

COMO SE DIVIDEM AS CIDADES? A INVENÇÃO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS: NOTAS E CONCLUSÕES INICIAIS SOBRE UMA AGENDA DE PESQUISA¹

Renato Balbim²

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa *Como se Dividem as Cidades? A invenção dos assentamentos informais*, ao longo de seu desenvolvimento, tem revelado elementos de interesse acerca da trajetória de difusão no universo acadêmico e técnico-político do termo *informal settlements* (assentamentos informais) – sobretudo a partir da década de 1990 – em substituição ao termo *slums*, usualmente empregado para se referir a diversas tipologias de assentamentos urbanos precários.

O objetivo deste artigo é apresentar elementos de uma geopolítica global encerrada na adoção e difusão desta terminologia nas escalas internacional e nacional – especificamente o contexto brasileiro –, além de apontar políticas relacionadas ao uso desse termo.

A partir da complementação e do embasamento do contexto histórico e geopolítico, são apresentados também resultados da pesquisa culturômica³ e bibliométrica desenvolvida sobre assentamentos informais. Essa etapa da pesquisa compreendeu o levantamento da produção acadêmica mundial sobre *informal settlements* a partir de técnicas quantitativas.

A teoria dos circuitos da economia urbana, desenvolvida pelo professor Milton Santos em 1975-1985, consolidada no livro *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*, constitui norte e orientação crítica para a análise dos resultados obtidos ao longo dos anos de desenvolvimento desta pesquisa.

Essa teoria, do começo da década de 1970, coincide com o desenvolvimento e o início da utilização do termo *informal* nas ciências econômicas e sociais. Entretanto, ao contrário da visão dualista de uso entre setor formal e informal, os circuitos superior e inferior da economia urbana são propostos a partir da complementariedade de cada qual, da dependência do circuito inferior e das tecnologias empregadas, possibilitando, por meio dos fixos, fluxos e estoques, a realização da leitura espacial das contradições inerentes à economia dos países subdesenvolvidos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua28art2>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

3. Abordagem que estuda o comportamento humano e suas tendências culturais por meio da análise quantitativa de dados digitalizados.

A ideia de setores informais foi concebida em 1972, como resultado de uma missão técnica da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Quênia (ILO, 1972). Contemporaneamente, foi trabalhada por Hart (1973) em pesquisas realizadas em áreas urbanas da região sul de Gana.

A partir dessa gênese, e se valendo das proposições críticas não apenas da geografia do terceiro mundo, mas também de pensadores como Furtado (1970), passamos a decodificar a trajetória do termo informal até sua aparição e uso como uma espécie de tipologia urbana – os assentamentos informais – por volta de 1996, ou após a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II).

Vislumbrou-se, então, a necessidade de ir além da análise de relatórios de organismos internacionais e manuais de políticas públicas e aprofundar a investigação dos percursos do pensamento que subsidiaram e subsidiam a construção desta nova terminologia.

Desta feita, debruçamo-nos sobre as publicações de artigos científicos que tratassem de assentamentos informais no contexto urbano em todo o mundo. Assim, observamos que o termo passou a ser utilizado a partir dos anos 1990, e até abril de 2022 já haviam sido publicados mais de 12 mil artigos científicos no período, com ascendência, particularmente, durante o biênio 2015-2017.

As bases de publicações científicas usadas na análise bibliométrica foram a Web of Science, a Scopus e a EBSCO Information Services. As sentenças de busca utilizadas para identificar o uso do termo assentamentos informais foram sempre na língua inglesa (*informal settlements*), por tratar-se de uma produção que se dá majoritariamente neste idioma, sempre observando o recorte urbano.

O número crescente de publicações no período recente introduz uma ideia de extrema relevância para esta pesquisa: a noção de agenda quente de pesquisa, ou, ainda, de agenda quente na ciência, que ocorre quando termos são lançados como novas modas acadêmicas, acompanhadas e orientadas por subsídios ao financiamento de pesquisas e políticas. Dessa forma, novos e renovados termos, não necessariamente conceituados, passam a proliferar em diversos artigos científicos de determinada área, apontando não apenas para padrões de investigação e, conseqüentemente, de resultados, mas também para a colonização de agendas e para o reforço do papel de liderança de organismos centrais de financiamento e produção científica. O resultado, do ponto de vista do desenvolvimento científico, é obviamente questionável. Entretanto, a moda ou as agendas quentes de pesquisa são fundamentais para a restituição à ciência central de sua própria relevância.

