

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores(as)	Cleandro Krause Marco Aurélio Costa Rosana Denaldi Flávia da Fonseca Feitosa Juliana Gomes Petrarolli
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/introducao

Título do livro	NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIIDADE HABITACIONAL
Organizadores(as)	CLEANDRO KRAUSE ROSANA DENALDI
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-044-8
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTRODUÇÃO

Cleandro Krause¹
Marco Aurélio Costa²
Rosana Denaldi³
Flávia da Fonseca Feitosa⁴
Juliana Gomes Petrarolli⁵

Estudos habitacionais, em geral, e estudos da precariedade ou das carências dos domicílios, em particular, relacionam-se, como em qualquer ciência social, a problemas de classificação. Ao preparar-se para realizar o recenseamento das favelas do Rio de Janeiro, em 1950, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) deparou-se com a seguinte questão: o que deveria ser considerado favela? Como resposta, a decisão metodológica foi considerar favelas “os aglomerados que o consenso público classifica como tal, estejam situados nos morros ou em qualquer outra parte” (IBGE, 1953, p. 17).

Essa solução, aparentemente simples, não esgota o problema: como descrever, ou melhor, como construir tal “consenso público”? Além disso, *quem* deveria compor tal consenso? Talvez o consenso vislumbrado pelo IBGE se baseasse em alguns poucos estudos anteriores, pois, às vésperas do Censo Demográfico 1950, ainda eram raras as pessoas e instituições que se dedicavam ao estudo dos assentamentos precários, em um campo que apenas começava a se constituir no Brasil.⁶

Outro ponto importante na avaliação que o IBGE então fazia do problema habitacional está em sua constatação de que a piora das condições de habitabilidade “não é um indício apenas de agravação [*sic*] da existência das populações das favelas, mas das populações pobres em geral”, de modo que “as favelas deixam de ser (...) um fenômeno à parte, próprio e exclusivo do Distrito Federal” (IBGE, 1953, p. 10).

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (PPGGT/UFABC); e coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur). *E-mail*: <denaldi.rosana@gmail.com>.

4. Professora do PPGGT/UFABC. *E-mail*: <flavia.feitosa@ufabc.edu.br>.

5. Pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). *E-mail*: <juliana.petrarolli@usp.br>.

6. Em 1947 e 1948, a Fundação Leão XIII, ligada à Igreja Católica, realizou o levantamento dos morros de São Carlos e Jacarezinho, voltado aos “aspectos sociais da vida nas favelas, fornecendo subsídios para o exame dos baixos padrões de alimentação, saúde e instrução” de seus moradores (IBGE, 1953, p. 13). Também em 1947 foi criada em São Paulo, pelo padre dominicano francês Louis-Joseph Lebrez, juntamente com os primeiros urbanistas da USP, a Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), cujo estudo *Aspectos humanos da favela carioca* viria a ser publicado em 1960 (Valladares, 2005).

Ainda que somente as favelas do município do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, tenham sido apresentadas em documento divulgado como uma separata do Censo Demográfico 1950, o IBGE reconhecia que o problema habitacional era mais generalizado, em um momento no qual a perda do poder de compra dos salários provavelmente contribuíra para o agravamento das condições habitacionais dos mais pobres.⁷

Além disso, à questão do consenso sobre quais assentamentos eram e quais não eram favelas, somava-se outro problema, para o IBGE, “de ainda mais difícil solução, (...) o de fixar as linhas divisórias entre a área de cada favela e as demais áreas confinantes”, decidindo-se por excluir da contagem “a grande maioria dos pequenos grupos de casebres e a totalidade dos casebres esparsos” (IBGE, 1953, p. 17). Certamente essa foi uma decisão difícil, uma vez que o próprio IBGE reconhecia haver “um número muito maior de pessoas na condição de *favelados*” (*op. cit.*, p. 16), as quais viviam em casebres fora das favelas, com base em dados obtidos pelo Serviço Nacional de Febre Amarela, que elevariam a mais do dobro o número de casebres.

