no Morro da Serrinha são questões sociais significativas até os dias de hoje (Silva, 2017). Em meio a adversidade foi forjado um grande sentimento de entreatada na forma de redes familiares que se mantém através das manifestações culturais e eventos locais, como festas de jongo, ladainhas, pagodes, blocos e escolas de samba. As transformações nas condições de vida das famílias no Morro da Serrinha foram influenciadas por iniciativas locais que buscaram seu espaço nas políticas públicas (Barbosa, 2012). No entanto, permanece a realidade marcada pela pobreza e acesso limitado a recursos e infraestrutura inadequada (Boy, 2006).

O morro é o cenário do Jongo da Serrinha, uma prática cultural que trouxe mudanças nas relações estabelecidas com a comunidade local em meio aos problemas sociopolíticos enfrentados por seus habitantes (Silva, 2017). O jongo é um estilo de música e dança trazido de Angola pelos escravos bantos que hoje é uma parte significativa da identidade da comunidade. A Casa do Jongo da Serrinha é um ponto focal para a construção de narrativas de solidariedade e resistência por indivíduos que estabelecem conexões emocionais com o território e sua história (Boy, 2006; Silva, 2017). O Jongo da Serrinha é uma prática cultural que tem fornecido uma plataforma para abordar questões sociais e promover mudanças na comunidade. Isso permitiu a expressão da identidade e a recuperação da dignidade local (Silva, 2017)

Outro importante elemento cultural da Serrinha é a escola de samba Império Serrano fundada em 1947 que têm expressão no Carnaval carioca. A escola fomenta o sentimento coletivo de pertencimento e formação de identidade na comunidade do Morro da Serrinha, tornando-se símbolo de expressão cultural e coesão social no Morro da Serrinha (Barbosa, 2012).

Embora exista uma organização não-governamental - ONG local - Centro de Memória da Serrinha - essa joia cultural sofre com a sua precariedade estrutural. Há pouco investimento destinado a preservação das memórias locais e do patrimônio cultural, particularmente em relação à história das favelas e à prática do Jongo. Os poucos documentos e trabalhos são dispersos e estão nas mãos de produtores externos. Portanto a população local e geral tem ao acesso limitado a eles. A ONG teve a sua trajetória inicialmente (até 2004) marcada pela intervenção de elementos externos nos assuntos da comunidade. De certa forma, isso retrata a complexa dinâmica reprodução das relações de dominação, tutela ou exploração (Boy, 2006).

## 4.2. Descrição dos resultados do censo

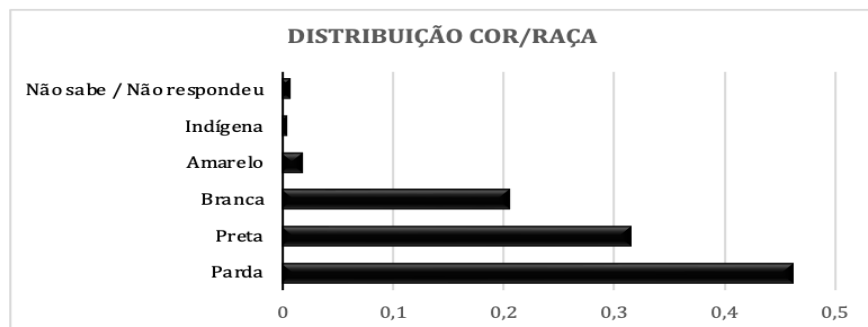
### 4.2.1. Características sociodemográficas

Conhecer a demografia de uma região é uma etapa fundamental para o diagnóstico de um território, porque permite compreender a composição da população, suas características e desafios. Na perspectiva do setor público, as características sociodemográficas auxiliam o gestor público a orientar políticas em torno das necessidades e demandas compartilhadas por uma população em determinado limite geográfico (Rosemback *et al.*, 2017).

A distribuição entre homens e mulheres no território da Serrinha é equilibrada, com 54,2% de mulheres e 45,8% de homens, mas quando analisada sob a ótica da responsabilidade da família, temos 71% de mulheres declaradas como responsáveis familiares. Isso corrobora a pesquisa divulgada em 2015 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o retrato das desigualdades de gênero e raça no Brasil. A pesquisa identificou que no Brasil 40,5% das famílias são chefiadas por mulheres. Esse número aumentou 33% na última década. (Ipea, 2015).

Quando analisadas as variáveis cor/raça e escolaridade, temos que o território é formado majoritariamente por pessoas não-brancas. Pardos e pretos correspondem a 72,6% da população (Figura 2). Em relação a escolaridade, temos 4% dos responsáveis autodeclarados analfabetos e na outra extremidade, apenas 2% deles com ensino superior completo, bem abaixo da média de 18% do Estado do Rio de Janeiro. Outro dado que chama atenção é que 13% dos domicílios tinham ao menos uma criança em idade escolar fora da escola.

