

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 8 – A CONSTRUÇÃO DA INFORMAÇÃO NA PESQUISA DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS NO BRASIL: PERCEPÇÕES DOS PESQUISADORES DE CAMPO
<b>Autores(as)</b>	Cleandro Krause Bruno Gallina David Melo van den Brule Elisa Escosteguy Utzig Fernanda Balestro Fernanda Carolina Vieira da Costa Francisdeny Cavalcante da Rocha Gabriel Moraes de Outeiro Giuliana de Freitas Heleniza Ávila Campos Lívia Salomão Piccinini Manoela Guedes Ferreira Jordão de Vasconcelos Rafael Gonçalves Gumiero Raquel de Mattos Viana Sergio Moreno Redón Tiago Gonçalves da Silva
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo8">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo8</a>

<b>Título do livro</b>	NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIIDADE HABITACIONAL
<b>Organizadores(as)</b>	CLEANDRO KRAUSE ROSANA DENALDI
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília

© 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.

<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-044-8
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8</a>

© 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.

## A CONSTRUÇÃO DA INFORMAÇÃO NA PESQUISA DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS NO BRASIL: PERCEPÇÕES DOS PESQUISADORES DE CAMPO

Cleandro Krause<sup>1</sup>  
Bruno Gallina<sup>2</sup>  
David Melo van den Brule<sup>3</sup>  
Elisa Escosteguy Utzig<sup>4</sup>  
Fernanda Balestro<sup>5</sup>  
Fernanda Carolina Vieira da Costa<sup>6</sup>  
Francisdeny Cavalcante da Rocha<sup>7</sup>  
Gabriel Moraes de Outeiro<sup>8</sup>  
Giuliana de Freitas<sup>9</sup>  
Heleniza Ávila Campos<sup>10</sup>  
Lívia Salomão Piccinini<sup>11</sup>  
Manoela Guedes Ferreira Jordão de Vasconcelos<sup>12</sup>  
Rafael Gonçalves Gumiero<sup>13</sup>  
Raquel de Mattos Viana<sup>14</sup>  
Sergio Moreno Redón<sup>15</sup>  
Tiago Gonçalves da Silva<sup>16</sup>

---

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

2. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail*: <bruno.bg@hotmail.com>.

3. Professor substituto do curso de licenciatura em geografia no Departamento de Educação e Tecnologias da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop). *E-mail*: <naturezageografia@gmail.com>.

4. Arquiteta e urbanista. *E-mail*: <elisaeutzig@gmail.com>.

5. Doutoranda no Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS. *E-mail*: <febalestro@gmail.com>.

6. Diretora-geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). *E-mail*: <fernandacarolinacosta@hotmail.com>.

7. Presidente da Construir Ecologicamente (OSC) e secretária do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Juazeiro do Norte-CE. *E-mail*: <denia\_cavalcante\_@hotmail.com>.

8. Professor adjunto no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Icsa/Unifesspa). *E-mail*: <gmouteiro@unifesspa.edu.br>.

9. Arquiteta e urbanista. *E-mail*: <giu.giuliana@gmail.com>.

10. Professora no Departamento de Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da UFRGS. *E-mail*: <heleniza.campos@ufrgs.br>.

11. Professora no Departamento de Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da UFRGS. *E-mail*: <livia.piccinini@ufrgs.br>.

12. Membro fundadora e assessora técnica popular na Cooperativa Arquitetura, Urbanismo e Sociedade (Caus). *E-mail*: <manoela.jordao@gmail.com>.

13. Professor adjunto no Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional (Iedar)/Unifesspa. *E-mail*: <gumiero@unifesspa.edu.br>.

14. Pesquisadora na Fundação João Pinheiro (FJP). *E-mail*: <raquel.viana@fjp.mg.gov.br>.

15. Professor adjunto no Iedar/Unifesspa. *E-mail*: <smredon@unifesspa.edu.br>.

16. Sócio-diretor na Gênese Consultoria e Assessoria (Recife-PE). *E-mail*: <tiagogs74@gmail.com>.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é registrar a construção da informação da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil (Pesquisa NUI) no contexto de aplicação da pesquisa de campo, de modo a contribuir com insumos para esforços semelhantes e, eventualmente, para a ampliação da abrangência da pesquisa, conforme venha a ser aplicada em outros territórios.

Três meses após o encerramento da coleta de informações nos municípios, os pesquisadores de campo foram convidados a contribuir com seus depoimentos sobre a experiência da pesquisa de campo. Duas reuniões do tipo grupo focal foram realizadas, com a sugestão de questões iniciais para os depoimentos, abordando a coleta da informação em si, percepções sobre a regularização fundiária nos municípios e o modo como os pesquisadores teriam sido percebidos pelos informantes.

A autoria é coletiva, de todos os pesquisadores de campo que contribuíram com seus depoimentos, além do editor do capítulo. A transcrição literal de trechos dos depoimentos está identificada, tendo sido realizada com base na gravação e na posterior degravação dos grupos focais, com o consentimento dos pesquisadores de campo.

A estrutura deste capítulo segue, de modo geral, o roteiro das reuniões. Após uma breve apresentação da técnica do grupo focal, estão três seções com as falas dos pesquisadores de campo, as quais abordam a experiência do contato e da coleta de informações nas prefeituras municipais, informações sobre as ações locais de regularização fundiária e, por fim, o modo como os próprios pesquisadores de campo pensam terem sido percebidos pelos informantes nos municípios. O capítulo é concluído com uma seção de considerações finais.

## 2 A REALIZAÇÃO DOS GRUPOS FOCAIS

Apesar de ter sido, inicialmente, concebido no campo das ciências sociais, em meados do século XX, o grupo focal tornou-se mais conhecido como técnica de pesquisa de mercado, e só mais recentemente voltou a ser utilizado em pesquisas qualitativas nas ciências sociais. A marca do grupo focal é o uso de interações no grupo para produzir dados e reflexões que seriam menos acessíveis se não houvesse tal interação (Morgan, 1996).

Os participantes de um grupo focal são selecionados por terem alguma característica em comum, inerente ao próprio tema do grupo. Nele, o pesquisador – que atua como moderador – busca criar um ambiente que encoraje os participantes a dividirem suas percepções e pontos de vista sem pressioná-los a chegar a um consenso. Um grupo focal funciona quando seus participantes sentem-se confortáveis, respeitados e livres para dar suas opiniões sem julgamento (Krueger e Casey, 2014).

Nesta pesquisa, foram realizados dois grupos focais, com o mesmo objetivo de colher impressões sobre como foi feita a pesquisa de campo de núcleos urbanos informais (NUIs) em um total de 150 municípios, em seis polos distribuídos pelo país, entre os meses de janeiro de 2020 e fevereiro de 2021. Todas as pessoas que haviam atuado como pesquisadoras de campo foram convidadas, deixando-se claro que sua presença seria desejável, mas não obrigatória. Quinze pessoas confirmaram presença, e foram divididas em dois grupos. Elas já se conheciam mutuamente, em maior ou menor grau: quando a pesquisa foi iniciada, uma reunião de apresentações foi realizada no Ipea em Brasília, com a presença dos pesquisadores de campo II do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, responsáveis pela coordenação das atividades em cada polo. Com a pandemia da covid-19, as reuniões da coordenação da pesquisa no Ipea com os pesquisadores de campo nos polos passaram a ser realizadas por videoconferência. A partir de agosto de 2020 e até o final da pesquisa de campo, as equipes nos polos foram reforçadas com pesquisadores de campo I. Nos grupos focais, aproximadamente metade dos participantes havia acompanhado a pesquisa desde seu início e a outra metade, durante os seis meses finais.