Para definir o que são e onde estão os assentamentos precários, as palavras utilizadas são importantes. Ao analisar as transformações dos usos da palavra *favela* ao longo de um século, Valladares reconhece uma “longa metamorfose (...) pontuada, desde sua origem, de conotações políticas e simbólicas” (Valladares, 2014, p. 330). No Rio de Janeiro do início do século XX, a palavra era alusiva ao Morro da Favella na guerra de Canudos – quando o Morro da Providência foi assim rebatizado, sem dúvida, o foi com um sentido positivo, pois aquele local na Bahia havia sido decisivo para a vitória dos republicanos. A partir da década de 1920, o uso da palavra se generalizou, ainda que remetesse a um mesmo tipo de sítio, os morros. Contudo, a palavra ganhou cada vez mais conotação negativa e pejorativa, e seus habitantes, os *favellados*, passaram a ser “considerados como preguiçosos e vadios e logo assimilados ao mundo do crime e da desordem” (*op. cit.*, p. 331). Ainda que, mais recentemente, novas representações das favelas tenham mostrado sua diversidade social e econômica, e portadoras de uma identidade territorial a ser valorizada, a generalização do uso dessa palavra “se deve, sem dúvida, à oposição que lhe é atribuída em relação ao asfalto” (*op. cit.*, p. 337), daí o reforço do antagonismo entre o que está dentro e o que está fora de seus limites.

Assim, tanto a nomeação como a delimitação espacial das favelas e dos demais assentamentos precários envolvem *fixar linhas divisórias* sob distintos pontos de

7. O salário mínimo teve seu valor nominal inalterado de dezembro de 1943 a janeiro de 1952, quando foi finalmente reajustado. Ao fim desse período, em razão da inflação, teria sofrido uma queda real de 65%. Disponível em: <<https://bit.ly/371PQeE>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

vista, seja o social, seja o geográfico. Isso foi e é, sem dúvida, um ato de autoridade,⁸ e, portanto, o modo como uma população e seu *habitat* forem nomeados trará consequências ao modo como ela poderá sentir-se e ser integrada ou segregada. As palavras que forem escolhidas para sua designação poderão influenciar a forma que tomará a política pública, a partir do momento que a habitação e o *habitat* dos mais pobres forem reconhecidos como um problema merecedor da ação do poder público.

[a]s palavras ordenam, qualificam, avaliam (...) O emprego de palavras realiza constantemente operações de classificação no interior de sistemas de categorias de maior ou menor complexidade – feitos de diferenciações, gradações, oposições, hierarquizações. Desse modo, as palavras não descrevem apenas; elas constituem formas da experiência do mundo e meios de agir nele e sobre ele (...) As palavras são meios para nos comunicarmos, mas são armas também (Topalov, 2014, p. 23).

Passados mais de 120 anos do surgimento da primeira favela e setenta anos de seu primeiro recenseamento no Rio de Janeiro, nomear assentamentos precários, bem como traçar seus limites físicos, constitui problema que permanece na ordem do dia das políticas públicas brasileiras. Aliás, a própria denominação “assentamentos precários” foi aquela escolhida pela Política Nacional de Habitação (PNH) para compor uma categoria ampla, que abranja qualquer área urbana do país (Brasil, 2004). Entretanto, essa denominação necessita ser complementada por tipologias de assentamentos, também previstas na mesma PNH, e que dão concretude aos espaços urbanos ocupados por moradores de baixa renda, em que são frequentes as situações de *deficit* ou inadequação edilícia e de infraestrutura, o que inclui cortiços, favelas ou outras ocupações espontâneas, loteamentos irregulares ou clandestinos, e conjuntos habitacionais que, mesmo tendo sido providos pelo poder público, encontrem-se em situação de degradação. Chama-se atenção para isto: é necessário recorrer a alguma tipologia que detalhe os assentamentos precários e os associe a procedimentos de política pública, os quais busquem melhorar, integrar e regularizar esses espaços.

Chega-se à atualidade, com a vigência da Lei Federal nº 13.465/2017, norma que atualizou as definições e os procedimentos para a regularização fundiária urbana, com a introdução do conceito de núcleo urbano informal (NUI), que estará sempre presente ao longo deste livro. Conforme o inciso II do art. 11 da lei, NUI é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”. Sobre o NUI serão aplicados os instrumentos de

8. Para Nietzsche, o “direito dos senhores de dar nomes vai tão longe que se pode considerar a própria origem da linguagem como um ato de autoridade que emana dos que dominam. Disseram: ‘Isto é tal e tal coisa’, vincularam a um objeto ou a um fato, tal ou qual vocábulo, e dessa forma tomam posse dele” (Nietzsche, 2017, p. 37). Para Bourdieu, é o Estado o “detentor do monopólio na nomeação oficial, da boa classificação, da boa ordem” (Bourdieu, 1989, p. 149).

regularização fundiária urbana, ou Reurb, sigla também presente na mesma lei. Especificamente para aqueles ocupados predominantemente por população de baixa renda, os instrumentos de Reurb-S, ou seja, de interesse social.