**Figura 2:** Distribuição de raça/cor dos membros das famílias



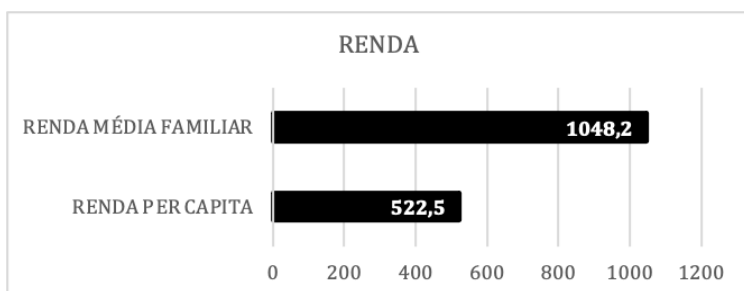
Fonte: Elaboração própria

Em relação a renda, 42% dos responsáveis declararam estar com emprego remunerado no momento da entrevista, mas a renda média familiar do território da Serrinha é de R\$ 1048,20, aproximadamente 1 salário-mínimo (Figura 3). Ao serem



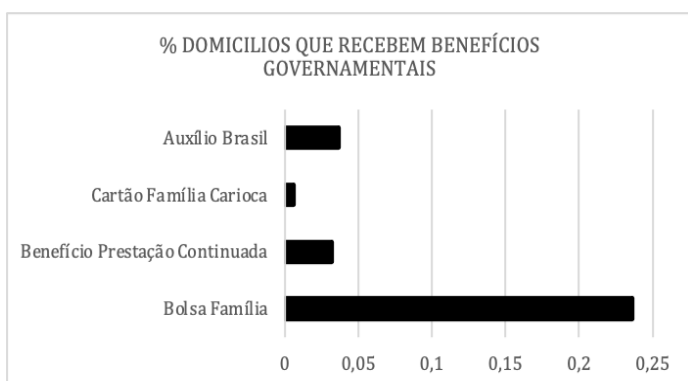
questionados sobre programas de transferência de renda, 23% recebem bolsa família (Figura 4). Um grande gargalo das políticas públicas se revela no dado que 42% das famílias não possuem NIS, cadastro fundamental para que a família possa ter acesso aos programas de transferência de renda.

**Figura 3:** Renda Per Capita e Renda Média Familiar



Fonte: Elaboração própria

**Figura 4:** Proporção de famílias que recebem benefícios de transferência de renda



Fonte: Elaboração própria

Ao serem questionadas, 55% das famílias estão em situação de insegurança alimentar. Para se verificar essa variável, foi perguntado se nos últimos 3 meses os moradores tiveram a preocupação dos alimentos acabarem antes de poderem comprar ou receber mais comida. Os números destacam vários mecanismos de auto reforço que produzem e reproduzem o ciclo da pobreza diminuindo as chances da criação de padrões de desenvolvimento locais (Engels, 1884; Stiglitz *et al.*, 2018). Isso corrobora que a desigualdade social brasileira tem espaço delimitado, gênero e cor.

#### 4.2.2. Funcionamento do mercado imobiliário

As perguntas sobre o funcionamento do mercado imobiliário em um primeiro momento tentam estabelecer um panorama referente à condição do domicílio, desde a sua forma de ocupação até a data de aquisição (quando há). O estudo procura identificar sobre o registro da transação imobiliária em algum estabelecimento e o último local de moradia das famílias entrevistadas.

Os resultados quanto a condição atual do imóvel apresenta que 48% das residências são próprias, 38% dos domicílios são alugados e 13% são domicílios provenientes de herança ou doação. Entre aqueles declarados como próprios, também foi verificada a situação de pagamento e os resultados mostram que apenas 4% dos domicílios próprios ainda estão sendo pagos por algum tipo de financiamento ou empréstimo, sendo os demais já sido quitados pelos compradores.

Também foi investigado a relação do tempo ano de aquisição do imóvel. Em todos os territórios 79% dos imóveis foram adquiridos há mais de 10 anos. Aqueles adquiridos até 3 anos, figuram apenas 7% dos entrevistados. Tais resultados indicam baixo movimento do mercado imobiliário de compra e venda nesses territórios.

Ainda no tema de aquisição do imóvel, foi perguntado às famílias em que tipo de estabelecimento em que foi registrada a compra do imóvel. Foi verificado que 71% dos domicílios entrevistados declararam não ter registrado a compra em nenhum tipo de lugar, 16% registraram na associação de moradores e 13% afirmaram ter feito o registro de compra e venda no cartório.

Quando perguntadas sobre a intenção em se mudar da comunidade, somente 36% das famílias declararam ter à vontade em sair do atual domicílio para um outro, sendo que apenas 12% gostariam de sair da comunidade. Em relação ao último local de moradia, temos que 30% nunca se mudou e 53% moravam em domicílios na Serrinha ou outra favela do Rio de Janeiro, mostrando que a mobilidade intra-favela ainda é predominante nestes territórios.

### 4.2.3. Características dos Domicílios

O padrão construtivo do imóvel é composto pela presença ou não de revestimento nos pisos e nas paredes da fachada do domicílio e se possui ou não laje. Quando é identificado um material improvisado no padrão construtivo da fachada do imóvel, este também é considerado como sem revestimento, entretanto a informação sobre o tipo de material utilizado é recolhida. Geralmente são usadas madeira reaproveitada, tapumes e sacos plásticos. O mesmo procedimento é realizado para os pisos e a laje do domicílio.