No dia 17 de maio de 2021, data dos dois grupos focais, com a continuidade da pandemia, o uso de videoconferência também foi necessário. Assim, os recursos técnicos das reuniões dos grupos focais não se diferenciaram das outras reuniões por videoconferência já realizadas ao longo de mais de um ano. O que diferenciou os grupos focais foi a condução da reunião, em que não havia uma pauta a ser cumprida. O coordenador da pesquisa, que assumiu o papel de moderador, apresentou tópicos para discussão, na forma de questões abertas, e, em seguida, concedeu a palavra a quem desejasse se manifestar. Também participaram dos grupos focais pesquisadoras que atuaram na coordenação da pesquisa no Ipea.<sup>17</sup>

As questões foram previamente definidas, de modo que essa técnica de pesquisa qualitativa pudesse ser complementar às informações que já haviam sido apresentadas pelos pesquisadores de campo em relatórios parciais de cada polo. Desejava-se conhecer em detalhe a experiência subjetiva do contato com os possíveis informantes da pesquisa nos municípios, incluindo o processo de ganho de confiança dos atores locais. Como um tema subjacente aos NUIs é a sua regularização fundiária, desejava-se também conhecer quais aspectos mais notáveis foram percebidos quanto à realização dessa política pública em âmbito local. Por fim, um último tópico refere-se à própria percepção que os pesquisadores tiveram de sua atuação nos municípios, ou seja, o modo como os informantes teriam reagido à sua presença.

---

17. Rosana Denaldi responsabilizou-se pela assistência à moderação; Mariana Roberti Bomtempo, Tatiana Mamede Salum Chaer e Miriam Francisca Rodrigues Couto participaram como observadoras; e a gravação dos grupos focais coube a Mariana Roberti Bomtempo e a Tatiana Mamede Salum Chaer.

Em que pesem as muitas diferenças entre um grupo focal presencial e as adaptações que foram necessárias no contexto da pandemia, avalia-se que foi possível obter impressões e opiniões livres e desimpedidas dos participantes, as quais abrangeram todos os tópicos inicialmente previstos. Os resultados estão a seguir.

### **3 COMO FOI ESTABELECIDO O CONTATO E COMO FOI FEITA A COLETA DAS INFORMAÇÕES NOS MUNICÍPIOS?**

A busca de informações sobre NUI nas prefeituras municipais envolveu uma série de procedimentos. Inicialmente, tratou-se de buscar, nos sítios eletrônicos das prefeituras, a sua estrutura, de modo a identificar a existência de algum setor dedicado à regularização fundiária ou, na sua falta, de alguma área com possível afinidade – planejamento urbano, habitação, obras etc. A seguir, tentou-se um contato telefônico, que, em pequenas cidades, poderia até mesmo ser “um telefone bem genérico da prefeitura, às vezes até da portaria de entrada, que era o único contato telefônico que funcionava” (Giuliana de Freitas).

O conhecimento prévio, por parte de pesquisadores de campo que já haviam realizado atividades nos municípios, facilitou os contatos.

A gente integra uma cooperativa de assessoria e consultoria que (...) já tinha feito vários trabalhos (...) para alguns municípios daqui da região metropolitana (...). Então, o contato (...) foi mais fácil, porque a gente já conhecia, pelo menos a gente já tinha essas pessoas de referência nesses municípios (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

Fomos diretamente na pessoa que vai conhecer todo o organograma da prefeitura e mais ou menos vai saber qual que é a área que está levando os temas fundiários, os temas de bairros e favelas etc. (Sergio Moreno Redón).

Assim, foi muito comum recorrer às próprias redes de conhecidos nos municípios, em busca dos contatos iniciais. Utilizados por pesquisadores de campo que são professores, o contato com alunos e orientandos (e também ex-alunos e ex-orientandos, além de possíveis futuros alunos e orientandos), que exerciam atividades nos municípios, também foi útil. Ainda, em outros casos, foi utilizada uma lista inicial, fornecida por órgãos de planejamento estadual ou metropolitano, como a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) e a Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). Contudo, essas listas não eram específicas dos contatos mais adequados à regularização fundiária, e exigiram complementações.

Com a emergência sanitária, devido à pandemia da covid-19, impôs-se isolamento social, e, com isso, a impossibilidade de contatos presenciais, de março a agosto de 2020, aproximadamente. Os contatos passaram a ser não presenciais, o que trouxe incertezas que, em vários casos, exigiram o reinício do processo de coleta de informações.

Muitas vezes, a gente achava que *tava* indo para o caminho certo e de repente percebia que não tinha nada a ver, que não era esse setor, que de repente foi algum desencontro de informações ou porque realmente ninguém sabe, ali dentro, quem é que trata especificamente da questão fundiária. (...) E aí as pessoas da prefeitura acham que é um setor, e depois a gente descobre que não, e que, na verdade, foi criada uma comissão especial para isso e que ninguém está sabendo (Giuliana de Freitas).

Nos casos em que não se dispunha de qualquer informação de contato, ou quando as tentativas de contato por telefone ou e-mail foram infrutíferas, os pesquisadores optaram por deslocar-se aos municípios para buscar um contato presencial, muitas vezes, sem aviso, para iniciar os trabalhos. Isso mostrou-se viável em razão do relativo abrandamento da pandemia entre os meses de setembro de 2020 e início de 2021, período que coincidiu com o reforço no número de pesquisadores de campo:

a gente chegou lá *na tora*, a gente acampou e disse “a gente só sai daí quando vocês receberem a gente” (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

Teve alguns (...) que a gente bateu na porta do gabinete do prefeito ou da prefeita, e aí foi direcionado (Tiago Gonçalves da Silva).

Desde o início, a coordenação da pesquisa disponibilizou cartas de apresentação aos pesquisadores de campo, que ajudaram a vencer resistências.

O secretário atendeu a gente bem desconfiado, bem relutante, mas, quando viu as documentações [cartas de apresentação do Ipea], começou a abrir mais as informações e repassou a gente para o pessoal técnico que trabalhava diretamente com o objeto. Então, teve tanto as portas abertas, em alguns municípios, como um trabalho de formiguinha, em outros, para conseguir fazer o acesso (Tiago Gonçalves da Silva).

Falar que era do Ipea, que era de um projeto do MDR, foi superimportante (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

Porque a gente desarma as pessoas com uma boa palavra, com uma palavra cordial, amiga, mostrando um documento com a assinatura [do coordenador da pesquisa]. Desarmar as pessoas é uma coisa boa, e o nome do Ipea, do ponto de vista da minha percepção pessoal, é um nome que está limpo (David Melo van den Brule).

Por outro lado, circunstâncias como as campanhas eleitorais municipais de 2020 trouxeram dificuldades.

E o cara me respondeu basicamente assim: “amigo, eu estou muito ocupado até as eleições, depois eu falo com você”. Então, assim, o próprio jeito como a pessoa fala é porque, em alguns locais, desses municípios menores, tem uma relação muito informal para poder tratar as pessoas, e esse contato presencial é muito importante (Gabriel Moraes de Outeiro).

Alguns casos era, talvez, uma desconfiança, por causa do período das eleições mesmo, e são informações sensíveis, por exemplo, caso de (...). A gente já tinha tentado com vários, já tinha insistido bastante nesse contato. Ele não estava realmente querendo

passar as informações, e a coisa só andou depois das eleições, passado um tempo (Fernanda Balestro).

