

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 – HABITAÇÃO, URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS AUTOPRODUZIDOS EM UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES
Autor	Cleandro Krause
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-069-1/capitulo2

Título do livro	DIÁLOGOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: TEMAS TRANSVERSAIS À PNDU
Autor	Marco Aurélio Costa
Volume	3
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	-
ISBN	978-65-5635-069-1
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-069-1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

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.

HABITAÇÃO, URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS AUTOPRODUZIDOS EM UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES

Cleandro Krause¹

1 APRESENTAÇÃO²

Como uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) deveria interagir com as políticas urbanas setoriais, e vice-versa? Em uma política tida como setorial, como a de habitação de interesse social, quais componentes deveriam ser recepcionados por uma PNDU? Este capítulo busca oferecer algumas contribuições para o diálogo entre uma PNDU em construção e as ações e os programas que, *grosso modo*, podem ser agrupados nas rubricas habitação, urbanização e regularização fundiária de assentamentos urbanos autoproduzidos, precários e irregulares.

Não obstante tenha havido avanços importantes para a institucionalidade desse setor nas últimas duas décadas, a produção da habitação – e da cidade – no Brasil ainda sofre efeitos de processos de mais longa duração, com origens anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Dessa forma, na primeira parte deste capítulo, considerou-se importante resgatar um histórico da política habitacional e, concomitantemente, de tentativas de criar-se uma política (ou, alternativamente, um sistema) nacional de desenvolvimento urbano, reconhecendo-se dois momentos em que esses esforços mais teriam se aproximado de sua efetivação: durante o regime militar, ao longo da década de 1970, e na redemocratização, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) a partir de 2003/2004. Destaca-se a atuação do último, que deixou um legado expresso em uma série de documentos, incluindo resoluções, os quais compõem um *corpus* ainda a ser mais extensivamente analisado em busca de um balanço da política urbana brasileira.

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

2. Agradeço os comentários e as sugestões de Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti, Carlos Henrique Carvalho Ferreira Júnior e Armando Palermo Funari, que enriqueceram este trabalho.

Na segunda parte do capítulo, o foco é a realidade empírica de territórios que deveriam ter atenção prioritária por parte de uma PNDU comprometida com a redução das desigualdades e das contradições urbanas do país, bem como dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares. Ao problema de seu enquadramento, se “setorial” ou se “abrangente”, nas políticas públicas, soma-se o problema da própria definição geográfica desses assentamentos, dificuldade que já está identificada há muito tempo – ao menos desde que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) iniciou a construção do conceito de *aglomerado subnormal*, em pesquisas pioneiras nas favelas do Rio de Janeiro, como parte do Censo Demográfico 1950 (IBGE, 1953). A partir de 2019, o Ipea, por solicitação da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR), voltou a enfrentar o problema de desenhar as linhas divisórias desses territórios, estimando-os e caracterizando-os com vistas ao tratamento pela política pública. As contribuições aqui trazidas, portanto, referem-se ao conhecimento adquirido pelo Ipea e por instituições de pesquisa parceiras durante um processo de identificação e delimitação espacial de núcleos urbanos informais (NUIs), denominação recente aplicável a assentamentos autoproduzidos, precários e em situação de irregularidade fundiária.

Finalmente, as considerações finais deste capítulo trazem uma síntese dos tópicos abordados em suas duas partes e sugerem diretrizes e estratégias para temas cruciais que podem compor uma PNDU em construção.

2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL E DE TENTATIVAS DE CRIAR ALGUMA POLÍTICA OU SISTEMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Um exame da política habitacional, como o que será feito a seguir, incluirá momentos anteriores à promulgação da CF/1988, marco inicial considerado na interpretação do percurso da política urbana no Brasil, conforme se verifica no trabalho seminal do Ipea para o processo de apoio à formulação de uma PNDU (Costa *et al.*, 2021). Se o marco temporal lá utilizado será aqui momentaneamente deixado de lado, o motivo está no lançamento e na implantação, anterior, de estruturas institucionais importantes para a política habitacional, parte delas ainda em funcionamento ou vigência.

2.1 Políticas habitacionais e autonomia decisória de agentes públicos e privados

Os casos descritos a seguir buscam ilustrar, de modo sabidamente não exaustivo, que o tratamento abrangente do desenvolvimento urbano e a coordenação de políticas setoriais não são tarefas triviais. Começando pelo período da ditadura militar, iniciado em 1964, constata-se que o problema habitacional teria sido o primeiro a receber atenção estatal, haja vista a pronta criação de estruturas como o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação

(SFH). Contudo, a opção por privilegiar políticas setoriais como a habitacional logo buscou atender a pressões de grupos empresariais específicos, ao mesmo tempo que foi retirada a ênfase da definição e da implementação de uma política urbana abrangente, o que teria sido motivado pelo “não-reconhecimento (...) das implicações do fenômeno de metropolização e do crescimento urbano generalizado”, bem como “não haveria conjugação de interesses para decidir quanto à forma de ação a adotar”, terminando-se por evitar abordar aspectos do desenvolvimento urbano que pudessem provocar conflitos dentro do próprio aparelho estatal ou com as classes dominantes (Bernardes, 1986, p. 88). Tais conflitos poderiam decorrer, especialmente, do controle do uso do solo e da limitação do direito de propriedade por instrumentos urbanísticos.