Nesse contexto, organismos internacionais e nacionais de fomento à pesquisa e também de financiamento de políticas públicas, associados a centros de conhecimento, acabam conformando e justificando modelos de desenvolvimento que reproduzem relações de dependência. Os centros de conhecimento estão associados àqueles que os patrocinam e aos financiadores de políticas públicas, sendo, assim, produzidos os discursos e as narrativas dessas políticas e desses financiamentos.

O dualismo formal-informal ganha destaque quando se trata dos assentamentos informais. Uma hipótese trabalhada na pesquisa é a de que esse dualismo faz parte de uma estratégia global de produção e disponibilização do estoque imobilizado de terras, em referência às teses de Soto (2000).

A compreensão atual que ganha cada vez mais terreno no campo acadêmico e nas práticas políticas e sociais é que um amplo espectro de assentamentos humanos – de maneira geral, assentamentos pobres – são informais no sentido de estarem à margem da economia dita formal, uma instrumentalização das teses de Soto (2000). Em síntese, a hipótese desta pesquisa é que as agências e os organismos internacionais exerçam papel fundamental na (re)produção da ideia de cidade dividida.

Ao longo da pesquisa, foi possível propor cinco dimensões da informalidade: i) a econômica; ii) a fundiária e institucional; iii) a urbanística; iv) a política e social; e v) a cultural e de modo de vida. Ainda que não seja o objetivo deste artigo aprofundar-se nestas dimensões, é necessário apontar que todas contribuem para a percepção do informal e da informalidade como algo negativo, ainda que estes possam também ser vistos e assimilados socialmente e simbolicamente de maneira positiva, algo mais presente na dimensão cultural e de modo de vida.

Indo mais além, uma questão central está relacionada ao fato de que o informal, isto é, a informalidade, é sempre resultante da expressão de poder que estabelece a regra de exceção. Ou seja, o poder que estabelece o que é a regra (logo, o que é formal) implica, em consequência disso, o que é a exceção. Este é um ponto principal nesta análise.

2 MOMENTOS DA TRAJETÓRIA DO TERMO INFORMAL

Em um panorama histórico, observa-se que a questão do informal nasce em 1972, quando a OIT desenvolvia pesquisas nos países subdesenvolvidos para entender como aprimorar o desenvolvimento desses países, como anteriormente introduzido. Nesse momento, é cunhado o termo setor informal, que passa a ser usado no mundo inteiro. Nas décadas de 1970 e 1980, observa-se uma aceleração no uso desse termo. Entretanto, no que tange à questão específica do trabalho informal ou das informalidades relacionadas às situações de cunho pejorativo, essas sempre foram associadas, essencialmente, aos países do sul. Fenômenos similares, respeitadas as devidas escalas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, também eram constatados nos países centrais, ainda que o trabalho, nesses casos, fosse tratado como precário – não isolado, portanto, do conjunto e da regra, ainda que não condizente com seus pré-requisitos.

Na década de 1990, os termos *informal* e *informalidade*, ligados ao mundo do trabalho, entram em crise. A própria OIT aborda, no início dessa década, o “dilema do setor informal” (1991). Nesta mesma década, os assentamentos informais passam a constituir uma tipologia urbana.

Relacionando os resultados da pesquisa empírica realizada nos periódicos em todo o mundo com o contexto histórico do desenvolvimento urbano, foram analisados os principais eventos mundiais relacionados ao tema. Trata-se das conferências Habitat I, II e III (1976, 1996 e 2016).

Observou-se que, na Habitat I, que ocorreu quatro anos depois do relatório da OIT que cunha o termo setor informal da economia, a questão do informal aparece reiteradas vezes, sempre de uma maneira positiva, numa visão do informal como mecanismo de superação de desafios. Na recomendação oito do documento final dessa conferência – *Moradia, infraestrutura e serviços* –, tem-se a clara e direta compreensão da importância do papel do setor informal na construção de soluções para problemas estruturais, já àquela época, nas grandes cidades e nos países subdesenvolvidos. Nesse contexto, a agenda da Habitat I

é clara ao afirmar que “o chamado setor informal já provou sua capacidade de atender às necessidades dos menos favorecidos” (United Nations, 1976, tradução nossa), necessitando de reconhecimento e assistência do poder público.