O padrão predominante entre os pisos sem revestimento é o cimentado, seguido pelo piso de terra. A média de domicílios sem revestimento no piso é aproximadamente 22%, representando quase um quarto do total de entrevistas realizadas. Em relação ao padrão de revestimento das fachadas dos imóveis, 34% dos domicílios não possuem revestimento nas paredes. Em média, 36% dos domicílios não possuem laje. Como agravante, aqueles que possuem a cobertura utilizam predominantemente o amianto, uma substância altamente tóxica.

A falta de revestimento de pisos e paredes ou um revestimento com materiais impróprios como madeira aproveitada, palha, taipa sem revestimento ou outros materiais frágeis, leva a um maior risco na proliferação de doenças, no aumento da umidade e geram um desconforto aos moradores daquele domicílio. A Figura 5 sintetiza o padrão construtivo da comunidade de Serrinha.

Figura 5: Padrão construtivo dos domicílios



Fonte: Elaboração própria

### 4.2.4. Módulo hidrossanitário e banheiros de uso comum

O módulo hidrossanitário é considerado completo quando o entrevistado declara ter o chuveiro, vaso sanitário e pia no banheiro. Quando há a falta de qualquer um desses itens essenciais, o módulo é considerado incompleto. Em média, 23,8% dos domicílios entrevistados não possuem o módulo hidrossanitário completo. É desnecessário enfatizar o problema da falta de acesso à itens como uma pia para lavar as mãos após o uso do vaso sanitário. Doenças como cólera e diarreia matam ainda nos dias de hoje, principalmente crianças e idosos.

### 4.2.5. Adensamento habitacional e percepção de conforto

A partir do cruzamento de informações coletadas no questionário do total de pessoas que residem no domicílio e o número de cômodos que servem como dormitório, foi possível calcular o adensamento habitacional. Foi considerado como adensamento excessivo quando há três ou mais integrantes da família por dormitório. Os resultados apresentados mostram 30% dos domicílios apresentam adensamento habitacional excessivo. Dados produzidos pela Casa Fluminense (\_\_, 2023)., a partir do Censo 2010 e do Índice de Progresso Social 2020, apontam que 300 mil casas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro têm mais de 3 pessoas por quarto.

O segundo item analisado nos domicílios é sobre a percepção de conforto, composta pela opinião dos moradores com relação aos barulhos e ruídos ouvidos da rua, umidade, qualidade da ventilação no interior da casa e ausência de janelas. Por vezes existem janelas, mas estas estão obstruídas. Também foi perguntado sobre a percepção geral sobre o conforto no domicílio. A percepção geral de conforto foi dividida em uma escala entre muito confortável, confortável, desconfortável e muito desconfortável, sendo considerada exclusivamente a opinião do entrevistado como parâmetro de resposta.

Em termos absolutos, o padrão mais recorrente é o da percepção do domicílio confortável, representando 69% do total de entrevistados. Em relação ao desconforto, temos que 27% dos entrevistados consideram seus domicílios entre desconfortável e muito desconfortável. Quanto à umidade, 69% dos entrevistados declararam que a casa é úmida ou muito úmida, mas ao serem questionados sobre o quesito ventilação, 76% dos entrevistados consideram seus domicílios com ventilação adequada. A falta de ventilação no domicílio, além de causar baixa sensação de conforto, favorece o contágio de doenças respiratórias como pneumonia e gripe. Portanto, pode ocasionar uma série de riscos à saúde dos moradores do domicílio, especialmente naqueles em que ainda há alto adensamento habitacional.

#### 4.2.6. Acesso a serviços e conectividade

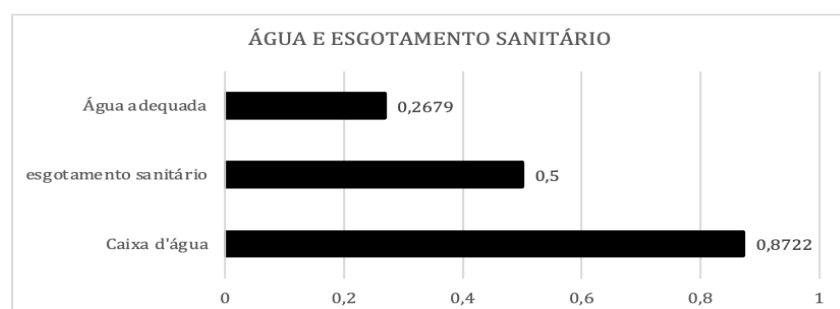
Neste bloco, foram levantadas questões referentes à oferta e acesso a serviços de infraestrutura urbana para ampliar a política pública na perspectiva do direito à cidade. Uma política pública de Habitação de Interesse Social tem de entender que a convivência e a vivência do espaço urbano a partir das condições de moradia. Entendendo que a questão da habitação envolve um ambiente saudável interno e externo e que promova o bem-estar dos residentes daquela região. Problemas como a falta de água e de saneamento, coleta de lixo inadequada e a recorrente falta de energia em um determinado território, são fatores que reforçam a desigualdade em relação a outras partes da cidade. Desta forma, censo de inadequação habitacional levantou informações sobre o acesso à água, esgotamento e coleta regular de lixo e acesso a energia por considerar esses indicadores fundamentais para a dignidade humana, segundo os estudos sobre pobreza multidimensional.