Em consequência, agentes como o citado BNH ganharam autonomia decisória, deixando de concentrar-se em habitação de interesse social e passando a diversificar suas operações. Um balanço do BNH mostra que, de aproximadamente 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas ao longo de 22 anos, apenas 33,5% foram “formalmente destinadas aos setores populares”, enquanto 48,8% foram destinadas ao “mercado médio” (Azevedo, 1988, p. 116). O autor estima que, no mesmo período, apenas 27,6% da produção habitacional no país teria se beneficiado de alguma linha de financiamento oficial. Além disso, apenas tardiamente, em 1975, o BNH passou a dar alguma atenção à habitação em assentamentos precários por meio de programas alternativos baseados em autoconstrução, mas que foram minoritários em sua carteira de operações, somando menos de 6% do total de unidades habitacionais financiadas pelo banco (Azevedo, 1988).

À extinção do BNH, em 1986, seguiu-se um hiato de mais de vinte anos, no qual nenhuma estrutura ou esquema abrangente de financiamento habitacional para múltiplas faixas de renda viria substituí-lo até o advento do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Este também contemplou linhas de financiamento para habitação de interesse social, com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – fortemente subsidiado com recursos orçamentários do governo federal –, e para segmentos de “mercado médio”, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Criado em 2009, o MCMV, a exemplo do BNH, financiou mais unidades habitacionais destinadas a famílias de renda média ou média-baixa do que a famílias de baixa renda, a chamada “faixa 1”: do total de unidades contratadas entre 2009 e 2020, apenas 34,5% foram enquadradas nessa faixa.³

3. Conforme dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação (Sishab), do MDR, foram contratadas 1.910.503 unidades habitacionais na faixa 1, contra 3.623.593 nas demais faixas (1, 5, 2 e 3). A faixa 1 incluiu operações nas modalidades *entidades*, *FAR empresas*, *FAR urbanização* (operações do MCMV vinculadas a projetos de urbanização de favelas), *oferta pública e rural*, sendo majoritária a modalidade *FAR empresas*, com 1.363.375 unidades habitacionais. As demais faixas compreenderam contratações do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) para pessoas físicas. Além dessas contratações por faixas de renda, outras 527.748 unidades habitacionais foram contratadas na modalidade *CCFGTS produção/estoque*. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em: 8 fev. 2022.

Além disso, já em seus primeiros anos, o MCMV mostrou-se descolado de um planejamento habitacional mais abrangente, conforme proposto no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) 2008-2023, cuja elaboração foi concluída pouco antes do lançamento do programa. O PlanHab, em seu produto 3, associou metas de provisão habitacional, na forma de percentuais do déficit respectivo, ao déficit habitacional existente em cada um dos onze tipos de municípios considerados pelo plano. Tais metas especificavam quais agentes seriam encarregados da construção de unidades habitacionais, fosse por autogestão, fosse por empreiteiras – quanto maiores fossem as cidades, maiores participações seriam esperadas dessas empresas (Brasil, 2008).⁴ De posse dos dados das contratações de empreendimentos do MCMV para famílias de mais baixa renda (faixa 1), até meados de 2012, portanto, apenas nos três primeiros anos do programa, constata-se que 80,9% do total da meta que contaria com a construção por empresas já teria sido alcançado no país como um todo. Contudo, havia grandes desigualdades conforme o tipo de município. Observou-se, por um lado, que as metas do PlanHab já teriam sido ultrapassadas pelo MCMV em municípios de até 100 mil habitantes, mas, por outro lado, na maior parte dos tipos de municípios associados a regiões metropolitanas (RMs) e a cidades com mais de 100 mil habitantes, as respectivas metas estariam longe de ser atingidas. Isso expressa um contrassenso, uma vez que, justamente nas cidades menores e mais pobres – onde, supostamente, os terrenos teriam os menores valores – estaria sendo contemplada, com larga margem acima da meta prevista, a produção de unidades habitacionais de maior custo entre as alternativas previstas pelo PlanHab (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013, p. 32). Tal fato denota, então, que houve certa autonomia decisória de agentes privados na implementação do MCMV, mesmo na faixa de mais baixa renda, ao exceder-se, em cidades menores, o “quinhão” de unidades habitacionais que, conforme planejado, deveria contar com a participação de empreiteiras ou construtoras, ao mesmo tempo que, nas maiores cidades, o programa ficaria longe de atingir as metas de provisão habitacional, conforme proposto no PlanHab.

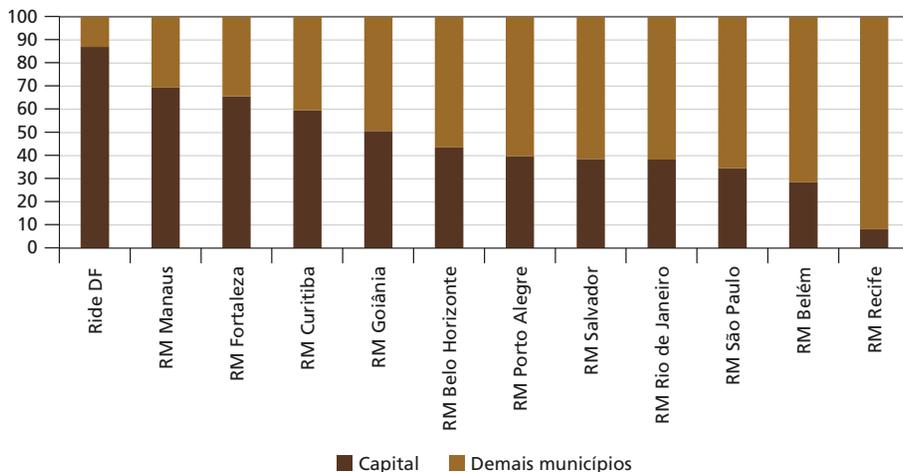
Um tema ausente nesse plano é a distribuição da provisão de unidades habitacionais entre municípios integrantes de um mesmo arranjo populacional, metropolitano ou de outra hierarquia de centralidade urbana. Como dito, o PlanHab definiu onze tipos de municípios, mas não há diferenciação entre um município-núcleo e os demais municípios em sua área de abrangência metropolitana, por exemplo, todos integram um mesmo tipo. Não se sabe qual teria sido o resultado da aplicação estrita do plano, mas é possível visualizar, no gráfico 1, a disparidade da distribuição de unidades habitacionais do MCMV (faixa 1)