Essa situação não é modificada na Habitat II, quando o informal continua aparecendo com grande preponderância. No relatório da conferência, o termo aparece dezessete vezes, sempre como economia informal ou setor informal, e de uma maneira positiva, atrelado a uma economia urbana alternativa. Como exemplo, há os bancos comunitários, as cooperativas, a participação social e a tecnologia local, sempre vinculados à ideia do informal. O informal constitui parte da solução para diversos problemas sociais e é, de certa maneira, “celebrado” como fonte de inovações.

Contudo, em 2016, concomitantemente à aceleração da produção acadêmica vinculada ao termo assentamentos informais, na agenda final da Habitat III, diferentemente do que vinha acontecendo até então, o termo informal, em quase todas as dezenove aparições, tem conotação negativa, sendo apenas quatro vezes relacionado à economia urbana e nas outras quinze relacionado a assentamentos humanos, sem que houvesse qualquer definição prévia.

Assim, a *Nova Agenda Urbana* (United Nations, 2016), título do documento final desta conferência, reforça análises anteriormente realizadas e que apontam para a apresentação ao mundo de uma “gramática dos negócios urbanos” (Balbim, 2018), em que a informalidade passa a cumprir o papel de “degradar” o entendimento sobre determinados espaços da cidade. Isso reforça a constituição de um amplo estoque de terras imobilizadas, que devem ser formalizadas para viabilizar sua entrada no mercado imobiliário do circuito superior da economia (uma lógica de negócios corporativos), como se essas mesmas terras não fossem negociadas, herdadas e produzidas segundo lógicas também de mercado, mas em circuitos a serem dominados.

Portanto, entre a segunda e a terceira conferências Habitat, profundas mudanças aconteceram, justamente quando o termo assentamentos informais começa a ser utilizado na produção científica. Ao final dos anos 1990, a United National Centre for Human Settlements sai de uma crise de financiamento com um novo nome, UN-Habitat, novos parceiros e estratégias. Com a mudança de nome, essa agência da Organização das Nações Unidas (ONU) traz um novo diretor e, com isso, uma nova estratégia, que é agrupada no programa Cidades sem Favelas (Cities Without Slums).

Ao mesmo tempo, para o financiamento desse programa, é formado o Cities Alliance, grupo de países doadores em conjunto com o Banco Mundial. Então, é neste momento que a favela entra como objeto principal e o termo assentamento informal passa a ser utilizado, enquanto esforços de simplificação estavam sendo feitos para atender os países e fundos doadores. Entre esses esforços, acabou culminando, por exemplo, o Objetivo 7 do Milênio, na meta 10, que trata desses assentamentos como áreas sem saneamento, pobres e sem regularização.

Tendo apresentado esta periodização histórica na escala global, o Brasil passa a ser objeto de análise, sendo examinadas, em muitos casos, as rupturas na periodização do modelo de urbanização, das políticas de urbanização e das políticas de habitação no Brasil. Além de rupturas, podem ser verificadas também continuidades, como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e os programas Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela.

Atualmente, o modelo de urbanização brasileira aparenta certa continuidade, baseada na exclusão, na segregação ditada pelas normas e regras e por um planejamento elitista, que determina o que é formal e exclui absolutamente tudo o que se considera como informal – isto por não o definir, isto é, por não ser levada em conta a sua importância, mantendo-o apenas como um qualificador.

Observando-se os resultados do levantamento bibliográfico relativos às teses e dissertações, em língua inglesa, espanhola e portuguesa, que tratam sobre assentamentos informais no mundo todo, nota-se que em inglês a aceleração do uso do termo inicia-se na década de 1990. No Brasil, por sua vez, as primeiras duas teses e dissertações são defendidas apenas no período de 2000 a 2009, havendo uma significativa aceleração no período de 2010 a 2019, com 48 teses.

Há um considerável *delay* em relação às teses e dissertações em inglês, mas esta realidade também oferece uma pista de que, no Brasil, os assentamentos informais são incorporados apenas em meados dos anos 2000. Esse indício levou à investigação da política nacional brasileira, a fim de tentar entender como esse termo chegou ao país.