A minha percepção pessoal é que os funcionários públicos tinham uma maior abertura para falar mais e que os secretários eram um pouco mais relutantes. (...) os servidores estáveis, porque os secretários já tinham uma questão ali da época da eleição (Elisa Escosteguy Utzig).

Geralmente, uma sequência de contatos *piramidais* era iniciada com detentores de cargos comissionados, secretários ou diretores, mas as informações só foram efetivamente obtidas à medida que se obtinham contatos com funcionários subordinados aos primeiros.

E nem sempre essa pessoa é quem está coordenando as funções de regularização. Às vezes, a pessoa que está coordenando, ela só tem um cargo político, ela não tem acesso às informações técnicas, e a gente precisava disso, então a gente tinha que começar a descobrir quem que era o servidor que (...) tá lá na prefeitura há muito tempo e que faz vistoria de campo, que consegue entender o tipo de situação que a gente *tava* querendo levantar (Giuliana de Freitas).

Nos contatos iniciais, mais que explicar que o objeto da pesquisa são núcleos urbanos informais, termo de uso recente, conforme foi definido pela Lei nº 13.465/2017, foi necessário recorrer a termos de amplo conhecimento, além de associar as ocupações à baixa renda de seus moradores.

A gente tem que usar uns termos muito básicos, questão de escritura de lote (...). Porque, se a gente usasse termos muito técnicos, como regularização fundiária e núcleos urbanos informais, a pessoa não fazia a menor ideia e mandava a gente para um setor que não tinha nada a ver. Então, usamos muito esses termos de escritura de lote [e] ocupação de baixa renda, aí a gente tinha que falar muito em termos de invasão, favela, coisas assim, para a pessoa do outro lado do telefone entender mais ou menos o que a gente estava querendo (Giuliana de Freitas).

Quando a gente chegava para explicar o que é núcleo urbano informal, a gente falava “olha, são locais ocupados por população de baixa renda, ocupação espontânea, que geralmente as pessoas construíram as suas casas. Pode ser a favela que a gente conhece, mas também um loteamento clandestino, irregular, que o cara foi lá retalhando o terreno e foi vendendo”. Então, a gente ia nisso, nessa caracterização (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

A gente explicava que era a favela, que era uma ocupação informal, que eram loteamentos irregulares e clandestinos, mas muitos também vinham com a palavra invasão. A gente vê que eventualmente tinha já o juízo de valor ali, dependendo de quem atendia. (...) A gente nota na forma de falar (Bruno Gallina).

Todos tinham alguma noção da temática, nem sempre nomeavam como NUI, davam outras terminologias: vilas, favelas, ocupação, invasão, mas eles tinham esse conhecimento (Raquel de Mattos Viana).



A menção à baixa renda dos ocupantes foi mesmo necessária para estabelecer limites entre territórios elegíveis à regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) ou à regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E).

A gente, quando pediu para eles passarem o levantamento dos núcleos urbanos informais para a gente, vieram alguns loteamentos que não eram de baixa renda no primeiro momento. Porque eu acho que este termo, núcleo urbano informal, não necessariamente faz a ponte com a questão da vulnerabilidade, com a questão das características de ocupação que dariam a entender que *tão* falando de loteamento popular, de um loteamento de um estrato social específico. Quando a gente recebeu, eu tive que fazer essa limpa primeiramente (...). Então, uma das coisas que (...) ficou bem explícito é que a informalidade, só a informalidade, não dá conta de caracterizar essa condição de vulnerabilidade de algumas áreas que seriam objeto de regularização fundiária (Manoela Guedes Ferreira Jordão de Vasconcelos).

A gente conseguiu, neste primeiro momento, [o] retorno de material, e o material estava bem organizado, mas também era um mapa da irregularidade, não necessariamente eram as áreas mais vulneráveis, ou de baixa renda. Então, a gente teve que fazer essa triagem também. O material que as meninas receberam também veio com esse tipo de situação; até por isso, no começo gerou um questionamento se entraria tudo, porque algumas coisas seriam Reurb-E, outras Reurb-S (Bruno Gallina).

O uso progressivo de termos técnicos com os contatos serviu para confirmar que se tratava do informante mais adequado à pesquisa.

No início, a pessoa não fala de núcleo urbano informal, que, realmente aqui, somente duas prefeituras falavam de núcleos urbanos informais. Mas, quando tu começa a falar de uma determinada área, a pessoa te dá [o número d]os habitantes, te diz o limite da área. Se fala de algum termo um pouco mais técnico, diferenciando entre ocupação, parcelamento irregular ou invasão (...). Então, essas coisas vão te dando indícios de que a pessoa é mais indicada, ou seja, o vocabulário e a completude dos termos e das informações que te oferecem (Sergio Moreno Redón).

Mais do que tratar de noções ou conceitos gerais, foi necessário à pesquisa de campo dar concretude às entrevistas com os informantes, por exemplo, utilizando referências prévias de mapeamento e/ou nomeando os territórios, para que se recebessem informações: “porque talvez o técnico não sabe a nomenclatura (...), mas se tu falas o nome da área concreta, ele vai te dar os dados dessa área (...). Então, pergunta para ele, ‘olha, e esse bairro (...)?’ ‘Sim, lá é (...) tudo irregular’” (Sergio Moreno Redón).

O mapeamento dos NUIs caracterizou-se, na maioria dos municípios, como uma produção conjunta de informações entre pesquisador de campo e informante. A seguinte fala mostra bem como um processo de descoberta ou desdobramento de informações se deu a partir de algumas referências iniciais.

A gente ia marcando no Google Earth, aí a gente perguntava “onde é que tem?”, e a pessoa “ah, eu só conheço os três”, aí chegava a pessoa da Assistência [Social]: “ah, não tem só três, têm muito mais!”. E ia mostrando para a gente, no mapa da cidade, aonde é que *tava*. Então, isso me chamou muito a atenção (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

Durante os contatos, houve registro da existência de conflitos e sobreposição de competências entre órgãos do município, o que não impediu a coleta de informações, mas exigiu um esforço adicional dos pesquisadores,

e a gente descobriu (...) que tinham vários setores trabalhando sobre regularização fundiária. Que eles não se conversavam entre si, então cada um corria para um lado, e nessa reunião (...), deu o maior *quebra-pau*, porque eles começaram a descobrir entre si que um setor não passava a informação para o outro, que um estava fazendo uma coisa desconectada da outra, foi uma reunião supertensa (...), tem vários interesses conflitantes ali, e a gente aprendeu, com o passar do tempo, a mediar isso. [A pesquisadora de campo] conseguiu manter a calma e extrair as informações. Enquanto o povo *tava* lá discutindo, ela pegava informação com um para sair de lá com o material completo (Giuliana de Freitas).

Além da constatação da dispersão de informações, também foram identificados vários informantes, que são como “memórias vivas” dos territórios municipais, o que torna imprescindível contar com sua prestação direta de informações para a pesquisa de campo, nos muitos casos em que não havia mapeamentos preexistentes.

Às vezes, o secretário não sabia de nada. Às vezes, o técnico em si não sabia muita coisa, mas tinha alguém, como se fosse o arquivo vivo da cidade, que sabia um monte de coisa. Que sabia várias informações, independentemente do cargo que ele ocupava (Gabriel Moraes de Outeiro).