4. Somando-se todos os produtos habitacionais que caberiam às empreiteiras, as metas do PlanHab variavam de 40% do déficit habitacional em municípios das RMs de São Paulo e Rio de Janeiro até 5%-10% nos municípios de até 20 mil habitantes (Brasil, 2008, p. 229, tabela 24).

entre capitais e demais municípios de RMs (ou Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – Ride, no caso de Brasília, Distrito Federal). Essa análise é limitada pela falta de dados atualizados do déficit habitacional desagregados para os municípios, reflexo do atraso do Censo Demográfico, cujo trabalho de campo foi realizado apenas em 2022, mas é possível afirmar que a concentração das unidades habitacionais em Brasília e Manaus refletiria melhor a concentração do déficit habitacional metropolitano nessas capitais, enquanto o inverso seria observado na maioria das metrópoles analisadas, com destaque especialmente negativo para Recife. Tal tema poderia ser analisado sob um prisma de “solidariedade territorial” entre municípios, o que será retomado adiante.

GRÁFICO 1

Distribuição de unidades habitacionais financiadas pelo MCMV na faixa 1 (FAR empresas e FAR urbanização), em RMs selecionadas, entre o município-núcleo (capital) e os demais municípios integrantes do arranjo populacional



Fonte: Caixa Econômica Federal (balanço do MCMV, janeiro de 2019).

Elaboração do autor.

Vale lembrar que o MCMV não foi responsável por canalizar recursos para urbanização de assentamentos precários nem por melhorar unidades habitacionais existentes.⁵ No governo federal, essas ações foram contempladas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu eixo de urbanização de favelas, iniciado em 2007, ao qual foram agregados, a partir de 2009, recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esse fundo integraria um sistema que também teria fundos estaduais e municipais, além de contar com processos próprios de seleção de propostas sobre os respectivos conselhos gestores e, portanto,

5. De qualquer modo, isso foi cogitado no âmbito do ConCidades, que chegou a emitir a Resolução nº 182, de 17 de setembro de 2015, recomendando a criação de modalidade do MCMV para melhoria habitacional em assentamentos precários.

com algum controle social. Todavia, naquele ano, cerca de 42% dos recursos do FNHIS foram utilizados para complementar operações do PAC, percentual alto do total alocado pelo fundo, mas que correspondeu apenas a pouco mais de 4% do total de R\$ 12,7 bilhões em operações do PAC contratadas nos três primeiros anos do programa (Balbim e Krause, 2014, p. 198).

Outro aspecto relevante é que há muitas ações do PAC ainda não concluídas – no final de 2018, havia 449 obras de um total de 657 contratos de urbanização de assentamentos precários, ou seja, 68,3% do total de operações contratadas.⁶ Sabe-se que as seleções do PAC foram bastante orientadas pela disponibilidade e pela preexistência de documentos técnicos (projetos) de urbanização, elaborados por parte dos estados e dos municípios proponentes, algo que, obviamente, não se encontraria em todo o universo de assentamentos precários no país. Assim, o valor total contratado dessas 657 operações do PAC – R\$ 18,082 bilhões em valores correntes – é bastante inferior à estimativa de custos de urbanização do PlanHab para dotar de infraestrutura e melhorar as moradias no universo de assentamentos precários no país – R\$ 57,626 bilhões em valores de 2008⁷ –, indicando que ainda há um longo caminho a ser percorrido. No momento em que este texto é escrito, aguardam-se novas seleções e contratações de projetos de urbanização de assentamentos precários em uma reedição do PAC, anunciada no segundo semestre de 2023, cuja análise não caberá aqui.

A seguir, será retomada a análise do período do regime militar. Para isso, será utilizado como referência fundamental o trabalho de Lysia Bernardes (1986) em busca de tentativas de proposição de uma PNDU. Nesse sentido, pergunta-se: poderia ela coordenar as políticas urbanas setoriais?

2.2 Tentativas de criar uma PNDU na década de 1970

Como já apontado, a dificuldade do regime militar em lidar com temas que pudessem gerar polêmicas ou trazer conflitos foi um dos impedimentos do avanço no tratamento do desenvolvimento urbano para além de políticas setoriais urbanas isoladas. Entre as frustrações, está o adiamento do desenvolvimento do instrumento do “solo criado” – hoje regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto

6. Os dados correspondem ao 8º Balanço do PAC 2015-2018, aparentemente o último publicado, com atualização até o final de 2018. Os relatórios agregam em um mesmo tipo e subeixo tanto as operações de urbanização de assentamentos precários (obras) como as de elaboração de planos de habitação de interesse social, projetos de urbanização e assistência técnica. Os dados apresentados acima foram calculados a partir de planilha do referido balanço. Para isso, selecionou-se o tipo/subeixo 5001 (urbanização de assentamentos precários) e filtraram-se apenas os empreendimentos cujos títulos fossem iniciados pelo termo *urbanização*. Os estágios dos empreendimentos correspondem aos códigos 70 (em obras) e 90 (concluído). Dados disponíveis em: <https://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>. Acesso em: 8 fev. 2022.