Haveria, portanto, poucas determinações de partida para uma pesquisa sobre NUIs ocupados por população de baixa renda, que poderia se desenvolver de modo bastante flexível, apenas tendo em conta que essa categoria se refira a áreas elegíveis a uma política pública de regularização fundiária, e prevendo-se que ela se molde às características locais da realidade dos assentamentos precários espalhados pelo país.

A Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil (Pesquisa NUI), objeto do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 1/2019, firmado entre a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), buscou preencher lacunas metodológicas e empíricas, constituindo um esforço para ampliar o conhecimento e subsidiar estratégias de ação voltadas a esses assentamentos.

Para atingir os objetivos propostos de estimar e caracterizar os NUIs em uma amostra de territórios no país, a Pesquisa NUI compreendeu duas dimensões: a primeira, que podemos denominar *físico-territorial*, desenvolveu e aplicou procedimentos para o reconhecimento e a caracterização desses núcleos, iniciando-se com a consulta aos agentes responsáveis pelo planejamento urbano municipal, em secretarias com essa atribuição ou em setores assemelhados, em busca de mapeamentos e descrições existentes de assentamentos precários que poderiam ser classificados como NUI, e do levantamento de dados secundários. Para as finalidades desta pesquisa, para ser considerado NUI, é suficiente que, além de ser ocupado por população de baixa renda, assim definida pelo Poder Executivo municipal, o assentamento em tela tenha alguma precariedade, em qualquer grau, seja referente à urbanização, às infraestruturas ou às edificações.

A outra condição para considerar um assentamento como NUI é o próprio estatuto jurídico da ocupação da terra, sem algum título que dê aos ocupantes a garantia de posse segura. A partir daí, constituiu-se a segunda dimensão da Pesquisa NUI, a jurídico-fundiária, que se iniciou ao buscar conhecer a história da ocupação desses assentamentos, a existência de conflitos que envolvessem a posse da terra e de ações judiciais porventura incidentes, entre outras informações.

A definição dessas duas dimensões tem, em comum, uma decisão metodológica inicial por abordagens territoriais da precariedade urbana e habitacional, e da irregularidade (ou da informalidade, utilizada aqui como equivalente) da posse da terra. Buscou-se, assim, dialogar com as formas de atuação da política pública para assentamentos precários, que demandam, justamente em uma perspectiva territorial, que eles sejam previamente identificados e caracterizados.

Decidiu-se também que a Pesquisa NUI, mesmo que limitada espacialmente à aplicação em territórios selecionados, deveria buscar alguma forma de representatividade nacional. Partiu-se da constituição de *polos*, agregações de municípios que têm como referência a divisão regional do Brasil de 2017, do IBGE, especificamente as regiões geográficas imediatas (RGIs). Essa divisão considera as dinâmicas urbanas específicas de cada região, expressamente as relações intermunicipais de polarização a partir de um centro urbano com alguma hierarquia. A distribuição dos polos buscou a maior diversidade possível, mesmo que em número limitado a seis. Assim, previu-se ao menos um polo por grande região do Brasil, tanto em localizações litorâneas como no interior, e que contemplasse, tanto quanto possível, a diversidade dos biomas existentes no país. Para a definição dos polos também foi importante a existência de instituições parceiras de pesquisa do Ipea, motivação para a escolha de sedes de polos como Belo Horizonte (Fundação João Pinheiro – FJP) e Recife (Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj, também responsável pela pesquisa na Caatinga, representada no Polo de Juazeiro do Norte). Novas parcerias foram constituídas no Sul, com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), à qual foi delegada a pesquisa no Polo de Porto Alegre; e no Norte, com a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), responsável pelo Polo de Marabá, o que também marcou a presença da Amazônia na pesquisa de campo. Por fim, a própria localização física do Ipea em Brasília facilitou a constituição de um polo reunindo capital federal e municípios de seu entorno, para o qual foi buscada a parceria do governo do Distrito Federal (GDF), por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh).⁹

Essa é, portanto, a diversidade dos seis polos da Pesquisa NUI, que, em conjunto, incluíram 157 municípios, onde havia, conforme o Censo Demográfico 2010, aproximadamente 5,5 milhões de domicílios particulares permanentes (DPPs). Ou seja, apesar de abrangerem apenas 2,8% dos municípios brasileiros, neles estavam cerca de 9,6% do total de DPPs do país em 2010.