#### 4.2.7. Acesso água e esgotamento

No território da Serrinha, 87,2% das famílias responderam ter pelo menos uma caixa d'água e 26,7% responderam ter um fornecimento de água adequado. Foi perguntada a frequência da entrada de água no domicílio e apenas os domicílios que responderam "Sempre tem, nunca falta" foram considerados como tendo o abastecimento adequado. O que agrava a situação já precária destacada nos restantes indicadores já relatados. As alternativas da questão sobre esgotamento, assim como no abastecimento de água, foram agrupadas a fim de categorizar o esgotamento como regular ou irregular. Apenas os domicílios que responderam ter rede coletora de esgoto foram considerados regulares. Na Serrinha, 50% dos domicílios, segundo a percepção dos moradores, possuem esgotamento sanitário regular.

Água em si é um direito humano universal muitas vezes negado ou oferecido sem segurança. Proliferação de pragas e muitas doenças resultam de condições precárias de água e saneamento. A má gestão desse recurso essencial cria problemas ambientais poluindo rios, mares e mananciais utilizados para o consumo em outras localidades. Ou seja, a cidade formal e informal é ameaçada pelos problemas decorrentes dessa desigualdade, que geralmente recebe destaque em situações de calamidade, já que 90% de todos os desastres naturais estão relacionados com a água. A ONU destaca que no mundo a escassez de água já afeta quatro em cada dez pessoas. O censo destaca que nos territórios pesquisados esse número chega a 5 em cada dez pessoas, estando acima das médias mundiais. Restrições de acesso à água e esgotamento adequados impedem tarefas básicas como higiene pessoal e local, alimentação e hidratação. A Figura 6 resume os aspectos ao acesso à água e esgotamento sanitário.

Figura 6: Aspectos ao acesso à água e esgotamento sanitário.



Fonte: Elaboração própria

#### 4.2.8. Acesso coleta de lixo

A pergunta sobre o formato de coleta do lixo tinha as alternativas de "Coletado em caçamba", "Coletado na frente de casa", "Queimado na própria casa", "é enterrado na própria casa", "é jogado em terreno baldio ou na rua", "é jogado no valão" ou "tem outro destino", apenas os dois primeiros são considerados descarte regular e todos os outros foram agrupados como descarte irregular. Na Serrinha, 96% dos entrevistados, consideram a coleta de lixo regular, mesmo que prioritariamente ela seja concentrada em caçambas e não por coleta de lixo domiciliar.

#### 4.2.9. Acesso à energia elétrica

A questão da iluminação no domicílio tinha como alternativas ser elétrica com relógio no domicílio, ser elétrica com relógio de uso comum, ser elétrica sem relógio, ser iluminação com óleo, querosene ou glp (gás de botijão) ou outra forma. As categorias em "elétrica com relógio", para as duas primeiras, "elétrica sem relógio" ou outra forma de iluminação, considerando as duas últimas alternativas. Todos os domicílios têm mais de 98% de domicílios com abastecimento de energia elétrica, sendo que 80% dos domicílios não possuem relógio para medição e cobrança do consumo, indicando uma ligação irregular.

#### **4.2.10. Reformas e melhorias habitacionais**

Um dos blocos do questionário aplicado às famílias busca compreender se foram realizadas reformas ou melhorias habitacionais em seus domicílios nos 2 anos anteriores à data de aplicação do questionário. A partir dessa pergunta filtro, é perguntado aos entrevistados sobre a aquisição e da entrega dos materiais utilizados na obra, do tipo de mão de obra contratada e da existência ou não de projeto para realização da obra. Os principais tipos de obras consideradas foram conserto, de acabamento ou alteração no espaço do domicílio. No resultado obtido na pergunta “realizaram algum tipo das obras nos últimos 2 anos”, temos que apenas 7% dos entrevistados realizaram alguma obra.

Mesmo com o curto recorte temporal, utilizado para facilitar a lembrança e melhorar a validade das respostas, é possível refletir sobre a situação das moradias que estão nos 93% sem qualquer intervenção nos últimos dois anos. Esse baixo nível de obras se cruzado com a alta precariedade identificada no Bloco 1 e com o fato da posse das moradias ser, em geral, igual ou superior a 10 anos destaca o nível de depreciação que estas moradias estão sujeitas.

Em relação ao local de compra do material de obra, o resultado de maior predominância é daqueles que declararam ter adquirido os insumos para a obra em lojas da própria comunidade, com 74% das famílias optando por esse tipo de compra. Apenas 18% escolhem comprar os materiais em grandes lojas fora da comunidade, indicando que esse tipo de opção só é viável quando a obra realizada requer materiais mais específicos.