Pego aí este exemplo (...) que a pessoa vai [à prefeitura] de quinze em quinze dias. A pessoa (...) não conhece bem a cidade, e aí a gente precisava de uma outra pessoa, de um outro funcionário efetivo, ou, às vezes, o membro de uma secretaria que conhecia mais o mundo real do município (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

E aí ele falou: “ah, já sei quem é a pessoa que você precisa”. Ele chamou o topógrafo, que já tinha “200 anos” dentro da prefeitura. O cara sentou do meu lado e aí ele entendeu exatamente o que eu precisava. E, numa reunião de três horas, mais ou menos, ele me passou todas as informações, inclusive corrigindo ou complementando as informações [obtidas anteriormente]. (...) É normalmente aquele técnico que já está na prefeitura há muitos anos, em especial o pessoal de topografia ou de fiscalização. Nem sempre eles têm uma formação específica. Mas eles trabalham com fiscalização. Rodam pelo município inteiro. Têm conhecimento de mapeamento, por conta muito desse tempo de trabalho dentro da prefeitura, mas não necessariamente com uma formação específica. Essa figura a gente percebeu em várias prefeituras. Essa figura que conhece o território. Que realmente está lá na linha de frente, conhece a população daquele território. E por ser normalmente um

funcionário antigo, a pessoa acompanhou o surgimento daquela ocupação irregular, viu como que aconteceu. Acompanhou o processo de alguma tentativa de remoção ou não. Então, quando eu consegui encontrar essa pessoa na prefeitura, eu achava muito bacana (Giuliana de Freitas).

Eles chamaram uma pessoa que não era dessa secretaria, mas que era um funcionário muito antigo da prefeitura, que conhecia todas as ocupações, todos os loteamentos irregulares também. E a gente fez todo o mapeamento das áreas irregulares que tinham (...). Então, embora não fosse a secretaria mais óbvia, foram as pessoas que tinham bastante este conhecimento, e sabiam como a coisa funcionava na prática (Fernanda Balestro).

Ainda que tenha sido notada uma maioria de informantes com formação e cargo técnico nos municípios (arquitetos e urbanistas, engenheiros e mesmo tecnólogos etc.), houve casos, em pequenas cidades, de informantes com trajetórias profissionais incomuns.

Em municípios pequenos, pessoas que atuavam em mais de um segmento, não tinha uma pessoa que já vinha de uma formação por ter passado por um treinamento de graduação ou uma coisa assim, e assumir um cargo específico devido a um treinamento [ou] fruto de uma dedicação acadêmica ou coisa assim. Às vezes, a pessoa era um agricultor e atuava como motorista de secretário, e já atuou em outra pasta, e em outra pasta. Eu conheci um cara que foi vereador, ele era agricultor, e agora *tava* como motorista, e que foi ele que auxiliou a responder boa parte das perguntas, junto com a assistente social e acho que um tecnólogo (David Melo van den Brule).

Em suma, a realização da pesquisa de campo exigiu que fosse obtido um ganho de confiança por parte do pesquisador. Algumas falas detalham como teria sido esse processo.

A coisa de saber conversar com as pessoas e a gente conseguir conquistar a pessoa mesmo. Não é só uma reunião técnica. A gente tem que sentar e criar quase que uma amizade com a pessoa para a gente estabelecer essa relação de confiança para chegar no momento e a pessoa realmente abrir as dificuldades e tudo mais (...). O ganho de confiança que eu vejo foi muito de mostrar quais são os objetivos da pesquisa, para a gente fazer uma leitura de como é que tudo isso está acontecendo no município, para a gente conseguir mapear e desvendar quais são os entraves, as dificuldades e tudo mais (Giuliana de Freitas).

Sobre a confiança, olha, é bem difícil de dizer. Tem uma diferença entre presencial e pelo telefone. Presencial eu acho que, um pouco assim, como eu não sabia do tema, praticamente do tema de pesquisa eu comecei com essa pesquisa, o meu caso foi de utilizar o charme que pudesse para as pessoas se sentirem à vontade para poder falar (Sergio Moreno Redón).

A seguinte fala demonstra que uma solicitação objetiva e completa de informações teria contribuído para o compromisso da prefeitura em fornecê-las.

Aí a gente direcionava a mesma carta e já solicitava tudo. Solicitamos uma conversa para aplicar o questionário inicial, uma conversa para caracterizar os NUIs e uma conversa para a cartografia. Então, na carta, já estávamos solicitando toda a informação, depois era mais o contato cotidiano, ou seja, tentar manter uma regularidade nos contatos. Que poderia ser num dia, perfeito, se não a gente ia um outro dia, e outro dia, e outro dia... E me parece que isso também dava confiança, ou seja, tu marcavas com uma pessoa tal dia e hora. E para uma ou duas ou três vezes. Isso já dava uma certa confiança de que iria acontecer (Sergio Moreno Redón).

Por fim, experiências exitosas parecem ter se sucedido a dificuldades iniciais de contato.

Eu queria deixar isso de destaque, que foi uma daquelas mais difíceis e ao mesmo tempo foi a reunião mais interessante que a gente teve, da recepção, do momento. Uma reunião muito calorosa, muito bem recebida (...), com data show, lanche. Então, foi muito legal. E a experiência de não desistir é uma qualidade, porque teve alguns contatos que eu fiz (...) sobre o município de (...), por exemplo, que a gente fez o contato em setembro e a gente só foi conseguir ter uma reunião em dezembro. Então, se eu tivesse desistido, talvez, não teria essa reunião, mas aconteceu e inclusive a gente se encontrou com o prefeito, aquela coisa toda de bater foto e coisa e tal, mas aconteceu porque a gente não desistiu (David Melo van den Brule).

#### 4 COMO SE FAZ A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MUNICÍPIOS?

Em um desdobramento da coleta de informações sobre os NUIs, buscou-se saber como o município se organiza para executar tarefas relacionadas à regularização fundiária, além de traçar um perfil de quem seriam seus “operadores” nos municípios. Os relatos são muito abrangentes e ajudam a identificar diversos “gargalos” da regularização fundiária. Não se pretende aqui apresentar uma lista exaustiva de modos de fazer a regularização fundiária, nem das dificuldades e limitações encontradas. O registro serve, sim, para apontar as situações mais notáveis, do ponto de vista dos pesquisadores de campo, tanto que mereceram lembrança passados três meses do encerramento da coleta das informações.

Um primeiro bloco de falas pode ser definido em torno das limitações das informações sobre os NUIs existentes nos municípios.

A existência de precariedade e irregularidade generalizadas dificulta traçar limites entre a cidade dita *formal* e os NUIs – ainda que haja um provável exagero na fala a seguir, trata-se de uma situação que impõe dificuldades ao planejamento da regularização fundiária em territórios que vão além dos NUIs propriamente ditos.

Porque, no nosso município, eu acho que 99,99% dos imóveis não têm escritura pública. E muitos dos conjuntos habitacionais não têm escritura pública. Só veio a organizar mais na época do Minha Casa Minha Vida, que aí a pessoa já recebe a escritura. Então, tem muito disso (Francisdeny Cavalcante da Rocha).

A existência de irregularidade fundiária urbana e rural no mesmo município também dificulta o seu conhecimento, o que se mostrou mais grave no Polo de Marabá.

Tinha áreas de parcelamento que estavam fora da área do perímetro urbano. Aí ele diz: “olha, fora do perímetro urbano, eu não sei quantas casas há, nem lotes, nem nada, tem que falar com a Secretaria de Terras”. E eles eram da Secretaria de Terras, só que da Assistência Social. Dentro da mesma secretaria, são duas áreas que eles não conversam, e é uma área urbana, só que uma está dentro do perímetro urbano, então a Assistência Social vai chegar e a outra, não. A descoordenação, neste sentido (...), para mim, é muito grande. Mas eles têm consciência deste problema. É histórico, mas parece que está mais atrelado a essa construção da formação da Amazônia, da terra para agricultura (Sergio Moreno Redón).