Os assentamentos precários mudam no espaço e no tempo, assim como o modo como são percebidos, contados, mapeados e classificados. Também mudam as políticas públicas responsáveis por sua integração (ou segregação). O que este livro pretende é trazer novos elementos para o debate público entre Estado e sociedade civil sobre assentamentos precários, em geral, e sobre NUIs, em particular, estando seus organizadores conscientes de que a complexidade presente dificilmente permitirá que um “consenso público” sobre a matéria, como o vislumbrado na década de 1950, possa ser obtido em curto prazo.

9. Agradecemos aos técnicos da Seduh o fornecimento de informações sobre metodologias aplicadas a assentamentos precários no Distrito Federal, na fase inicial desta pesquisa.

Como dito, a Pesquisa NUI estruturou-se em torno de duas dimensões fundamentais, a físico-territorial e a jurídico-fundiária, que se refletem na divisão deste livro em duas partes.

A dimensão físico-territorial é enfatizada por dois dos três eixos da pesquisa. O primeiro deles, baseado em extensiva pesquisa de campo para a caracterização física e territorial dos NUIs nos seis polos, resultou em um *retrato panorâmico da realidade dos assentamentos precários classificados como NUIs*. Em sua maior parte, a pesquisa de campo foi realizada durante a pandemia da covid-19, o que representou desafios adicionais à comunicação e à interação entre as equipes de pesquisadores nos polos e os contatos nos órgãos municipais consultados, bem como entre os pesquisadores nos polos e no Ipea em Brasília, desafios esses felizmente superados.

Complementarmente, o segundo eixo explorou o uso de dados secundários, abertos e disponíveis para todo o território nacional, para o *desenvolvimento de uma nova metodologia para a identificação de assentamentos precários* classificáveis como NUIs. A metodologia, baseada na construção de modelos estatísticos, permite identificar áreas com maior ou menor probabilidade de presença de NUI. Esses resultados constituem planos de informação complementares que podem ser utilizados para subsidiar pesquisas de campo ou analisar levantamentos existentes, de modo a indicar locais prioritários para a vistoria.

Ao enfatizar a dimensão jurídico-fundiária, o terceiro eixo da pesquisa elegeu um número reduzido de NUIs para a coleta de informações jurídico-fundiárias, no qual seria viável o aprofundamento de pesquisa cartorial, entre outras fontes. Resultou, assim, em um *estudo de caso que permitiu o reconhecimento de situações-problema e a proposição de estratégias para seu enfrentamento*, com vistas à regularização fundiária desses assentamentos.

A primeira parte do livro, voltada à dimensão físico-territorial, inicia-se com o tratamento da precariedade habitacional. No capítulo 1, *Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos*, Rosana Denaldi discute as múltiplas dimensões que assume a precariedade habitacional e apresenta uma revisão de trabalhos que buscaram enfrentar o desafio da construção de informações a esse respeito. Os conceitos mais importantes para a política pública são esmiuçados, com a inclusão de alternativas de tipologias para classificações de assentamentos precários. A seguir, a autora apresenta um conjunto de técnicas para sua identificação e mensuração, seja por meio de pesquisa de campo, seja recorrendo a dados secundários e imagens de satélite, entre outras fontes. O capítulo é concluído com a recomendação de que sejam os municípios os principais responsáveis pela produção de informações sobre a precariedade habitacional, e devem contar com iniciativas e parcerias que ajudem a superar suas limitações de capacidade institucional na área.

O capítulo 2, escrito por Juliana Gomes Petrarolli, Rosana Denaldi e Cleandro Krause, registra a metodologia adotada na Pesquisa NUI, no eixo denominado de pesquisa de campo, para mapeamento, caracterização e quantificação do número de domicílios dos NUIs e, por fim, revisão, complementação e sistematização das informações geográficas e tabulares em banco de dados. Em *Notas sobre a caracterização dos núcleos urbanos informais*, estão detalhadas as questões e variáveis que foram respondidas com diferentes fontes e alternativas, as quais compreenderam consultas a agentes municipais, fotointerpretação de imagens de satélite, utilização de dados secundários e, em alguns casos – quando imprescindível e havendo condições de segurança sanitária –, vistorias de campo. Discute-se em que medida essas informações podem ser utilizadas para analisar a viabilidade de enquadramento de NUIs em programas de regularização fundiária. Também são iluminadas as limitações e dificuldades encontradas, que são relacionadas com as fontes e estratégias de coleta das informações e com os conceitos e as abordagens adotadas.