7. Conforme o produto 3 do PlanHab (Brasil, 2008, p. 250-254), os custos totais de urbanização e de melhorias habitacionais em assentamentos precários se distribuem em: R\$ 13,689 bilhões para obras de urbanização integral; R\$ 7,031 bilhões para urbanização parcial; R\$ 14,69 bilhões para obras em assentamentos que apresentam carências; R\$ 13,268 bilhões para unidades sanitárias; e R\$ 8,947 bilhões para reforma e ampliação (valores de 2008).

da Cidade (EC), como outorga onerosa do direito de construir –, que contempla a possibilidade de compensação em pecúnia de áreas criadas por construção, com ocupação mais intensiva de terrenos urbanos. A separação entre o direito de propriedade e o direito de construir apareceu pela primeira vez, enquanto dispositivo no marco regulatório federal, na primeira versão do anteprojeto de uma lei de desenvolvimento urbano elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) em 1977. Contando com a participação de especialistas reformadores e progressistas, o anteprojeto teve repercussão negativa na grande mídia, o que fez com que essa iniciativa fosse então abandonada (Krause e Costa, 2017, p. 26).

Quanto aos instrumentos financeiros criados com finalidades de desenvolvimento urbano, tais como o BNH e o SFH, esses cresceriam na década de 1970 e passariam a estender sua atuação a outros setores para além da habitação (e não só a de interesse social), como o saneamento básico e os transportes urbanos – o que, de fato, faria do BNH um banco de desenvolvimento urbano, “mas sua condição de órgão financeiro gestor de programas setoriais sempre prevaleceria no comando de suas ações” (Bernardes, 1986, p. 90) em detrimento de uma visão integrada do desenvolvimento urbano.

Além disso, há que apontar o “divórcio” entre o BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Este último deveria orientar a programação habitacional do governo federal, além de apoiar estados e municípios na gestão urbana, mas foi esvaziado em sua primeira competência pelo BNH, restando a última, de financiamento e apoio à elaboração de planos e outros instrumentos de planejamento municipal. Todavia, a atuação nos municípios não foi acompanhada de outra ação, mais abrangente, que envolveria a criação de um órgão como o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, tarefa para a qual o Serfhau interagiria, já nos últimos anos da década de 1960, com o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), antecessor do Ipea (Bernardes, 1986, p. 91). Assim, a atuação do Serfhau deu-se de forma descentralizada, em um poder municipal esvaziado pelo forte centralismo autoritário do governo central, de modo que “os planos locais eram totalmente desvinculados entre si e não se pautavam por nenhuma diretriz de política espacial, ou mesmo setorial” (Bernardes, 1986, p. 92).

Também houve duplicidade de esforços ou, visto de outro modo, competição entre áreas do governo federal com alguma responsabilidade pelo desenvolvimento urbano. A propósito da tentativa de criação e execução de uma PNDU por parte do Ministério do Interior (ao qual estava vinculado o Serfhau), Bernardes pergunta-se: “*poderia ela ser compatibilizada com a política econômica global do governo?*” (Bernardes, 1986, p. 95). O fato é que, no início da década de 1970, havia se expandido o interesse do Ministério do Planejamento pela questão urbana, o que

pode ser datado já em novembro de 1971, em um primeiro encontro sobre política de desenvolvimento urbano, poucos meses após a elaboração do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que propôs a criação das primeiras RMs no país – São Paulo e Rio de Janeiro (Bernardes, 1986, p. 95).

Houve a convivência, assim, de duas instâncias em proposição simultânea: o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local (que sucedeu o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, primeiramente proposto pelo Serfhou), por parte do Ministério do Interior, que priorizava o enfoque local; e o Sistema Nacional de Planejamento, por parte do Ministério do Planejamento, que buscava “assumir o comando das ações de desenvolvimento urbano, integrando-as, como órgão de coordenação geral, com as ações setoriais” (Bernardes, 1986, p. 96). Tratava-se, em suma, da disputa por uma nova área de poder, em que a instituição das RMs seria mais um instrumento de penetração do poder da União (Bernardes, 1986, p. 97). Com a edição da Lei Complementar nº 14/1973, que criou as primeiras RMs, o Ministério do Planejamento “assumiu o comando do processo de formulação de uma política urbana”, alijando o Serfhou e o próprio Ministério do Interior (Bernardes, 1986, p. 99).

Seguiu-se a formalização de uma “política de desenvolvimento urbano” no segundo PND, cuja análise geral, também feita por Bernardes (1986), destaca os seguintes pontos: autoritarismo e rigidez, desconhecendo a existência dos governos estaduais, que poderiam detalhar diretrizes apenas apresentadas para as Grandes Regiões; e ênfase única sobre a formulação de diretrizes para um modelo de ocupação territorial, sem dar importância equivalente aos instrumentos necessários para sua implantação. A propósito, a já citada CNPU seria “o grande instrumento que o plano indica”, mas algumas de suas atribuições conflitariam “frontalmente com os demais níveis de poder” (Bernardes, 1986, p. 102).⁸ Também não havia, no segundo PND, menção ao fortalecimento de municípios para melhorar a gestão urbana – vale lembrar que município, antes da CF/1988, não era sequer considerado um ente da Federação – ou menção a instrumentos de regulamentação do uso do solo urbano, tema esse que, como já visto, exporia conflitos. Assim, “afora a implantação da CNPU”, a estratégia que o segundo PND indica é “uma concentração de investimentos, em especial de infraestrutura urbana” (Bernardes, 1986, p. 102), mas sem nenhuma referência à coordenação desses investimentos, de modo que “permaneceu intocado e não coordenado o BNH” entre outros

8. Uma das áreas em que poderia haver conflito seria justamente a de controle do uso do solo, uma vez que a CNPU obteria a definição, por decreto federal, de áreas críticas de poluição que incluiriam as RMs, abrindo caminho para o estabelecimento de normas sobre a localização industrial (Bernardes, 1986, p. 107).