A seguinte fala denota a falta de informações gerais sobre os NUIs, em comparação com um conhecimento relativamente mais aprofundado dos NUIs específicos que já estão em processos iniciados de Reurb-S.

Eu percebi que as informações que ele tinha eram bastante precárias. Porque a política de regularização fundiária (...) se fazia da seguinte forma: eles detectavam um NUI e atacavam aquele NUI. E o resto do município eles não faziam a menor ideia. Eles tinham muita informação sobre aquele NUI que eles estavam tratando especificamente. O resto eles não sabiam (Giuliana de Freitas).

Ao se depararem com o produto do trabalho de consultorias nos municípios, os pesquisadores de campo apontaram que planos diretores e planos municipais de regularização fundiária podem ser

documentos genéricos. Inclusive (...) a gente encontrou o mesmo documento que mudava o nome do município, ou seja, materiais genéricos, que não trazem soluções para as questões pontuais daquele município ou de outro. São empresas que fizeram a rodo esse tipo de trabalho e acaba que o pessoal da prefeitura percebe que este documento na verdade só foi pró-forma. Porque, de fato, ele não está atendendo as demandas da regularização (...). Então, documentos que a gente foi pesquisando. Que a gente podia extrair uma informação ou outra. Mas que só serviam para a gente ter o nome da ocupação (...) para a gente poder chegar no técnico da prefeitura e falar “ah, e tal lugar?” (Giuliana de Freitas).

No Polo de Belo Horizonte, em que a maioria dos municípios conta com planos municipais de regularização fundiária, esse material não parece ser muito utilizado pelas prefeituras.

Então, a gente tinha essa base [dos planos municipais de regularização fundiária] já como referência. O que a gente descobriu foi que muitos municípios sequer, alguns dos nossos informantes, não tinham conhecimento. Pessoas que estavam trabalhando com regularização fundiária, mas eles não tinham conhecimento dos planos. Então, depois a gente acabou enviando o plano. A própria Agência Metropolitana não tinha

também todos os planos, a gente foi conseguindo catando na internet, tem o site da [Universidade Federal de Minas Gerais] UFMG que tinha boa parte desses planos e dos diagnósticos, que era o que interessava mais também. Então, a gente percebeu isso, essa perda de informações que existe no setor público (Raquel de Mattos Viana).

Um segundo bloco traz falas que especificam processos de planejamento e ações de regularização fundiária, conforme foram percebidos nos municípios.

Uma primeira fala denota que a regularização fundiária está pouco presente em processos de planejamento urbano.

Do ponto de vista do plano diretor, a gente também *tá* em um momento em que está em processo a revisão do plano diretor de (...), e essa revisão tem se mostrado bastante focada na implementação de áreas para requalificação. Eu não tenho ouvido falar muito em regularização fundiária nessas discussões. Não me parece ser uma prioridade para quem está gerenciando este processo (Heleniza Ávila Campos).

Há falas que chamam atenção para a falta de uma estratégia geral de regularização fundiária nos municípios, ante uma atuação caso a caso, prioritária.

Não existe um planejamento geral da cidade na região. Não tem um pensamento da cidade como um todo. Do futuro da cidade, como vai ser, de um plano urbanístico. Então, eles se preocupam: ou de assuntos setoriais ou de assuntos exclusivos individuais. Ou seja, eles vão para a parte prática. E a regularização seria “vamos resolver o problema do título”, que é o problema com o eleitor, com o vizinho, com o cidadão. Tem que ter uma compensação para entender a cidade ou a lógica da cidade. Tem que ter informações da cidade para entender como regularizar sistematicamente. Não estão preocupados com a sistemática, estão preocupados em resolver os problemas individuais (Sergio Moreno Redón).

A atuação do poder público, ela é voltada para o problema específico do indivíduo. Teve vezes em que eu fui em prefeituras, agora mesmo aqui. Eu cheguei e tinham quinhentas pessoas na frente da prefeitura, em fila, para serem atendidas uma a uma, para falar qual é o probleminha específico dela. E aí o prefeito, ou sub-prefeito, ou secretário, ou sei lá quem fala “ei, Fulano, vem aqui, resolve a questão do documento de não sei quem, liga lá no cartório...”. E eles ficam quatro anos fazendo isso. Para depois entrar a nova gestão, e a mesma coisa. Então, é isso mesmo, questões pontuais da mesma forma aqui (Giuliana de Freitas).

Nesses contextos, a emissão do título de propriedade ganha relevância, ou, até mesmo, exclusividade.

O título é o objetivo da regularização, a gente vê isso muito, não existe o planejamento estratégico de como resolver a questão da regularização como um todo, é assim: “O fulaninho vai lá. Ah, eu quero resolver a questão do meu lote. Ah, então traz aqui tal, e tal, e tal documento e pronto”. E, assim, o que dá para perceber é que muitas questões de irregularidade (...), é muito devido a questões de documento individual do ocupante. E não de algo maior que esteja impedindo a regularização

daquele loteamento, ou daquele quarteirão, ou daquele bairro, ou qualquer coisa assim. Então, o que eu percebi é que a prefeitura se mobiliza para regularizar um determinado caso, e a regularização fica na metade, porque os ocupantes não dão o retorno adequado, e a prefeitura fica de mãos atadas mesmo (Giuliana de Freitas).

Contudo, mesmo em uma perspectiva reducionista de emissão do título de propriedade, há conjunturas que entravam a conclusão da regularização fundiária, com destaque para restrições econômicas e disputas políticas.

Em alguns municípios, me foi relatado que uma das dificuldades nos trabalhos de regularização fundiária era a questão dos custos cartoriais, para emissão de títulos. Então, que isso era um dilema muito grande, porque era um ônus que acabava ficando para a prefeitura. A prefeitura não tinha interesse em ter que arcar com isso. Da mesma forma, a gente está trabalhando com população de baixa renda, que também não tem como arcar. Então, isso era um impeditivo muito sério para que os processos de regularização fossem finalizados. Ou, então, às vezes, até disputas políticas. Como a gente teve este momento de campanha eleitoral, teve um município específico aqui (...) que o cartório falou “a gente não vai mais emitir título”. Porque eles estavam esperando o resultado da eleição e porque eles não queriam que o prefeito da época concluísse o trabalho dele, para que isso influenciasse nos votos. O cartório cruzou os braços e falou “a gente não vai emitir título, vocês que se danem”. Então, a relação e o poder que o cartório tem dentro do processo, e como o elemento que finaliza a questão da titulação, eu achei muito importante de ser destacado. Porque isso, me falaram em mais de uma prefeitura, que isso era o grande gargalo (Giuliana de Freitas).

Os cartórios, bem como outros agentes públicos, são mencionados na fala a seguir, que se refere a uma *cultura da informalidade*, que se sobrepõe aos possíveis benefícios que a regularização fundiária poderia trazer.