Também foi perguntado às famílias se realizaram um projeto no papel na última obra do domicílio e da origem da mão de obra utilizada no momento da intervenção. O resultado mostra que 94% das famílias não realizaram nenhum tipo de projeto no papel, apenas contrataram a mão de obra para execução do serviço e aproximadamente 2% das famílias declararam que, ao contratar um pedreiro, obtiveram a ajuda do profissional para desenho do projeto em papel.

Por fim, o questionário buscou compreender a origem da mão de obra utilizada para realização de obras no domicílio. A maioria utiliza mão de obra já conhecida, 40%, e aproximadamente 22% dos entrevistados realizam a sua própria obra.

Assim, conclui-se que a partir do total de domicílios que realizaram algum tipo de obra nos últimos 2 anos (7%), na sua maioria o material de construção foi comprado principalmente em lojas da comunidade que realizam a entrega no domicílio, fomentando o comércio local. Em relação a mão de obra empregada para execução dos serviços de obra, o resultado sugere que a maioria dos moradores no domicílio possui pelo menos um conhecido ou mesmo membro na família com experiência na realização de obras necessárias ao lar.

#### **4.3. Enquadramento da questão habitacional como um problema perverso**

As análises abaixo propostas seguem a literatura de problemas perversos de maneira fiel à proposta de Rittel and Webber (1973). Problemas perversos não podem ser totalmente solucionado porque são conectados com outros problemas, inclusive perversos. No caso da inadequação habitacional existe grande interconexão com a pobreza, exclusão social e gentrificação. São questões difíceis de delimitar devido à sua complexidade e abrangência, possuem camadas de relações históricas e de conflito de interesses. Sem a possibilidade de uma clara definição do problema é difícil reunir dados para descrevê-lo e para testar empiricamente pressupostos. Isso aprofunda as incertezas e a possibilidade de viés, dificultando a comparação entre casos, contextos e estudos. Outro fator que acrescenta complexidade é que um problema perverso dificilmente consegue ser abordado assumindo apenas uma perspectiva, eles são inerentemente multidisciplinares e abarcam uma grande diversidade de partes interessadas.

Todas as complexidades supracitadas produzem soluções melhores ou piores, que não podem ser classificadas como certas ou erradas porque não são definitivas. O problema se modifica com a circunstância, logo as soluções devem evoluir para lidar melhor com ele. A pouca esperança sobre solução definitiva é previsível, já que não é possível delimitar totalmente o problema. Além disso, os problemas perversos estão arraigados na sociedade. Para acabar com esse tipo de problema seria necessária uma mudança estrutural, que dificilmente encontra condições de se manifestar. Os problemas perversos emergem da maneira como a sociedade produz e reproduz as suas estruturas (Engels, 1884). Tanto as soluções de mitigação como tentar eliminar totalmente o problema pode e teoricamente vão criar novos problemas perversos, porque eles são estruturais.

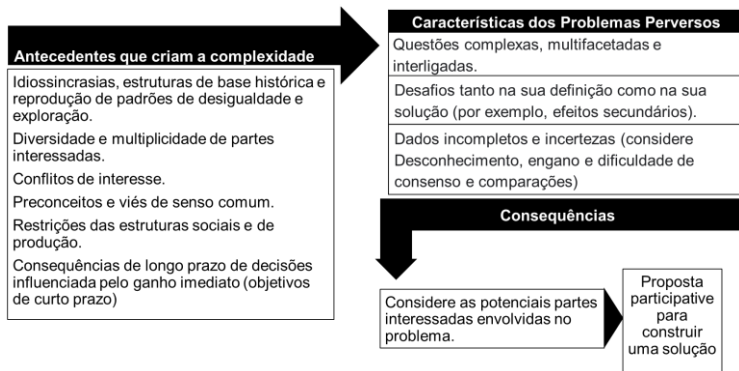
A busca por soluções para lidar com problemas perversos não pode acontecer a partir da perspectiva que o criou, o que é bem difícil de determinar. Para lidar com isso convém envolver diversas partes interessadas e estimular a discussão do problema. As melhores soluções tendem a ser criativas e inovadoras, e por definição criam mais incertezas e complexidades. Isso é da natureza da inovação. E assim como uma inovação, a solução tende à melhoria incremental do problema ou a melhoria incremental da gestão da sua complexidade até que as estruturas que reforçam o problema sejam superadas (Ciccarino & Rodrigues, 2023).

No caso da inadequação habitacional, é difícil que uma solução não envolva mudanças nos preços do mercado, aumento da despesa pública e questões acerca da posse da terra. Também dificilmente uma sociedade atingirá uma resolução desse problema sem lidar com racismo, preconceito e exclusão social antes.