Antes de meados dos anos 2000, há uma série de políticas de urbanização de favelas, de reconhecimento de direitos e de regularização fundiária que sempre utilizaram o termo assentamentos precários e aglomerados subnormais, mas jamais assentamentos informais.

O Favela Bairro, no Rio de Janeiro (1995), que tinha o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), consiste no primeiro programa de urbanização de favelas. Em nível nacional, o programa Habitar Brasil (HBB), do BID (1999), sempre trabalhou com o termo assentamentos precários. É válido destacar, nesta geopolítica das cidades, que o BID não participou da aliança entre Cities Alliance e Cities Without Slums. Observa-se que o programa Papel Passado, do início do Ministério das Cidades (MCIDADES), o HBB e a Política Nacional de Habitação (Lei nº 11.124/2005)⁴ sempre lidaram com assentamentos precários.

Há uma mudança aparente quando o MCIDADES fez acordos com o Cities Alliance: pela primeira vez, um documento de nível nacional utiliza o termo assentamentos informais. Anteriormente, identificou-se que alguns técnicos do Senado Federal, na missão oficial do Brasil à Habitat II, já iniciavam alguma produção sobre assentamentos informais, mas naquele momento o termo não repercutiu em nenhuma outra documentação ou política.

Assim, o termo surge, em 2006, no curso chamado Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos, promovido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, fruto da parceria entre MCIDADES, Cities Alliance e Cities Without Slums. O manual do curso possui diversos autores, tendo sido escrito cada capítulo de forma autoral. Em dois capítulos, o termo aparece pontualmente *en passant*. Já em outros dois capítulos, ambos escritos pelo mesmo autor, o termo figura em 68 ocorrências e, assim como em todos os outros documentos prévios da UN-Habitat, não há definição do que são assentamentos informais, apenas a relação estabelecida entre estes e o caráter precário, atrelado ao indigno, inaceitável e assim por diante. Não obstante, é importante dizer que não há nesse curso nenhuma relação entre o termo assentamento informal e os condomínios irregulares, clandestinos ou ilegais de classe média. Assentamento informal é termo exclusivamente associado à pobreza e seus conteúdos negativos, mesmo que apenas simbólicos.

4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>.

Em 2008, é lançado outro curso, chamado Acesso à Terra Urbanizada, no qual também consta o termo assentamentos informais, com dezoito ocorrências em um único capítulo, sendo tais aparições novamente atribuídas a uma visão pejorativa.

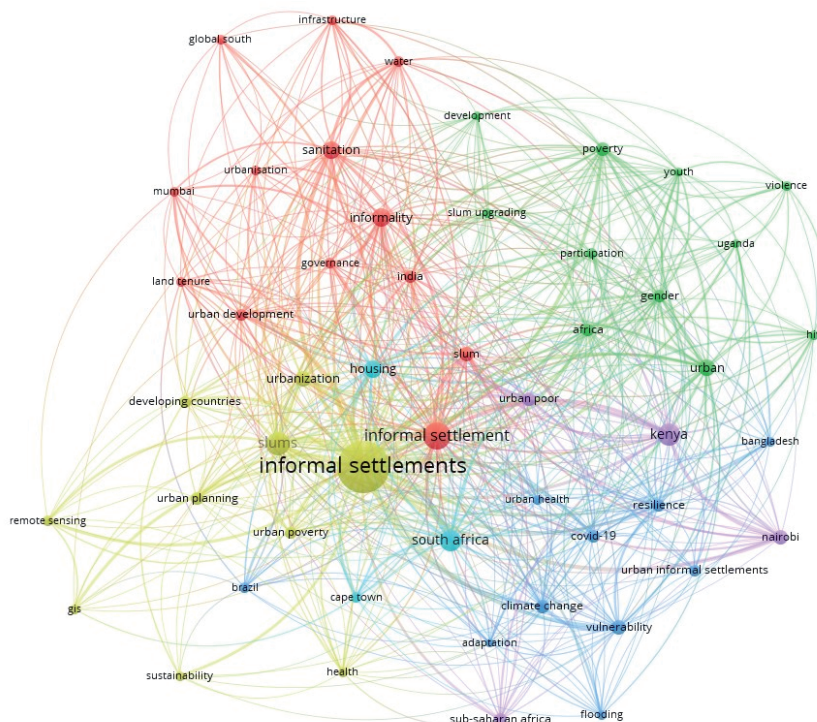
A Secretaria Nacional de Programas de Habitação, em 2010, após o fim do HBB, faz uma parceria com o Cities Without Slums para lançar o curso Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários. Entretanto, tratava-se de um curso bilíngue e, na tradução, os assentamentos precários aparecem majoritariamente como *informal settlements*. Nesse momento, portanto, inaugurou-se a possibilidade de levar para o mundo um entendimento do sul, mas houve uma opção, por razões que parecem geopolíticas, da tradução por assentamentos informais, corroborando o termo que constituiria, alguns anos mais tarde, uma agenda internacional quente.