órgãos setoriais (Bernardes, 1986, p. 103). Em avaliação geral do período, Bernardes ressalta a posição secundária da política urbana no poder decisório federal,⁹ que,

no campo do desenvolvimento urbano, elegeu somente aquelas linhas que interessavam a áreas de interesse específico, como a dos transportes e outras obras públicas e a de construção civil, enquanto foram sendo postergadas outras decisões que contrariavam ou poderiam vir a contrariar interesses poderosos, em particular, do capital imobiliário e das empresas que atuam nesse mercado (Bernardes, 1986, p. 108).

Os resultados acumulados da postergação da tomada de decisão sobre temas polêmicos do desenvolvimento urbano, somados à implantação de políticas urbanas setoriais sem levar em conta os impactos na configuração do espaço, inspiram a seguinte pergunta: com a redemocratização e a elaboração de uma nova Constituição Federal, o que poderia mudar no quadro acima apresentado?

2.3 Política urbana na CF/1988 e no EC e o advento do MCidades

Com a redemocratização do país, houve a retomada de um ideário pela reforma urbana, baseado no reconhecimento de uma distribuição desigual dos bens coletivos urbanos, à qual se somava, desde sempre, a apropriação privada de ganhos gerados pelos investimentos públicos. Ao mesmo tempo, havia um entendimento de que essas distorções deveriam ou poderiam ser mitigadas pela regulação urbanística.¹⁰ Cabe citar um antecedente de regulação, a Lei nº 6.766/1979, que havia criado dispositivos aplicáveis apenas a uma parte do quadro urbano brasileiro, mas que manteve no limbo legal, por exemplo, os assentamentos autoproduzidos, precários e/ou em situação de irregularidade fundiária.

O momento da redemocratização também contava com um entendimento de que a gestão das cidades deveria ser democrática e transparente, de modo a serem ampliadas as possibilidades de construção de um debate amplo com a sociedade em torno da política urbana (Krause e Costa, 2017, p. 26). Desse modo, o ideário da reforma urbana, nesses novos termos, foi parcialmente contemplado por um capítulo sobre política urbana na CF/1988 (arts. 182 e 183), fruto de emenda popular. Como é sabido, a regulamentação dessa matéria apenas viria a acontecer em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257 – o Estatuto da Cidade (EC).

Não obstante a presença de um capítulo sobre política urbana, há na CF/1988 lacunas e pontos de tensão em torno da “sobrevvalorização das políticas setoriais” e

9. Ainda assim, a área técnica da CNPU, diferentemente do posicionamento da cúpula do governo, reconheceria a gravidade do problema de controle do uso do solo urbano, tanto que se mobilizou pelo anteprojeto de uma lei de desenvolvimento urbano, citado anteriormente.

10. Para Erminia Maricato, o EC reflete “uma utopia universal (...), o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade” (Maricato, 2010, p. 7). Infelizmente, a restrição ao direito individual de propriedade em prol de um interesse coletivo tem sido pouco efetiva, o que reforça a ideia de uma utopia que permanece como tal.

da “fragmentação da ação sobre o território, com efeitos sobre sua configuração e sobre a produção do espaço urbano”, decorrentes da “ausência de um entendimento sobre a dimensão territorial”, que teve uma “visão parcial, fragmentada e pouco robusta” na Carta Magna. Nesse sentido, um viés setorialista está estampado, na CF/1988, em uma divisão destas políticas públicas espaciais: regional, urbana, agrária e de meio ambiente (Costa *et al.*, 2021, p. 27). Dessa forma, decorrem efeitos de tal visão setorialista.

De um lado, a prevalência de uma visão simplista e homogeneizadora do território brasileiro, refletida, sobretudo, na forma como os municípios são tratados como uma unidade indiferenciada. De outro, a ação fragmentada e não integradora sobre o território, que produz dois efeitos: i) contribui para que não haja controle, regulação e governança sobre tais ações, gerando territórios fragmentados e, ao contrário do que propõe a própria CF/1988, mais desiguais; e ii) desestimula-se o estabelecimento de relações de solidariedade territorial, ampliando-se disputas e conflitos entre os entes federados, em vez de articulação e cooperação (Costa *et al.*, 2021, p. 27-28).

A permanência desse viés setorialista e de fragmentação territorial sugere que a CF/1988 não teria conseguido, por si só, alterar um quadro *anterior* da política urbana brasileira. Quanto ao EC, por mais que tenha, mais tarde, regulamentado amplo “catálogo” de instrumentos urbanísticos, entende-se que não teria, enquanto simples lei ordinária, o poder de mudar um viés que emanaria da lei maior do país. Poderia esse viés ser superado em outras instâncias?

Menos de dois anos após a promulgação do EC, foi criado, no primeiro mandato do governo Lula, o MCidades, estruturado em secretarias nacionais associadas a serviços urbanos em sentido restrito (habitação, saneamento básico e mobilidade), às quais se somou a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). A organização do MCidades em secretarias separadas explica-se por ter sido “a conformação que, naquele contexto político, permitiu que se avançasse nas políticas urbanas [setoriais] sem grandes interferências nas estruturas hegemônicas de poder do período” (Costa *et al.*, 2021, p. 32). Pode-se acrescentar o seguinte: estruturas hegemônicas de poder cuja gênese foi anterior, as quais se mantiveram intocadas naquele período.

Se não no MCidades, alguma “esperança de superação dos desafios deixados pela CF/1988 e não equacionados pelo EC” seria direcionada ao ConCidades e ao ciclo das Conferências Nacionais das Cidades – CNCs (Costa *et al.*, 2021, p. 33). Poderiam o ConCidades e as CNCs superar o viés setorialista e fragmentado da política urbana?