Nos propomos uma abordagem em três etapas, que devem ser recursivas e iterativas, realizadas de maneira sistemática para melhorar as chances de uma boa proposta para lidar com problemas perversos. Primeiro, encontre a

complexidade quando as soluções fracassam, parecem ter falhas ou são descontinuadas. As políticas habitacionais brasileiras quando não se enquadram nas duas primeiras, certamente convergem para a terceira situação. Em seguida, identifique os antecedentes, as características e as consequências do problema que você está analisando. Existem diversos métodos que conduzem a esse raciocínio como as árvores de problemas e de soluções ou o diagrama de espinha de peixe (PM4NGOs, 2020). Por fim descreva detalhadamente antes os antecedentes, as características e as consequências antes de planejar como iniciar um processo consistente e participativo para propor a solução. Note que o objetivo é criar as condições para uma solução efetivo, ou seja, um processo participativo informado. A Figura 7 é o modelo teórico que expressa essa proposta.

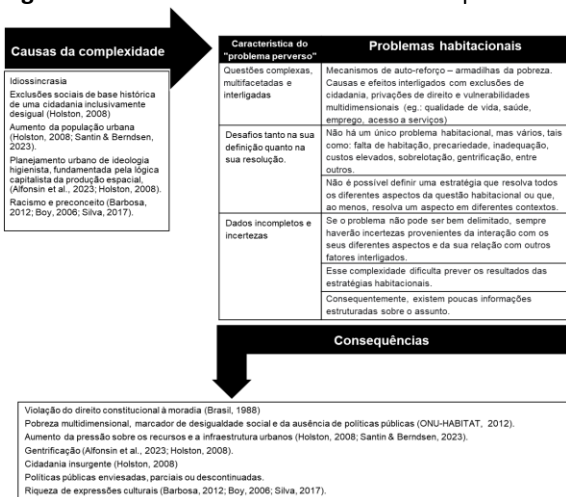
**Figura 7:** Modelo teórico para abordar problemas perversos



**Fonte:** elaboração própria.

Com base no referencial teórico aplicamos conceitualmente o modelo à questão habitacional no Brasil (Figura 8). Notem que o modelo acompanha a revisão da literatura e que não se faz juízo de valor em relação as consequências, que podem ser positivas ou negativas.

**Figura 8:** Problema habitacional como um problema perverso



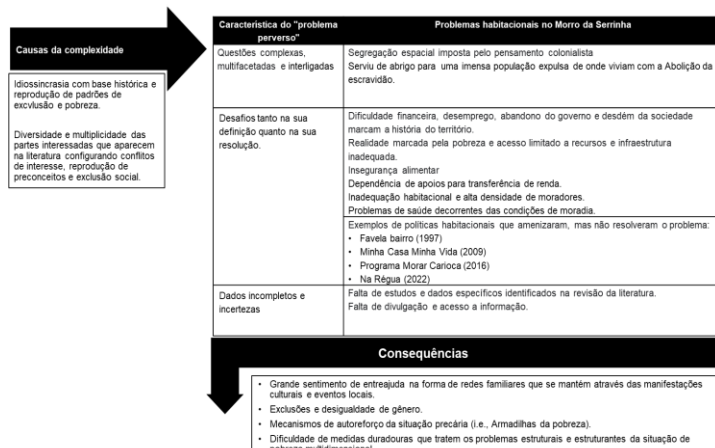
**Fonte:** elaboração própria.

Os dados discutidos na sessão anterior oferecem um panorama da questão habitacional no morro da Serrinha, sinalizando uma questão multidimensional e complexa. Em síntese, a desigualdade tem cor, gênero e baixa escolaridade. No território da Serrinha, 71% dos domicílios são chefiados por mulheres, em sua maioria pardas ou pretas e com escolaridade até o Ensino Fundamental completo. Mais da metade dos entrevistados relataram situação de insegurança alimentar e a renda média declarada é de um salário-mínimo. São famílias que dependem de programas de transferência de renda e não tem a certeza de que os alimentos durem até o final do mês.

Conforme podemos perceber ao longo do artigo, apesar de a maioria das casas serem de alvenaria, cerca de 23,8% dos domicílios entrevistados não possuem módulo hidrossanitário completo (ie., banheiro com pia, chuveiro e vaso sanitário). Em média, 23% dos domicílios têm alta densidade demográfica (ie., mais de 3 integrantes por cômodo que serve de dormitório), e 37% das famílias relataram problemas de umidade e falta de ventilação nas moradias, gerando doença respiratória em algum integrante. Além disso, 73% não têm abastecimento de água adequado e 50% não possuem esgotamento sanitário regular, reforçando a questão da insalubridade de cerca de 50% dos domicílios. Não é possível aceitar, em pleno século XXI, existam domicílios sem banheiro em cidades urbanizadas.

A Figura 9 enquadra os dados do Morro da Serrinha no modelo teórico, evitando repetir os aspectos que já foram apresentados no modelo geral do problema habitacional, mas que logicamente também fazem parte desse caso.