3 INFORMAL SETTLEMENTS E A AGENDA INTERNACIONAL DE PESQUISA

A análise dos resultados quantitativos da produção acadêmica pode ser observada como um mapeamento da produção global sobre *informal settlements*, e foi realizada a partir do cruzamento de informações de metadados, como o ano de publicação, as palavras-chave, os periódicos, os(as) autor(es), o país de origem, a fonte financiadora, a afiliação etc.

Analisando-se as palavras-chave dos milhares de artigos que, desde os anos 1990, principalmente, passam a utilizar o termo *informal settlements* (figura 1), destaca-se a África e junto dela evidenciam-se as palavras relacionadas à pobreza e à saúde (em verde). Essa questão chamou muita atenção ao longo desta etapa da pesquisa, pois foi identificado o uso do termo com uma significativa produção relacionada a questões de saúde, com destaque para o tema da aids.

FIGURA 1
Mapeamento bibliométrico das 51 palavras-chave que mais ocorreram nas publicações indexadas na Web of Science



Fonte: VOSviewer.
Elaboração do autor.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em seguida, também se destaca uma família de palavras-chave que aborda os temas de saneamento, urbanização de favelas e infraestrutura, em vermelho. Adicionalmente, foram identificadas palavras relativas aos sistemas de informação geográfica, na família de palavras-chave em amarelo. Dessa forma, percebeu-se o uso locacional do termo *informal settlements*, ou seja, não se trata de uma questão de definição de conceitos ou uma análise teórica ou sociológico-política, mas sim uma questão prática e funcional.

O Brasil também aparece como palavra-chave com elevada ocorrência nas pesquisas, na família de palavras-chave nas cores azul e lilás, estando associado, entre outras, à palavra-chave covid-19, o que pode revelar a produção mais recente do Brasil, relacionando o tema aos assentamentos informais.

Analisando-se os países produtores de informação e as afiliações, ou seja, as universidades, os centros de pesquisa e o financiamento dessas pesquisas, nota-se que os principais países que publicam artigos sobre assentamentos informais no mundo são: África do Sul, Estados Unidos, Inglaterra e Quênia.

No caso do Quênia, esta posição no *ranking* de publicações pode explicar-se pelo fato de a UN-Habitat, uma grande difusora do termo, estar sediada nesse país. Os Estados Unidos e a Inglaterra, por sua vez, são países do norte que financiam as pesquisas e usualmente encontram-se no topo dos *rankings* dos que mais publicam. O aparecimento da África do Sul, no entanto, incitou um questionamento.

Observando-se a relação de publicações desses países entre si, nota-se uma intensa rede de cooperação; na análise dos centros de cálculo, ou seja, as universidades que produzem a informação, a maior concentração é de universidades da África, responsáveis por 70% dessa produção. Nota-se, portanto, uma produção que parte da África, a partir de relações com os Estados Unidos e a Inglaterra, com uma presença relevante de temas relacionados à saúde.