Em municípios pequenos, existe uma cultura local que se dá muito pela informalidade. A chegada da lei, a chegada do Estado nesses municípios pequenos é lenta, é um processo lento de mudança cultural. Então, nesse caso, o cara do cartório não tem interesse em regularização fundiária, o juiz também não tem interesse, não existe o conhecimento do que a regularização fundiária pode trazer de benefício para aquela sociedade local. É muito mais fácil atuar por essa informalidade do que a coisa institucionalizada, porque a informalidade faz aquele conchavo entre o vereador, o Executivo, o cartório. Então, tem toda essa relação, essa teia, que vai criando dependências, amizades, correspondências, que vai fazendo com que a coisa vá muito para um lado informal (David Melo van den Brule).

O Polo de Marabá relatou a existência de regularização fundiária, ou melhor, de titulação de imóveis isolados, “lote a lote”, em municípios da região, portanto, não se trata de uma política pública voltada a NUIs propriamente ditos.

Deu para perceber que, [em] alguns casos, o morador vai lá dar entrada na prefeitura, vai ver uma coisa de emissão de tributos, vai confirmar se a terra tá certa, se ele tem algum documento que comprove que ele é o dono da terra, e aí emite o título (...). A diferença que já apareceu na pesquisa, (...) que para eles núcleo não é um

imóvel isolado. Então, às vezes, na cidade a gente tem imóveis isolados que eles não tratam como se fosse, necessariamente, como irregular. Porque basta o morador ir lá que eles fazem a regularização. O que eles chamavam geralmente de núcleo era um grupo de imóveis, geralmente com alguma associação com favela, com ocupação mais recente, loteamentos mais antigos nem tanto, não tinham tanto esse problema (Gabriel Moraes de Outeiro).

Outros relatos indicam que as prefeituras mostram-se limitadas em promover a regularização fundiária em loteamentos implantados em áreas de propriedade privada.

Em (...) a maior parte dos NUIs são loteamentos irregulares, e aí o técnico, que é da Secretaria da Assistência Social, ele sempre colocava esse problema: “olha, a gente não pode entrar lá e fazer nenhum tipo de atuação se eles não fazem um plano de divisão entre espaço público e espaço privado (...) é o próprio loteador que tem que fazer algum pacto para poder regularizar, para que os proprietários possam regularizar e que a prefeitura possa entrar com a infraestrutura pública, de iluminação, asfalto etc.”, ou seja, ele está explicando que o loteador tem que fazer uma ação para a prefeitura depois poder realizar [a regularização fundiária] (Sergio Moreno Redón).

A questão da titulação, ela é tratada de uma forma muito independente das outras questões, aí, de fato, eu acho que ela se torna uma questão meio que secundária. Porque as outras ações do poder público em relação às melhorias urbanísticas, elas acontecem independente da titulação. Pelo menos nas áreas de terras públicas. Essa é uma outra questão que eu também queria falar. O que eu vi, que as prefeituras se voltam para a regularização em áreas públicas. Nas áreas de particulares, fica ao deus-dará, porque os técnicos falam que eles dependem da iniciativa do loteador ou do ocupante (Giuliana de Freitas).

Um terceiro bloco mostra contrastes entre pequenas e grandes cidades, no que toca à regularização fundiária.

Mesmo que haja uma certa *cultura de informalidade*, conforme foi referida anteriormente, a seguinte fala indica uma relativa facilidade em promover regularização fundiária em cidades menores, e depende de mobilização popular.

Outro ponto que nós observamos é que, principalmente em municípios menores, isso acaba acontecendo caso a caso, e que acaba dependendo de uma mobilização popular. (...) Vai depender muito de como as pessoas que moram nesses locais se unem para ir conversar com a prefeitura e acessar os vereadores. Aí é uma percepção minha particular, de que muito provavelmente em municípios pequenos, esse acesso aos políticos, aos vereadores é mais facilitado também. Justamente por serem municípios mais pequenos, e isso acaba ficando muito mais difícil em municípios maiores (Fernanda Balestro).

Parece haver, entretanto, uma relação direta entre a centralidade urbana e a centralidade da pauta da regularização fundiária nos municípios.

E, à medida que você vai se afastando da capital, vai se esvaindo esta temática também. Reflete um pouco a estrutura institucional dos municípios. Essa temática vai



ficando relegada (...). Mas, a rigor, os municípios deixam muito a desejar à medida em que são menores ou com menor arrecadação e mais problemas. Esta é a minha impressão (Tiago Gonçalves da Silva).

Em grandes cidades, a prática ainda contempla noções de regularização fundiária plena e sustentável.

Quanto maior, mais populoso o município, a questão da regularização ganha importância e relevância. (...) como polo da região metropolitana e capital do estado, tem um tratamento bem diferente dos outros municípios. Em parte, porque também tem uma equipe de servidores efetivos que têm uma trajetória, tanto dessa experiência do trabalho cotidiano quanto também de uma reflexão até acadêmica, porque muitos ali têm mestrado e doutorado. Então, essa questão da regularização fundiária não é vista só como titulação, embora eles não tenham poder de mudar uma política pública, eles têm essa consciência, essa clareza grande dessa distinção entre regularização plena com urbanização e só titulação. Isso fica evidente na conversa com servidores, muito deles efetivos (Raquel de Mattos Viana).

Em outro polo, diferentemente do caso trazido pela fala anterior, a ênfase mostra-se na regularização fundiária como titulação, em processos que utilizam o marco legal mais recente.

Eles estão muito ativos no processo de regularização fundiária e numa coisa muito ligada à titulação. Você não tem a implantação de infraestrutura (...). E tudo que está sendo entregue *tú* sendo legitimação fundiária. Transferência de propriedade de aquisição originária. Então, tem uma estratégia aí de viabilizar o acesso do mercado imobiliário a essas terras (...). Você tem municípios que estão bem avançados em função dessa coisa com o governo, com Tribunal de Justiça, mas não existe essa preocupação de colocar essas limitações, essas restrições [ao remembramento] para garantir a permanência da população. E é uma coisa muito descolada da infraestruturação. É uma coisa mais voltada efetivamente à titulação (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

Ainda em grandes cidades, nos casos em que a regularização fundiária é uma contrapartida do município a programas federais, ela passa a ser prioritária em relação a outras demandas.

Você tem muitos municípios que pegaram o [Programa de Aceleração do Crescimento] PAC e estão com passivos, porque dentro do PAC tinha como contrapartida para os municípios promoverem a regularização fundiária. (...) O governo estadual pegou recursos para urbanizar essas áreas, e a contrapartida era [a] regularização fundiária. Então, todo mundo está preocupado querendo atender isso, para não ficar negativado no sistema do governo federal e não poder acessar recursos (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

Um quarto e último bloco de falas tem foco nos funcionários e em outros agentes envolvidos com ações de regularização fundiária.

Quanto à formação dos técnicos para a realização de regularização fundiária, mais que a formação acadêmica, constatou-se que o “modo de fazer” é mais frequentemente da aprendizagem local e do conhecimento do território – eventualmente, difundido em municípios vizinhos.

Foi um município que já está com uma política de regularização mais avançada, e aí os técnicos de outra prefeitura já terem procurado essa primeira prefeitura para trocar figurinhas e aprender um pouco com a experiência do município mais experiente. Agora, no caso, a gente não encontrou ninguém que tivesse trabalhado no município [mais populoso], depois tivesse ido para lá para levar experiência. Não, isso não aconteceu (Giuliana de Freitas).

Os técnicos aprenderam a fazer fazendo. São técnicos, na maioria das pequenas prefeituras, não parece que a instituição tem instrumentos que permitem que se trabalhe em equipe e que se trabalhe mais eficientemente (Sergio Moreno Redón).

Na fala a seguir, há um relato da circulação de profissionais entre os municípios de uma mesma região.