**Figura 9:** Enquadramento dos dados como problema perverso



**Fonte:** Elaboração própria

Portanto, há fortes indícios do enquadramento da questão habitacional como um problema perverso. Relacionando a revisão da literatura e contextualização dos dados apresentados, percebe-se que as causas da complexidade da questão são difusas e criam condições para que o problema preencha os requisitos de perverso. É uma construção histórica, com mecanismos de autorreprodução da pobreza e da precariedade que desenvolvem uma cidadania excludente. Políticas isoladas ou sem continuidade criam a tendência do agravamento da situação que se traduz no sentimento de desesperança dos moradores. Porém, as consequências imprevisíveis de um problema perverso guardam sementes de potência que se traduzem na solidariedade local, no forte vínculo entre as famílias reforçado em ricas manifestações culturais.

## 5. Considerações Finais

Este artigo reúne uma extensa revisão da literatura para promover uma discussão aprofundada sobre a questão habitacional em termos do direito à cidade. A habitação como um direito, a noção de pobreza multidimensional e o reconhecimento das armadilhas da pobreza criam o espaço teórico para uma discussão aprofundada sobre cidadania e a sua construção histórica. A complexidade do tema leva a sua identificação com o conceito de problema perverso e sugere a utilização desse construto para delinear estratégias com melhores chances de sucesso.

Assim, agrega informação à escassa literatura existente sobre o Morro da Serrinha além de apresentar e discutir a metodologia e os dados do primeiro censo de inadequação habitacional em favelas realizado em 2022. Acrescentou à descrição desse território em termos de pobreza multidimensional (IBGE, 2022; ONU-Brasil, 2022) importantes aspectos do direito à cidade como a cidadania, pobreza e o direito à habitação em uma perspectiva histórica. Essa abordagem permitiu caracterizar o problema habitacional do morro da Serrinha como um problema perverso (i.e., wicked problem) (Rittel & Webber, 1973). Um construto pouco utilizado na literatura de direito à cidade, mas fundamental para aprofundar o conhecimento sobre a vulnerabilidade dos territórios e as armadilhas da pobreza que se expressam em privações materiais e de direito em nível individual ou coletivo (Stiglitz *et al.*, 2018).

Este estudo amplia o conhecimento sobre o problema habitacional Brasileiro ao cumprir o seu objetivo de apresentar detalhadamente o caso sobre o Território da Serrinha, localizada no bairro de Madureira, na cidade do Rio de Janeiro. A seleção de um território específico ajudou a lidar com as incertezas inerentes ao construto de problemas perversos. Os dados estruturados do 1º Censo de Inadequação Habitacional em Favelas realizado através do Projeto Na Régua fornecem uma oportunidade ímpar de pesquisa que deve explorada por novos estudos. A descrição e a discussão apresentadas nesse estudo tem o potencial avançar a literatura sobre inadequação habitacional, além de contribuir com o desenvolvimento teórico sobre o construto de problemas perversos e sobre direito à cidade e política habitacional.

Em tempos de recursos escassos e frente a necessidade de priorização das famílias a serem beneficiadas, a realização do censo de inequação habitacional torna-se fundamental para que possamos dar dignidade às famílias mais vulneráveis. Considerando que políticas públicas representam abordagens coletivas para gerenciar as externalidades dos processos socioeconômicos de forma coordenada, torna-se crucial empreender estudos aprofundados, especialmente se oferecerem informações relevantes para lidar com situações incertas e de difícil delimitação. O quadro teórico desenvolvido para a discussão dos dados em relação à literatura pode ser aproveitado nesse sentido em estudo futuros. Esses estudos podem explorar outros contextos do déficit habitacional permitindo comparar resultados e identificar padrões subjacentes que ajudem na melhor compreensão da questão da habitação e da pobreza multidimensional.