O capítulo 3, *Identificação e caracterização dos núcleos urbanos informais nas regiões de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte*, tem a coautoria de pesquisadoras envolvidas com a pesquisa de campo realizada nesses seis polos. Cleandro Krause, Juliana Gomes Petrarolli, Rosana Denaldi, Tatiana Mamede Salum Chaer, Mariana Roberti Bomtempo e Miriam Francisca Rodrigues Couto, com base nos relatórios elaborados pelas equipes de pesquisadores nos polos,¹⁰ apresentam uma análise das informações obtidas, aqui agregadas por polos e por grupos de municípios definidos pelo seu porte populacional. As análises referem-se ao tipo e ao porte do NUI; à sua localização (inserção) em relação à malha urbana; a seu traçado urbano, definição e ocupação de lotes; à existência de indícios de risco ou gravames ambientais no interior do núcleo; e à infraestrutura urbana básica. O capítulo também apresenta um recorte de NUIs que, pelas características pesquisadas, estariam em condições favoráveis à regularização fundiária, ou seja, aqueles que poderiam ser enquadrados em programas vigentes com base nas informações da pesquisa, sem necessidade de obtenção de informações adicionais ou análises mais detalhadas. O objetivo é, assim, apresentar uma análise exploratória do universo dos NUIs, sem pretensão de revelar números exatos ou avaliar de forma cabal suas condições de urbanização e consolidação,

10. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura (Fundaj/Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPDI/Ipea); Ana Carolina Campos de Melo (PNPD/Ipea); Bruno Gallina (UFRGS); Cátia Wanderley Lubambo (Fundaj/PNPDI/Ipea); David Melo van den Brule (PNPD/Ipea); Elisa Escosteguy Utzig (PNPD/Ipea); Fernanda Balestro (PNPD/Ipea); Fernanda Carolina Vieira da Costa (PNPD/Ipea); Gabriel Moraes de Outeiro (Unifesspa/PNPDI/Ipea); Giuliana de Freitas (PNPD/Ipea); Heleniza Ávila Campos (UFRGS/PNPDI/Ipea); Kaiena Thyllle Malaquias (Fundaj); Livia Salomão Piccinini (UFRGS); Manoela Guedes Ferreira Jordão de Vasconcelos (PNPD/Ipea); Marcela Rodrigues Santos (PNPD/Ipea); Rafael Gonçalves Gumiero (Unifesspa); Raquel de Mattos Viana (FJP/PNPDI/Ipea); Sergio Moreno Redón (Unifesspa/PNPDI/Ipea); Thaís Pires Rubioli (PNPD/Ipea); Tiago Gonçalves da Silva (PNPD/Ipea); Valéria Barroso da Silveira (PNPD/Ipea).

mas, sim, apontar para a necessidade de obter mais informações e realizar análises mais aprofundadas dos NUIs que não se enquadrem, de saída, em um recorte “favorável à regularização fundiária”.

O capítulo 4, *Modelagem para a identificação de núcleos urbanos informais: uma proposta metodológica*, dialoga com a pesquisa de campo tratada no capítulo anterior. Flávia da Fonseca Feitosa, Luis Felipe Bortolatto da Cunha, Gilmar da Silva Gonçalves, Guilherme Frizzi Galdino da Silva e Pedro Reis Simões apresentam uma metodologia para auxiliar a identificação de NUIs por meio da construção de modelos estatísticos que integrem dados secundários de naturezas distintas. Os modelos têm como produto a geração de superfícies de probabilidade relacionadas à presença de NUI, que podem ser utilizadas como um plano de informação para subsidiar trabalhos de campo e, também, para a análise da qualidade de bases de dados existentes, tais como os aglomerados subnormais (AGSNs) do IBGE ou as informações levantadas pelas prefeituras municipais. Com a aplicação da metodologia, foram estimados modelos de regressão logística para os seis polos da Pesquisa NUI, relatando-se, no capítulo, as variáveis que tiveram maior poder explicativo de sua presença. Por fim, apresenta-se uma avaliação dos modelos, inclusive de seus limiares ótimos de classificação. Assim, classificações binárias, que apontam se determinada área é ou não um NUI, são possíveis. Contudo, optou-se pelo desenvolvimento de uma metodologia cujos resultados possam ser apresentados de forma contínua, de modo a explicitar tanto os diferentes níveis de precariedade como as incertezas dos resultados da classificação, inerentes a qualquer modelo estatístico.