2.4 A atuação do ConCidades

O funcionamento do ConCidades pode ser examinado com base nas resoluções que emitiu, as quais estão resumidas na tipologia apresentada na tabela 1.¹¹

TABELA 1
Resoluções do ConCidades

Temas	Efeitos econômicos diretos?		Total
	Sim (com)	Não (sem)	
Habitação	30	14	44
Saneamento básico	9	20	29
Mobilidade urbana	11	11	22
Habitação e saneamento básico	1	-	1
Saneamento básico e mobilidade urbana	-	1	1
Habitação, saneamento básico e mobilidade urbana	4	1	5
Subtotal setoriais	55	47	102
Não setoriais (desenvolvimento urbano)	3	54	57
Normalização interna (ConCidades e CNCs)	-	19	19
Total (setoriais, não setoriais e normalização interna)	58	120	178

Fonte: MDR. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Elaboração do autor.

Excluídas em uma primeira análise aquelas que se referem apenas à normatização interna, as resoluções do ConCidades podem ser classificadas como setoriais – habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, separadas ou combinadas – ou não setoriais, caso se refiram a temas mais amplos ou transversais do desenvolvimento urbano. Também podem ser classificadas quanto à presença ou à intenção de produzir efeitos econômicos diretos: foram identificadas na coluna “sim” as resoluções que se referem a recursos orçamentários ou extraorçamentários, fundos, tarifas, descontos, gratuidades e quaisquer outros modos de financiamento das políticas urbanas; por sua vez, na classificação “não”, estão as resoluções que não teriam efeito ou impacto econômico direto, referentes a controle social, fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, realização de campanhas etc.

Constata-se que *são mais numerosas as resoluções do ConCidades que se aplicam a algum tema setorial* e, entre elas, as que possuem efeitos econômicos diretos.

11. O ConCidades emitiu resoluções numeradas de 1 a 34, entre 15 de abril de 2004 e 1ª de julho de 2005. De 14 de setembro de 2005 a 3 de dezembro de 2015, foram emitidas as chamadas resoluções recomendadas numeradas de 1 a 188, relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do poder público e entidades da sociedade civil, e as chamadas resoluções normativas numeradas de 1 a 20 para regulamentar atos do próprio conselho e, também, das CNCs. No site do MDR, estão disponíveis para leitura as resoluções que foram homologadas: 33 das resoluções iniciais (não está disponível a de número 19), 126 resoluções recomendadas (faltam 62 resoluções) e 19 resoluções normativas (falta a de número 5), o que totaliza 178 resoluções.

O tema da habitação é o mais frequente, e é ele que dá maior peso a aspectos econômicos – os objetos dessas resoluções são muito variados, abarcando desde critérios para seleção em programas habitacionais até demandas por recursos para o FNHIS, itens financiáveis de unidades habitacionais, adequação do atendimento a entidades privadas sem fins lucrativos etc. Quanto às demais resoluções sobre temas de habitação, sem efeitos econômicos diretos, há várias que vinculam o ConCidades ao conselho gestor do FNHIS, a começar por aquela que define que a composição do último seja análoga à do primeiro,¹² além daquelas que tratam de discussão, aprovação e acompanhamento do PlanHab.

Em comparação, o tema do saneamento básico tem, no ConCidades, maior peso sobre as resoluções sem efeitos econômicos diretos, o que se deve a uma agenda intensa de campanha, deliberação e acompanhamento de instrumentos que se encontravam em processo de aprovação e início de implementação, tais como o Plano Nacional de Saneamento (Plansab) e os planos locais de saneamento. Ainda, destaca-se o saneamento pelas articulações feitas com os conselhos nacional e municipais de saúde. O tema da mobilidade urbana, por sua vez, foi objeto do menor número de resoluções setoriais, com equilíbrio de distribuição entre aspectos econômicos, por exemplo, medidas de barateamento de tarifas de transporte público, e aspectos não econômicos, com destaque para a campanha relativa à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Quanto às *resoluções não setoriais*, ou seja, que versam sobre temas amplos do desenvolvimento urbano, sem especificar algum setor ou serviço, constata-se predomínio de objetos relacionados ao controle social da política urbana, incluindo a campanha do plano diretor participativo (PDP), assim como as definições de conteúdo mínimo e procedimentos para sua elaboração.¹³ Entretanto, não se trata apenas da reedição de um movimento descentralizador, unicamente de elaboração de planos municipais sem articulação, como havia sido no tempo do Serfhau. O ConCidades recomenda também a criação de conselhos estaduais e municipais das cidades, bem como medidas para seu funcionamento; de grupos de trabalho para mapear conflitos fundiários urbanos, acompanhar obras (e remoções decorrentes) da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, inclusive com diretrizes para reassentamentos; de núcleos especializados sobre conflitos fundiários nas defensorias públicas da União e dos estados etc.

O leque de articulações do ConCidades também é bastante amplo, seja no próprio MCidades, ao recomendar que os conflitos fundiários sejam tratados como

12. Resolução Recomendada (RR) nº 5, de 8 de fevereiro de 2006.

13. Apenas três resoluções não setoriais foram classificadas com efeitos econômicos diretos: a primeira recomenda que emendas parlamentares sejam destinadas para a elaboração de PDP; a segunda dispõe sobre a adoção de um critério baseado na presença de populações tradicionais para priorização de municípios a terem seus PDPs financiados pelo MCidades; e a terceira trata de recursos para o funcionamento do próprio ConCidades.