## Referências Bibliográficas

- \_. (2023). *Mapa da desigualdade da Região metropolitana do Rio de Janeiro* Recuperado de em
- Alfonsin, B. D. M., Segat, F., Gallicchio, J. R. d. S., & Montanari, V. (2023). Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, 15(1). <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.64045>
- Allen, T., & Thomas, A. (2000). *Poverty and Development into the 21 st Century*. Oxford University Press.
- Barbosa, A. T. d. S. P. (2012). *Nasceu lá na serra uma linda flor: memórias sobre a fundação do Império Serrano (1947-1952)* [Universidade do Estado do Rio de Janeiro]. Rio de Janeiro, Brasil. <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/13570>
- Beetham, D. (1995). What Future for Economic and Social Rights? *Political Studies Association*, XLIII, 41-60.
- Boy, D. C. (2006). *A Construção do Centro de Memória da Serrinha* [Fundação Getúlio Vargas]. Rio de Janeiro, Brasil. <https://repositorio.fgv.br/items/323eb800-5fac-4658-866a-700f8970d5f1>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, (1988).Senado Federal,.
- ATHIS - Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social, (2008) Lei Nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008 Presidência da República - Casa Civil.
- Carta Mundial pelo Direito à Cidade, (2006).V Fórum Social Mundial.
- Ciccarino, I. D. M., & Rodrigues, S. C. S. F. (2023). Resilience through social innovation for sustainable development. *Innovation & Management Review*, 20(2), 179-191. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/inmr-12-2021-0227>
- Cretella Júnior, J. (2007). *Curso de Direito Romano*. (Forense, Ed. 30ª ed.). Forense.
- Engels, F. (1884). *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* (Leandro Konder, Trans.; Alfa-Omega, Ed. Vol. 3).
- Fundação João Pinheiro. (2019). *Déficit Habitacional (2018)* Recuperado de em
- Ghuri, P. N. (2004). Designing and conducting case studies in international business research. In *Handbook of Qualitative Research Methods in International Business* (pp. 109-124). EE – Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781781954331.00019>
- Grewatsch, S., Kennedy, S., & Bansal, P. (2021). Tackling wicked problems in strategic management with systems thinking. *Strategic Organization*. <https://doi.org/10.1177/14761270211038635>
- Harvey, D. (2003). The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 939-941.
- Holston, J. (2008). *Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Companhia das Letras.
- IBGE. (2012). *Censo Brasileiro de 2010*. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado de em
- IBGE. (2022). *IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. <https://www.ibge.gov.br>
- Ipea. (2015). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/retrato/creditos.html>. em
- IPP. (2022). *IDS-Índice de Desenvolvimento Social do Instituto Pereira Passos*. IPP - Instituto Pereira Passos. Recuperado de <https://portalgeo.rio.rj.gov.br>. em 16/08/2023
- Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. Centauro.
- ONU-Brasil. (2022). *PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Nações Unidas (ONU-Brasil). Recuperado de <https://www.undp.org/pt/brazil>. em 16/08/2023
- ONU-HABITAT. (2012). *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012* (Rumbo a una nueva transición urbana. ). ONU-HABITAT.
- Declaração de Viena sobre Direitos Humanos, (1993). Assembleia Geral Das Nações Unidas.
- Pansieri, F. (2008). Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In Oliveira & Neto (Ed.), *Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição*. Revista dos Tribunais.
- PM4NGOs. (2020). *Guia Project DPro (PMD Pro): Guia de Gestão de Projetos para Profissionais de Desenvolvimento PMD Pro – (2ª edição ed.)*. PM4NGOs.
- PNUD. (1997). *Human Development Report - Human Development to Eradicate Poverty*. (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Issue. Oxford University Press. Recuperado de <http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>. em
- Popkova, A., & Konstantinou, E. (2021). *Scenario Planning for Wicked Problems* EURAM 2021 - European Academy of Management Conference., ISSN 2466-7498
- Remenyi, D., Williams, B., Money, A., & Swartz, E. (1998). *Doing Research in Business and Management: An Introduction to Process and Method* (SAGE Publications, Ed.). SAGE Publications.
- Ribeiro, L. C. d. Q. (2003). Segregação Residencial e Políticas Públicas: Análise do Espaço Social da Cidade na Gestão do Território. *Cidades- Comunidades e Territórios*, 6, 33-50.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Robinson, M. (2006). Sen's capability perspective explored. In Oxford University Press (Ed.), *Poverty and human rights*. Oxford University Press.
- Roseback, R. G., Rigotti, J. I. R., Feitosa, F. d. F., & Monteiro, A. M. V. (2017). Demografia, planejamento territorial e a questão habitacional: prognóstico da situação habitacional do Litoral Norte Paulista. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(2), 301-320.

- Sachs, J. D. (2003). *Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals Conference Report*. Center for Human Rights and Global Justice, Nova York.
- Santin, J. R., & Berndsen, G. R. (2023). Direito à cidade, participação e urbanismo sustentável: desafios e possibilidades do poder local no Brasil e na Espanha. *Revista de Direito da Cidade*, 15(1). <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.61012>
- SANTOS, M. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. . Record.
- Santos, M. (2012). *O espaço do cidadão* (Universidade de São Paulo, Ed.). Universidade de São Paulo.
- Silva, F. P. d. (2017). *Territórios pretos e o jongo: histórias contadas na Serrinha* 5º Encontro Internacional de Política Social 12º Encontro Nacional de Política Social, Vitória, Espírito Santo, Brasil. <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/16603>  
<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/16603>
- Souza, M., & Bucci, M. (2022). A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequencia - Estudos jurídicos e políticos*, 43(90). <https://doi.org/https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500Direito>
- Stiglitz, J. E., Fitoussi, J.-P., & Durand, M. (2018). *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.
- Torraco, R. J. (2016). Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367. <https://doi.org/10.1177/1534484305278283>
- Valle, V. R. L. d., & Dias, P. d. E. S. d. O. (2019). A litigiosidade na proteção ao direito fundamental à moradia: o case do município do Rio de Janeiro. In Angela Penalva, Arícia Fernandes Correia Glaucio José Marafon, & Maria Josefina Gabriel Sant'anna (Eds.), *Rio de Janeiro: Uma abordagem dialógica sobre o território fluminense* (Kindle ed., pp. 263-286). EdUERJ Editora da Universidade do Estado do Rio De Janeiro.
- Verschuren, P. (2003). Case study as a research strategy: Some ambiguities and opportunities. *International Journal of Social Research Methodology*, 6(2), 121-139. <https://doi.org/10.1080/13645570110106154>
- Wilheim, J. (2011). *São Paulo: uma interpretação*. . Editora Senac.