No capítulo 5, *Agglomerados subnormais e núcleos urbanos informais: uma análise comparativa*, Flávia da Fonseca Feitosa, Gilmar da Silva Gonçalves e Luis Felipe Bortolatto da Cunha fazem uma comparação, referida no próprio título, com o objetivo de verificar as sobreposições entre os dois planos de informação citados. Como os NUIs mapeados e caracterizados na pesquisa partem de uma conceituação mais abrangente que a dos AGSNs do IBGE (2020), buscou-se verificar em que medida estes subdimensionariam a presença daqueles. A seguir, foi analisada a representatividade dos AGSNs em relação aos NUIs, de modo a indicar potencialidades e limitações de seu uso para a construção de metodologias voltadas à identificação de NUIs, como a apresentada no capítulo anterior. Uma das estratégias para isso foi avaliar se os AGSNs são capazes de representar distintas tipologias de NUIs e identificar quais delas são mais bem/mal representadas pela base de AGSNs. Verificou-se que esse subdimensionamento não se dá igualmente entre as diferentes tipologias dos NUIs, de modo que os AGSNs representam melhor os núcleos mais precários e densos, inseridos na malha urbana e ocupados por residentes com rendas mais baixas. Por sua vez, a qualidade da base dos AGSNs também varia entre os polos da pesquisa, tendendo a apresentar

qualidade superior em centros urbanos maiores, mais densos e consolidados, e com predominância de NUIs do tipo favela e ocupações espontâneas.

Os próximos dois capítulos trazem de modo detalhado dois polos da Pesquisa NUI, referindo-se a particularidades da precariedade habitacional e da irregularidade fundiária urbana na Amazônia e no Cerrado, no último caso, associadas à própria implantação da capital federal e ao seu crescimento urbano.

O capítulo 6 intitula-se *Formação e caracterização de núcleos urbanos informais no sudeste paraense*. Escrito por Sergio Moreno Redón, Gabriel Moraes de Outeiro, Ana Carolina Campos Melo e Rafael Gonçalves Gumiero, este capítulo traz um panorama sobre os NUIs em municípios das regiões de influência imediata de Marabá-PA e Parauapebas-PA, e os relaciona ao processo de urbanização, entendido como uma articulação de espaço social, natureza, economia e política. Neste estudo, apresentam-se os padrões tradicional e mais recente de ocupação da Amazônia, tendo o último ampliado as assimetrias territoriais, com impactos sobre a produção de assentamentos urbanos, inclusive em sua forma mais precária. O território do Polo de Marabá da Pesquisa NUI comporta uma urbanização extensiva, em que a histórica distribuição desigual de investimentos, atrelada ao Estado e à atividade mineradora recente, explica a distribuição mais concentrada de NUIs em três municípios – Marabá-PA, Parauapebas-PA e Canaã dos Carajás-PA. Por sua vez, os municípios sem atividades de mineração, ainda que menos dinâmicos demográfica e economicamente, não são alheios à realidade regional, e apresentam incremento recente no número de NUIs e no surgimento de novas construções nos núcleos existentes.

O capítulo 7 tem como autoras Tatiana Mamede Salum Chaer, Giuliana de Freitas, Mariana Roberti Bomtempo e Valéria Barroso da Silveira. Intitulado *Identificação e tratamento dos núcleos urbanos informais isolados – o caso de Brasília*, o capítulo explora a associação desses NUIs às formas de expansão urbana fragmentada e às transformações de áreas de transição entre os meios urbano e rural. No Distrito Federal-DF, a ocorrência de NUIs isolados é maior do que nas demais metrópoles analisadas na Pesquisa NUI, e há uma categoria própria no planejamento urbano local, mas que não reconhece todo o universo desses assentamentos. Assim, discute-se o instrumento urbanístico referido, bem como os motivos que podem levar à não classificação de um expressivo conjunto de NUIs isolados como tal; por fim, apontam-se possíveis caminhos para seu ajuste e sua adequação. Evidencia-se a necessidade de realizar atividades antecedentes à regularização fundiária em si, compreendendo a discussão do que é urbano e do que é rural em cada contexto, e a especificação de critérios claros para a classificação e o enquadramento desses assentamentos em estratégias de regularização.