Nós fizemos uma visita a [município A] e lá a gente conversou com uma advogada. Ela não era (...) servidora efetiva, ela era cargo comissionado e estava trabalhando em processo de regularização fundiária do município. (...) E depois, no ano seguinte, que foi agora em janeiro e fevereiro deste ano, a gente foi para [município B], [e] quem que a gente encontra lá? A pessoa que estava em [município A]. A pessoa está em circulação também. (...) Não posso afirmar, porque esse foi o único caso que a gente viu, mas eventualmente pode haver inclusive uma circulação de profissionais (Raquel de Mattos Viana).

A regularização fundiária compete com outras tarefas, no caso de os mesmos funcionários exercerem atribuições concorrentes nas prefeituras.

Uma questão que eu percebi muito (...) é essa dificuldade que, quando tem técnicos com uma formação adequada desenvolvendo estratégias de regularização dentro da prefeitura, esses técnicos se deparam com uma situação de conflito entre ter tempo para o planejamento urbano, para a estratégia de regularização e ao mesmo tempo ter que atender aquelas demandas do dia a dia (...), às vezes até atendimento ao público e tudo mais. Realmente é uma falta de quantidade mesmo de técnicos qualificados e mesmo não qualificados – eu mesma percebi uma carência muito grande de pessoas para poder trabalhar. Além disso, até no próprio trabalho de fiscalização, várias prefeituras relataram a dificuldade que eles têm, porque às vezes é uma pessoa para um território de um município inteiro. É muito complicado mesmo a pessoa fazer a vistoria, e ainda fazer o levantamento, e ainda trazer mapa e tudo mais, é praticamente impossível (Giuliana de Freitas).

A presença de empresas promotoras de regularização fundiária foi notada em dois polos da pesquisa de campo. A primeira fala associa-as à dimensão de titulação da regularização fundiária.

É a questão da regularização fundiária vindo também dessas empresas, que hoje chamam de empresas sociais ou negócios sociais (...) é uma empresa vinda de um advogado, e ele tem feito um pouco dessas visitas no Brasil, pelo menos em alguns municípios. (...) Eu acho que isso é bem evidente aqui, a questão da titulação da perspectiva do poder público. Como a regularização fundiária plena é muito complexa e muito difícil financeiramente, há uma tentativa de ir para titulação daquelas áreas até mais simples. Seguindo a linha (...) de que você ataca o que é possível quando você tem pouco recurso, ou seja, aquelas áreas que eu não vou precisar de grandes investimentos. Eu sinto que às vezes o poder público, na ausência de grandes recursos para fazer obras de urbanização e grandes obras de infraestrutura, ele acaba indo para regularização fundiária, que é quase a titulação apenas. Porque é mais fácil, porque é o que é possível fazer naquele contexto (Raquel de Mattos Viana).

Em vários municípios, tinham o cartãozinho. Quando a gente chegava diziam “eita, olha, veio essa empresa aqui, você conhece?”. Eu vi alguns cartõezinhos em alguns municípios que já tinham sido abordados (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

## 5 COMO A EQUIPE DA PESQUISA DE CAMPO FOI PERCEBIDA NOS MUNICÍPIOS E QUAIS EXPECTATIVAS SURGIRAM?

Nos grupos focais, apresentou-se uma lista de palavras aos pesquisadores de campo, que poderiam definir o modo como a equipe teria sido percebida nos municípios: “ajuda”, “assistência técnica”, “colaboração”, “parceria”, “participação”, “controle”, “fiscalização”, “policiamento”. A recorrência a esses termos torna possível traçar uma escala de percepção associada a uma escala de valores, que vai do mais ao menos “benigno”. As falas a seguir mostram a ocorrência desses termos, que definem o modo como os pesquisadores de campo teriam sido percebidos pelos informantes.

Eu senti que, dependendo, ficava uma imagem de que a gente *tava* indo para fiscalizar, que a gente *tava* ali querendo xeretar um assunto meio delicado, que a gente estava fazendo um julgamento sobre as ações da prefeitura. Que daí a pouco eles não iam querer expor para [a] gente os problemas: “pois é, tem isso? Tem esse número aqui? Tem esse nome assado?”. (...) Eu diria que eram minoritárias, porque, de forma geral, a gente recebeu os dados, mas, muitas vezes, algumas perguntas a gente não consegui se aprofundar, talvez porque a pessoa que estava passando informação também estava muito receosa com a informação que ela estava passando. Ou se ela ia acabar falando mais do que deveria, em específico no cenário político, que estava muito à flor da pele no pós-eleição e dependendo do cargo que a pessoa ocupava. Isso ficou especialmente evidente (...) quando o cargo era político (Fernanda Balestro).

Realmente o que a gente sentiu é que vários técnicos, só pelo fato de vir de um ministério, é como se fosse uma hierarquia superior e eles tivessem a sensação de: “ah, será que estamos sendo fiscalizados? Será que é uma auditoria? Será que estão falando que é para pesquisar, mas que vão descobrir alguma coisa?”. Tinha muito isso. (...) Então, o que eu percebi foi muita desconfiança (...). A gente tentando mostrar o papel deles como colaboradores, e eles um pouco meio assustados. Até porque muitos

nunca tinham ouvido falar de Ipea. Então, eu tive que começar lá do bê-a-bá, “olha, o instituto de pesquisa atua assim, assado”, para eles entenderem até o que eu era. Porque alguns até achavam que eu era dessas de pesquisa tipo *Datafolha*. Umas coisas assim. “Mas é pesquisa de quê? Para quê?”. E, então, eu começava a explicar lá do início para eles saberem do que se tratava de fato (Giuliana de Freitas).

Toda vez que a gente ia conversar, a gente dizia assim: “o Ipea está fazendo uma pesquisa para o Ministério do Desenvolvimento Regional. A ideia é pegar as várias realidades que a gente tem no Brasil para pensar uma política, para dar subsídios para pensar a política nacional de regularização fundiária, considerando a realidade toda do Brasil, que é muito diversa (...)”. A gente sempre ia com esse discurso prévio com quem a gente ia conversar. Então, eu vou te dizer, o pessoal falava: “chegaram as meninas do Ipea”. (...) Então, se tinha alguma informação, eles davam. (...) Eles muito nessa expectativa de que ia se ter uma definição, ia se construir algo, que ia facilitar a vida, sabe? (Fernanda Carolina Vieira da Costa).

Eu acho que tinha desconfiança, às vezes, inicial para eles entenderem quem era a gente e de onde a gente *tava* chegando, o que era a temática propriamente dita. Mas, a partir daí, a impressão geral era de que a gente ia sempre colaborar com a política ou com o projeto (Tiago Gonçalves da Silva).

Vários municípios entendiam um pouco como controle, principalmente os municípios maiores, que tinham mais interesses políticos vinculados e estruturas de regularização mais estabelecidas. Mas eu percebi que, em municípios menores, vários encararam como uma oportunidade de sistematizar as informações. A gente precisou insistir muito para conseguir ver eles, ir no lugar e conversar, mas, no momento em que eles aceitavam, topavam, eles encaravam como uma oportunidade (Elisa Escosteguy Utzig).

Eu acho que faltou aí a palavra pesquisadores. Porque um ou outro teve esse reconhecimento pela nossa seriedade, pela forma de explicar também o trabalho. Mas eu acredito que no geral houve essa esperança que a gente fosse ajudar a fomentar políticas públicas (David Melo van den Brule).