tema transversal em todas as suas secretarias, seja com outras políticas nacionais, já existentes ou em proposição, como desenvolvimento regional, ordenamento territorial, saúde, meio ambiente, segurança alimentar e nutricional, participação social etc. O ConCidades mobiliza-se pela realização não só das CNCs, mas também de suas conferências preparatórias estaduais e municipais. Nesse contexto, as relações do ConCidades estendem-se à esfera internacional em pelo menos dois eventos: em duas sessões do Fórum Urbano Mundial e na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em que desenvolve esforço conjunto com diversos ministérios e o Ipea no sentido de demonstrar, em preparação ao evento de Quito em 2016, avanços e retrocessos da política urbana no período das duas décadas anteriores. Ainda, o ConCidades mostra-se portador de uma “memória histórica” de outro momento importante da política urbana brasileira, assumindo o papel de emitir diretrizes nacionais ao recomendar o coeficiente de aproveitamento básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, o que ecoa a Carta do Embu depois de quase quatro décadas desde o início da discussão do conceito de solo criado!¹⁴

Ou seja, uma apreciação desse grupo de resoluções do ConCidades sobre desenvolvimento urbano em sentido mais amplo revela um conjunto de medidas que sugere a busca de superação de um viés setorialista, fragmentador da política urbana. Contudo, teria o ConCidades conseguido superar a fragmentação *espacial* da política urbana rumo a ações integradoras sobre o território? Tentar responder a essa pergunta exige um olhar adicional sobre as resoluções do conselho quanto aos territórios a serem alcançados em cada ação da política urbana.

Nesse sentido, verifica-se que são poucas as resoluções não setoriais que fazem menção específica a algum território onde deva se aplicar tal política. Para a Amazônia, recomenda-se o monitoramento da destinação de terras da União aos municípios para fins de regularização fundiária,¹⁵ mas pode-se questionar se essa seria uma atuação “integradora” ou feita caso a caso no âmbito municipal. O mesmo é válido para o monitoramento das obras relacionadas aos grandes eventos de 2014 e 2016 quanto a violações de direitos das populações dos municípios impactados. Ademais, o ConCidades recomenda ao MCidades a criação de um grupo de trabalho para discussões sobre consórcios públicos de desenvolvimento urbano,¹⁶ o que se aproximaria de atuação “integradora do território”, a depender de um exame, que não caberá neste trabalho, de quais resultados teriam sido alcançados.¹⁷ Por fim, aquele que foi o grande tema e, mesmo, o primeiro motivador

14. RR nº 148, de 7 de junho de 2013.

15. RR nº 92, de 21 de outubro de 2010.

16. RR nº 120, de 10 de junho de 2011.

17. O tema dos consórcios públicos e o das associações de municípios são objeto de outros capítulos desta série de livros dedicados ao processo de elaboração da PNDU.

de uma política pública que se debruçasse sobre os impactos da industrialização e da urbanização na década de 1970, as RMs, torna-se objeto de uma resolução que recomenda aos estados a adequação de seu arcabouço ao Estatuto da Metrópole – EM (Lei nº 13.089/2015), com participação de seus conselhos das cidades, bem como recomenda ao MCidades a publicação de orientações para a implementação do referido estatuto.¹⁸

O tema amplo da regularização fundiária urbana – incluindo conflitos pela posse da terra, remoções, reassentamentos etc. – também pode ser trabalhado como um grupo de ações integradoras do território. A atenção para essas questões foi forte e duradoura no ConCidades, tendo motivado ao menos quatorze resoluções, entre 2005 e 2014, assim como também foi objeto de resoluções das CNCs.¹⁹ São temas que devem ser vistos como não setoriais, uma vez que não dizem respeito apenas à habitação – ainda que o direito à moradia esteja em seu centro –, mas também à necessária conjugação de políticas públicas para urbanização, regularização e integração de assentamentos autoproduzidos à cidade dita “formal”. Tais abrangência e complexidade as qualificam para integrar uma PNDU.

Não obstante, há outra frente de trabalho técnico que merece ser considerada como fonte de subsídios para a ação integradora do território, com foco em áreas que deveriam receber prioridade em uma PNDU – os assentamentos autoproduzidos, precários e/ou em situação de irregularidade fundiária. Esse será o tema da segunda parte deste capítulo, elaborada a partir de uma experiência recente do Ipea.

3 CONTRIBUIÇÕES DO CONHECIMENTO DE NUIs PARA UMA PNDU

A legislação mais recente de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, definiu os NUIs predominantemente ocupados por população de baixa renda como áreas elegíveis à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). Conforme a mesma lei, a definição de um limite para o enquadramento da população na categoria *baixa renda* é de responsabilidade do Executivo municipal. Já a definição de NUIs está no inciso II do art. 11 da mencionada lei, segundo a qual esse tipo de núcleo é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Brasil, 2017). A definição legal é bastante vaga, necessitando ser complementada empiricamente pelo conhecimento

18. RR nº 177, de 17 de junho de 2015. Até onde se pôde constatar, é a única resolução do ConCidades dirigida especificamente ao planejamento territorial metropolitano.

19. Esses temas já se fizeram presentes na primeira CNC (Brasil, 2003), cujo caderno de resoluções apresenta itens denominados *Urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos humanos precários e Diretrizes para a política de regularização fundiária*. Caberia ainda analisar em detalhe as resoluções das CNCs quanto ao enquadramento temático no esquema aqui proposto, trabalho muito mais extenso que a análise das resoluções do ConCidades e que deverá ser realizado em outra oportunidade.

de características locais da realidade dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares espalhados pelo país.

Uma pesquisa de NUIs foi objeto do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 1/2019, firmado entre a SNH/MDR e o Ipea, adiante referida simplesmente como *Pesquisa NUI*. Esta buscou preencher lacunas metodológicas e empíricas, constituindo um esforço para ampliar o conhecimento e subsidiar estratégias de ação voltadas a esses assentamentos. Desenvolvida como pesquisa-piloto, englobou seis polos – Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte –, compondo regiões que reúnem 157 municípios, nos quais viviam 19.783.220 pessoas em 2018. Nesses polos, foi de 4.968 o número de NUIs, abrigando 1.486.725 domicílios, o que corresponde a 27% do total de domicílios particulares permanentes nessas regiões (Krause *et al.*, 2022). A Pesquisa NUI abrangeu duas dimensões desses assentamentos, físico-territorial e jurídico-fundiária, a serem apresentadas a seguir.