A primeira parte do livro é concluída com o capítulo 8, uma contribuição coletiva para o registro metodológico da Pesquisa NUI, de modo a complementar o capítulo 2, por parte dos pesquisadores e das pesquisadoras dos seis polos, assim como das pesquisadoras da equipe central no Ipea, em Brasília, que mediarão os contatos com os primeiros. Em *A construção da informação na Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil: percepções dos pesquisadores de campo*, a partir de reuniões que utilizaram a técnica do grupo focal, Cleandro Krause consolida e sistematiza falas que abordam, inicialmente, a experiência do contato e do início da coleta de informações, as principais noções e conceitos utilizados para referir-se ao objeto da pesquisa, bem como a composição de um perfil dos informantes nos municípios. A seguir estão percepções de como a regularização fundiária tem sido executada nos municípios, compondo-se blocos de falas sobre as limitações de informações referentes aos NUIs, sobre processos de planejamento e execução de ações de regularização fundiária, sobre contrastes entre o que se observou em pequenas e em grandes cidades e, ainda, sobre os agentes envolvidos nas atividades de regularização fundiária. Por fim, as falas mostram a ocorrência de termos específicos, que podem definir o modo como os próprios pesquisadores de campo foram percebidos pelos informantes nas prefeituras.

A segunda parte do livro, referente à dimensão jurídico-fundiária, além de trazer os resultados do estudo de caso realizado no âmbito da Pesquisa NUI, coloca foco no marco legal e normativo da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana, passada e presente, e também incorpora outros estudos correlatos, com os quais a pesquisa buscou dialogar.

Os *Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana* são tema do capítulo 9, de autoria de Fernanda Carolina Vieira da Costa e Paulo Somlanyi Romeiro. Para os autores, “a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda se insere no processo de democratização do acesso à terra e exercício pleno do direito à moradia, por meio da garantia de condições adequadas de habitabilidade e segurança jurídica da posse”. Contudo, alterações legais ainda recentes podem acarretar impactos sobre a efetivação da regularização fundiária e do direito à moradia. Nesse sentido, o capítulo busca apresentar as implicações dessas alterações, além de aspectos que deveriam ser considerados para a eventual proposição de um programa federal de regularização fundiária destinado a assentamentos informais ocupados por população de menor renda. A análise do novo marco legal (Lei nº 13.465/2017) leva em conta as diferenças em relação ao marco anterior (Lei nº 11.977/2009), em aspectos sensíveis do processo de regularização fundiária. Quanto a um novo programa, recomenda-se maior atenção à escolha dos assentamentos, uma vez que o novo marco legal, além de abrir mão do conceito de área consolidada – que articulava densidade demográfica e infraestrutura implantada –, permite a regularização independentemente das condicionantes que

garantem a sustentabilidade urbanística e ambiental do território e sua integração ao restante da cidade. Soma-se a isso a possibilidade de titulação dos ocupantes sem a infraestrutura essencial implantada, o que pode trazer implicações tanto à complexidade da ação futura da intervenção como a seus custos.

No capítulo 10, *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado*, Guadalupe Abib de Almeida e Raphael Bischof dos Santos apresentam os principais resultados da pesquisa que teve o mesmo título do capítulo aqui apresentado e, assim como a Pesquisa NUI, também foi realizada por solicitação da área gestora de ações de regularização fundiária urbana no governo federal (Almeida, 2018). Os autores diferenciam os perfis dos municípios que demandaram o apoio federal e revelam dimensões pouco conhecidas da regularização fundiária, sobretudo nas frentes de expansão urbana pelo interior do território. Todos os assentamentos informais, apresentados por 94 municípios, distribuídos em 23 estados da Federação, constituíram estudos de caso da pesquisa e requereram a definição e a uniformização de métricas de avaliação. Sintetizar para o governo federal a implementação local do Programa Papel Passado era um dos resultados esperados, mas o diagnóstico das práticas locais de regularização fundiária superou expectativas e representou uma das principais contribuições da pesquisa. Constatou-se que, uma vez consolidada a informalidade de ocupação do solo urbano, os municípios, independentemente de suas características, somam-se a um gigantesco passivo de regularização fundiária, pouco conhecido e em transformação. Soma-se a isso, nas cidades menores, a falta de instrumentos de parcelamento do solo urbano e de estruturas burocráticas locais de ordenamento territorial.