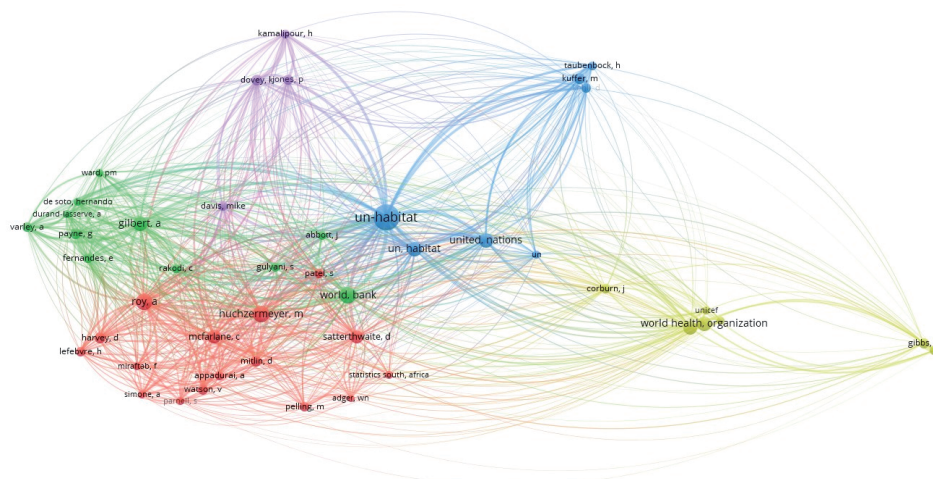
Ao avaliar as instituições que financiam essas pesquisas, fica clara a proeminência do norte global, notadamente instituições da União Europeia, em especial da Inglaterra, e dos Estados Unidos. Mapeou-se, portanto, o continente africano como difusor das pesquisas sobre assentamentos informais, com colaboração, sobretudo, do Reino Unido.

Em contrapartida, há uma predominância do norte entre as agências financiadoras, reforçando a hipótese de que esse termo traz uma percepção do norte global sobre a realidade do sul global, fortalecendo a questão inicialmente mencionada da agenda quente de pesquisa, havendo uma espécie de retroalimentação, em que o sul valida o discurso trazido pelo norte. Complementarmente, tendo em vista a relevância da África do Sul e da Inglaterra, há indícios do reforço de questões históricas relativas à colonização que levam à perpetuação de ideários dualistas, pejorativos e desclassificatórios, contribuindo para a propagação de contextos – e políticas públicas – excludentes e segregadores.

Na análise das citações, foram mapeados quem são os autores (figura 2), os periódicos e as publicações mais citadas. Observa-se uma desconexão entre eles, ou seja, quem é mais citado não é quem mais publica sobre o tema, o que nos despertou atenção.

FIGURA 2

Mapeamento bibliométrico dos 45 autores mais citados nas publicações indexadas na Web of Science



Fonte: VOSviewer.

Elaboração do autor.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Foi possível mapear, entre os autores mais citados, grupos de autores das áreas de sistemas de informação geográfica (no canto superior direito da figura, em azul) e medicina, com destaque para o tema da aids (no canto inferior direito da figura, em amarelo), ambos utilizando o termo assentamentos informais de modo locacional e funcional. Em contrapartida, foi também mapeado um uso crítico ou que tem uma formulação ligada à gestão urbana, na região esquerda da figura, em vermelho, verde e lilás. Esse grupo foi denominado de formuladores-críticos e abarca publicações de autores como Ananya Roy, Mike Davis, Alan Gilbert, Hernando de Soto, entre outros.

Em relação às publicações mais citadas, destaca-se um documento de 2003, da UN-Habitat, denominado *The Challenge of Slums (O Desafio das Favelas)*,⁵ citado pela maioria das publicações, de diferentes áreas temáticas.

Ao observar os autores mais citados, é notável a presença de diversos organismos internacionais, como o Banco Mundial, e de agências da ONU, como a UN-Habitat, mas também a própria ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial da Saúde (OMS), entre outras. Essas agências podem ser observadas na região central da figura 2, em azul, e também em amarelo, da região central para a região direita da figura.

A preponderância dessas agências internacionais indica sua relevância em organizar o discurso dualista formal-informal, confirmando a importância da análise geopolítica do uso desse e de outros termos construindo uma narrativa, como já visto, oriunda de uma produção do sul, mas organizada e financiada pelo norte.

Tendo como pano de fundo os achados da pesquisa até este momento, observa-se, inicialmente, a questão dos centros de difusão, das agências financiadoras e do uso funcional do termo, os quais fundamentam e corroboram formas “colonialistas” de desenvolvimento. Essa realidade não é inédita para o tema dos assentamentos informais. Ao contrário, ela reiteradamente se reformula, ao serem criados novos termos e modas acadêmicas, e intensifica-se o sincronismo entre academia, agências de financiamento e outras instituições.