De modo geral, sucederam-se percepções iniciais de que se tratava de alguma ação de fiscalização e, com o prosseguimento do contato, estabeleceu-se uma relação de colaboração com a pesquisa. Conforme os depoimentos, a percepção equivocada de que os pesquisadores de campo teriam alguma atribuição de fiscalização deu-se mais por parte de informantes que tinham cargos de chefia, comissionados, e não por parte de servidores estáveis das prefeituras:

Os técnicos (...) para eles tanto faz passar a informação ou não passar, eles estão ali para isso mesmo, para esse tipo de prestação de serviço. Eu acho que essa preocupação [com controle ou fiscalização] foi mais, assim, em relação aos cargos políticos sim, com certeza” (Giuliana de Freitas).

Ainda, cabe mencionar que o desconhecimento da política pública federal, e dos órgãos responsáveis, pode estar relacionado à resistência inicial em alguns municípios:

muitos nem tinham ouvido falar [do Ipea ou da Secretaria Nacional de Habitação – SNH], não conseguiam nem escrever a sigla, eu tinha que soletrar. A pessoa tem realmente um desconhecimento muito grande. E em relação à secretaria, eu vejo que a questão ministerial é como se fosse um universo paralelo para eles. Como se fosse algo muito, muito distante, inatingível até. Uma outra instância que está fazendo lá coisas, que muitas vezes nem chegam, nem respingam nos técnicos das prefeituras. O que eu percebi foi isso, foi um distanciamento muito grande mesmo (Giuliana de Freitas).

Outra percepção equivocada deu-se por parte de alguns informantes, que entenderam tratar-se de uma iniciativa federal de regularização fundiária, e não de uma pesquisa sobre as áreas passíveis de regularização. As duas falas a seguir trazem perspectivas contrastantes, uma receptiva, outra não.

A minha impressão era sempre de que eles esperavam que a gente ia mais ajudar e colaborar com o processo. Acho até que, em alguns, o entendimento era de que a gente ia executar processos de regularização (Tiago Gonçalves da Silva).

Essa pessoa [assessora jurídica] foi um pouco relutante no início: “você sabe muito bem que certas leis não funcionam, pra quê que vocês querem fazer a regularização fundiária no município (...)?” (David Melo van den Brule).

Por fim, a presença dos pesquisadores de campo nas prefeituras e a produção de conhecimento, com o mapeamento dos NUIs e sua caracterização, criaram uma forte expectativa de retorno dos resultados da pesquisa por parte dos informantes. Houve mesmo casos em que a prestação de informações foi condicionada a uma “promessa” de retorno dos resultados.

Mas uma coisa que eu vi foi que eles ficaram muitos ansiosos. “Qual é o retorno que a gente vai ter de fato concretamente depois com essa pesquisa, ou vai ser só mais uma pesquisa? Ou isso realmente vai trazer ferramentas que a gente possa aplicar para ajudar o nosso trabalho”. Além das informações pontuais objetivas que a gente levantava, eles tinham uma necessidade muito grande de falar quais são as dificuldades que eles têm lá dentro para tratar a questão da regularização fundiária (Giuliana de Freitas).

Eu acho que são os municípios que são menores (...). São os municípios que tinham três, quatro NUIs ou algo assim. (...) São municípios que não tinham base sistematizada, que não tinham infraestrutura institucional, digamos assim, de regularização fundiária, mas encararam que poderiam nos dar informação e, em contrapartida, receber ela depois (Elisa Escosteguy Utzig).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os grupos focais com os pesquisadores de campo da Pesquisa NUI foram realizados por videoconferência, o que difere da técnica tradicional, em que a presença física dos participantes em uma sala, dispostos em roda, permite a observação e o registro da linguagem não verbal, algo que dificilmente pode ser percebido e anotado em interações mediadas pela internet. Mesmo assim, avalia-se que os depoimentos foram livres e desimpedidos, e trouxeram um rico material de pesquisa que complementa

os achados sobre os NUIs e a regularização fundiária nos municípios que compõem a amostra da pesquisa.

Cabe destacar a seguir os pontos que foram avaliados como os mais importantes, a partir dos depoimentos.

- 1) A inexistência de informações de cadastro de órgãos e pessoas responsáveis pelo tema da regularização fundiária nos municípios, o que exige recorrer a redes de contatos particulares em busca dessas informações. Reforça-se a necessidade de que tal cadastro faça referência a servidores estáveis das prefeituras.
- 2) A necessidade de aportar informações sobre o próprio tema e objeto da pesquisa, de modo a criar um “nivelamento” prévio à coleta de informações. Soma-se a isso a necessidade de definir NUI e apresentar algum recorte de renda, de modo a obterem-se informações compatíveis com o que se espera.
- 3) A dispersão do conhecimento sobre o território, de modo geral, e sobre os NUIs, em específico, e a ausência de sistematização dessas informações, devendo-se recorrer à memória de indivíduos que possuem o conhecimento do território adquirido em sua vivência. Ainda, uma pesquisa como esta, para ser efetiva, necessita que se faça referência concreta a certos territórios, que devem mesmo ser nomeados, mais do que a apresentação de noções e conceitos com algum grau de abstração.
- 4) A dificuldade de traçar limites entre a cidade dita *formal* e os NUIs, em contextos de precariedade urbana e habitacional, e irregularidade fundiária generalizadas.
- 5) A presença de conhecimentos restritos aos NUIs que já estão em processo de Reurb, que contrasta com a ausência de conhecimento de territórios mais amplos. Privilegia-se a especificidade dos primeiros em detrimento de informações gerais, que permitiriam o planejamento de longo prazo da regularização fundiária e de outras ações habitacionais.
- 6) A dificuldade de implementar a regularização fundiária em glebas de propriedade privada, seja devido à falta de ações ou compromissos que caberiam ao loteador, seja devido à resistência das prefeituras em realizar esses processos.
- 7) Os contrastes entre grandes e pequenas cidades: nas grandes, a presença da regularização fundiária na agenda pública é maior, mas, nas pequenas cidades, as possibilidades de articulação entre moradores e poder público são mais imediatas.

- 8) A redução do escopo da regularização fundiária e a prioridade ou exclusividade dada à emissão de títulos de propriedade, inclusive por meio dos instrumentos mais recentes.
- 9) A predominância do “aprender fazendo” por parte dos operadores da regularização fundiária.
- 10) A percepção inicial, por parte dos informantes contatados pelos pesquisadores de campo, de que se tratava de ações de fiscalização ou auditoria; a necessidade de esclarecimentos e ganho de confiança para viabilizar a coleta de informações; e o compromisso explícito ou tácito de retorno das informações coletadas e do conhecimento produzido na pesquisa.

Para concluir, reforçam-se algumas recomendações para o planejamento da coleta de informações que poderão facilitar outras pesquisas de campo semelhantes a esta: deve-se levar em conta a desigualdade de capacidades institucionais dos municípios, mapear os contatos e buscar identificar os informantes, por meio de diferentes alternativas e de acordo com os diferentes contextos municipais; e o nivelamento de informações sobre conceitos e conteúdos deve ocorrer antes da coleta de informações propriamente dita, de modo a explicitar as contribuições esperadas da pesquisa e o compromisso com a “devolutiva” das informações a serem obtidas e sistematizadas, o que é considerado essencial para obter-se a colaboração das prefeituras municipais.

## REFERÊNCIAS

- KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. **Focus groups**: a practical guide for applied research. 5th ed. Thousand Oaks: Sage, Aug. 2014. 280 p.
- MORGAN, D. L. **Focus groups as qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, Dec. 1996. v. 16, 88 p.