No capítulo 11, *O Programa Papel Passado no estado de São Paulo: balanço da execução e entraves*, Guilherme Carpintero de Carvalho traz os principais resultados de sua dissertação, que apresenta a análise dos contratos de repasse do programa citado, firmados com municípios paulistas (Carvalho, 2017). A escolha de São Paulo justifica-se por ter sido a Unidade da Federação (UF) com maior número de contratos celebrados nesse programa. O estudo aqui relatado abrangeu 23 municípios e 29 contratos que canalizaram recursos para ações de regularização em 308 assentamentos. O autor identificou as atividades realizadas, os resultados alcançados e os entraves para executar o escopo dos contratos e alcançar a regularização fundiária plena. Foram analisados os tempos de contratação e de execução das ações, bem como as atividades de regularização fundiária realizadas e os respectivos produtos. Além disso, investigou-se a necessidade de obras e/ou de remoções, bem como a existência de gravames ambientais, cuja interferência pode chegar a impedir a regularização fundiária. Assim, por meio de pesquisa documental e de entrevistas com gestores municipais, técnicos da Caixa Econômica Federal (Caixa) e especialistas na área, buscou-se conhecer as motivações para cancelamento de contratos e

redução de metas, assim como para o longo tempo dispendido com a aprovação do financiamento e a contratação de serviços, de modo a identificar possíveis entraves e apontar recomendações para o aprimoramento do programa.

O capítulo 12 tem como autores Paulo Somlanyi Romeiro, Fernanda Carolina Vieira da Costa e André Simionato Castro, e intitula-se *O financiamento federal da regularização fundiária de núcleos urbanos informais: situações-problema e estratégias de enfrentamento*. O capítulo retoma o estudo de caso jurídico-fundiário realizado na Pesquisa NUI, que possibilitou a elaboração de uma matriz de obstáculos ou situações-problema comumente encontradas em processos de regularização fundiária. Sistematizados por meio dessa matriz, os achados da pesquisa mostraram que o desenho da ação federal em regularização fundiária deveria considerar sua complexidade e diversidade de situações, escalas, agentes envolvidos e condições de implementação. Nesse sentido, são apresentadas diversas recomendações para ações a serem financiadas, as quais envolvem a produção de informação territorializada para o planejamento da regularização fundiária, ações de apoio ou preparatórias à demarcação urbanística, a criação de estruturas e processos para encaminhar situações de impugnação e questionamento e ações para estruturação dos municípios e articulação institucional e interfederativa. De modo complementar, são tecidas recomendações para ações de urbanização de assentamentos precários, o que é assim justificado pelos autores: “a complexidade das situações urbanísticas é também uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira que não pode ser ignorada”.

O território da regularização e a definição da poligonal de intervenção, título e tema do capítulo 13, encerra este livro e, de certa forma, retoma o problema histórico apresentado no início desta *Introdução*: fixar as linhas divisórias de assentamentos precários. Escrito por Paulo Somlanyi Romeiro e André Simionato Castro, o capítulo refere-se ao próprio objeto da Política Pública de Regularização Fundiária Urbana, o que reflete um dos maiores desafios enfrentados, também, pela Pesquisa NUI, o de chegar a um consenso sobre a definição territorial do NUI. A ideia de *território da regularização* reflete a necessidade de definição de uma estratégia territorial de regularização fundiária. Assim, propõe-se estabelecer uma diferença entre o território da regularização, ou seja, porções da área urbana do município que são irregulares, e o que seria interpretado como NUI e, portanto, se tornaria objeto de estudo. Para identificar a poligonal de regularização do NUI, e tomando como referência os estudos de caso, utilizaram-se de diferentes fatores, tais como: zoneamento, aspectos registrares e judiciais, organização política da comunidade, perfil socioeconômico dos habitantes dos NUIs e morfologia urbana.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. M. J. A. de (Coord.). **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado**. Santo André: Ed. UFABC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3AzrST6>>.

BOURDIEU, P. (Org.). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades Habitação**, Brasília, n. 4, nov. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dm0aw7>>.

CARVALHO, G. C. de. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: o Programa Papel Passado no estado de São Paulo**. 2017. 224 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1953. (Documentos Censitários, n. 9).

_____. **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à covid-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Notas Técnicas). Disponível em: <<https://bit.ly/3JY2eLa>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

NIETZSCHE, F. (Org.). **A genealogia da moral**. Petrópolis: Vozes, 2017.

TOPALOV, C. Introdução. *In*: TOPALOV, C. *et al.* (Org.). **A aventura das palavras da cidade, através dos tempos, das línguas e das sociedades**. São Paulo: Romano Guerra, 2014. p. 19-59.

VALLADARES, L. P. (Org.). **A invenção da favela: do mito de origem à favela com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VALLADARES, L. P. Favela. *In*: TOPALOV, C. *et al.* (Org.). **A aventura das palavras da cidade, através dos tempos, das línguas e das sociedades**. São Paulo: Romano Guerra, 2014. p. 327-339.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *In*: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Ed.). **Caraterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52.