5. Disponível em: <<https://unhabitat.org/the-challenge-of-slums-global-report-on-human-settlements-2003>>.

Os dados obtidos apontam para indícios da formação ou da existência de uma rede de debate crítico, ainda que pareça pequena e pouco articulada. Também revelou-se um mapeamento do poder que institui como regra os modos e as práticas formais e, por isso, desqualifica o conhecimento que se origina do sul.

Esse mapeamento dos centros de poder é fundamental para reconhecer a política pública, por exemplo, do MCIDADES, que não deu andamento às definições criteriosas do que eram assentamentos precários, as quais contribuiriam para o debate mundial.

Outra consideração refere-se à difusão universal do termo, que indica um aprofundamento da desigualdade e da segregação no mundo inteiro, já que a precarização das condições de vida está se tornando mais global. Retomando a discussão da OIT, nos anos 1990, sobre o dilema da informalidade do trabalho, esse parece ser um caminho semelhante, uma vez que as cidades, de modo geral, estão ficando também mais desiguais.

Revela-se, a partir dos achados da pesquisa como um todo, uma retórica da informalidade que qualifica a produção de parcela do urbano em oposição àquilo que se substantiva: o formal. A informalidade não é substantivada, ela permanece como uma qualidade, o que aprofunda a divisão entre a cidade ideal, dos manuais e leis, essa sim substantiva, e a outra cidade, não explicada e tampouco reconhecida. Desse modo, o universo acadêmico abdica da discussão dessa cidade informal, que acaba não sendo reconhecida nas suas regras, normas, condutas e práticas.

Analisando-se os resultados sob o prisma dos circuitos da economia urbana, é relevante apontar que o autoconstrutor, isto é, aquele que constrói sua casa no final de semana, se qualifica na sobrevivência. Sua capacitação está na indústria da construção e seu trabalho é na construção civil. Evidencia-se, com isso, que os circuitos são completamente interdependentes. A própria especulação fundiária – a formação do preço da terra – está relacionada à escassez produzida de terra, dita formal, sendo que há considerável quantidade de terras não inseridas no mercado, especulativas, ou qualificadas como informais e que servem de reserva de expansão do mercado imobiliário via “formalização”/regularização seletiva. Observa-se, assim, como certas questões tidas como realidades quase naturais são intencionalmente fabricadas.

Esta análise reforça a compreensão de que é papel da pesquisa – e, portanto, de todos aqueles que fazem parte dela – trazer à luz questões políticas, simbólicas e mesmo subjetivas, para que não se reproduzam, muitas vezes de maneira acrítica, conceitos absolutamente esvaziados. Apesar das longas leituras realizadas durante esta pesquisa, ainda não foi possível definir o que são assentamentos informais, mas é possível definir o que são assentamentos precários, por exemplo.

Finalmente, perguntas que permeiam a pesquisa e direcionam seu andamento são: qual o futuro das nossas cidades? Seguiremos reproduzindo padrões insustentáveis de desenvolvimento (os padrões da cidade formal, que consome energia, polui etc.) ou vamos aprender com as estratégias de sobrevivência daquilo que se chama de informal (as estratégias de sobrevivência daqueles que estão na escassez)?

Atividades futuras desta pesquisa buscarão aprofundar os achados aqui apresentados, entre eles a continuidade de entrevistas com atores-chave e formuladores críticos que tratam sobre o tema no Brasil e também no exterior, bem como prosseguir com a análise de políticas nacionais de países selecionados.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. *In*: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p. 13-28.

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1970.

HART, K. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. **The Journal of Modern African Studies**, v. 11, n. 1, p. 61-89, 1973. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0022278X00008089>>.

ILO – INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **Employment, incomes and equality**: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Geneva: ILO, 1972.

_____. **The informal economy and decent work**: a policy resource guide, supporting transitions to formality. Geneva: ILO, 1991.

SANTOS, M. **L'espace partagé**: les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés. Paris: M.-TH Génin; Libraries Techniques, 1975.

_____. Spatial dialectics: the two circuits of urban economy in undeveloped countries. **Antipode**, v. 17, n. 2-3, p. 127-135, 1985.

SOTO, H. **The mystery of capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York: Basic Books, 2000.

UNITED NATIONS. **The Vancouver action plan**. New York: UN, 1976. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/van-plan.htm>>.

_____. **New urban agenda**. Quito: Equador, 2016.