3.1 Informações físico-territoriais

No Brasil, as pesquisas sobre assentamentos autoproduzidos devem lidar com o fato de que o conceito de precariedade e os indicadores obtidos das informações coletadas pelo Censo Demográfico do IBGE permitem captar de forma muito limitada a precariedade da unidade habitacional e do ambiente construído, por exemplo, as condições de insegurança e insalubridade das moradias, a existência de gravames ambientais, os aspectos de risco e de qualidade ambiental dos núcleos urbanos, ou sua condição de integração ou isolamento em relação à malha urbana (Denaldi, 2022). Tais aspectos são considerados fundamentais para uma abordagem territorial compreensiva da precariedade urbana, tendo sido contemplados, na medida do possível e com variados graus de confiabilidade, no instrumento de pesquisa de campo elaborado para a Pesquisa NUI, que foi realizada já durante a pandemia de covid-19 e, portanto, mapeou e caracterizou NUIs mediante uma combinação de estratégias: consultas a agentes municipais, verificações remotas com utilização de imagens de satélite, utilização de dados secundários e, em poucos casos (onde havia condições de segurança sanitária), visitas de campo (Petrarolli, Denaldi e Krause, 2022).²⁰

É sabido que o Brasil conta com estatística nacional de assentamentos precários, os aglomerados subnormais (AGSNs), conceito desenvolvido pelo IBGE desde a década de 1950. Contudo, vários estudos apontam que os dados dos AGSNs divulgados até o Censo 2010 subdimensionavam o problema da informalidade e da precariedade habitacional urbana no país. Mesmo com aprimoramentos metodológicos para a delimitação dos AGSNs em 2019, como trabalho prévio ao Censo 2020,

20. A metodologia da pesquisa de campo está apresentada em detalhe em Petrarolli, Denaldi e Krause (2022).

ainda é possível identificar assentamentos precários ausentes naquela base (Feitosa, Gonçalves e Cunha, 2022). Como o conceito de NUIs é mais abrangente que o de aglomerado subnormal, é interessante utilizar o primeiro para complementar o conhecimento de assentamentos precários, especialmente daqueles tipos que estão menos representados entre os AGSNs, caso de loteamentos irregulares e clandestinos, conjuntos habitacionais, sedes municipais, povoados e distritos – isso porque se constatou que 75% dos AGSNs em 2019 correspondiam a NUIs do tipo favelas ou assemelhados, contra apenas 22% de loteamentos.²¹ Já na Pesquisa NUI, os percentuais de NUIs classificados como favelas e loteamentos foram de 52% e 39%, respectivamente (Feitosa, Gonçalves e Cunha, 2022). Prosseguindo na análise, pode-se afirmar que os AGSNs representam melhor o universo dos assentamentos precários existentes em metrópoles e demais municípios mais populosos. Ademais, representam menos aqueles mais presentes em cidades médias e pequenas, especialmente no interior, cujos loteamentos e distritos/povoados se destacaram entre os NUIs pesquisados.

Outra contribuição metodológica da Pesquisa NUI permite a elaboração de tipologias específicas para cada região de análise. Essas tipologias são baseadas nas características dos assentamentos, as quais vão além da classificação usual como favela, loteamento etc. Isso é possível porque, além do levantamento de campo dos NUIs, foram integrados dados secundários, censitários e não censitários, que representam diversos aspectos da precariedade habitacional, tais como densidade de domicílios, declividade do terreno, renda do responsável pelo domicílio e condições de infraestrutura e saneamento (Feitosa, Gonçalves e Cunha, 2022). A partir de análises de agrupamento dessas variáveis, emergem tipologias que podem ser associadas a diferentes ênfases da política urbana – em dois exemplos: i) áreas mais integradas à malha urbana e mais bem servidas de infraestrutura, em contraposição a áreas mais isoladas e com maiores carências, o que se associa a menores e maiores investimentos em infraestrutura, respectivamente; e ii) áreas com traçado viário e parcelamento mais e menos regular, o que implica, respectivamente, menor e maior necessidade de reassentamentos para adequação urbanística.

Mais um esforço da Pesquisa NUI refere-se à construção de modelos estatísticos para a identificação de NUIs, que também contou com a mesma integração de variáveis provenientes de dados secundários, o que permitiu a elaboração de tipologias. A respeito dessa frente de trabalho, há esforços anteriores que devem ser mencionados, a começar pela metodologia pioneira que o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) desenvolveu a pedido da SNH (então no MCidades), que viria a solicitar ao Ipea a realização da Pesquisa NUI. A partir dos dados dos AGSNs,

21. Os percentuais informados consideram apenas os AGSNs que foram classificados como NUIs nos seis polos da Pesquisa NUI.

a metodologia baseia-se na utilização da técnica de análise discriminante para a construção de modelos que identifiquem setores censitários com características populacionais semelhantes às dos setores subnormais, mas que não haviam sido classificados pelo IBGE como tais (Marques *et al.*, 2007). Assim, foram utilizadas variáveis que descrevem as características populacionais de AGSNs para discriminar setores que são similares e que, portanto, apresentam alta probabilidade de abranger assentamentos precários.

A metodologia NUI, de modo semelhante, busca indicar áreas com alta probabilidade de serem NUIs, mas há diferenças fundamentais. A exemplo da metodologia para identificação e caracterização de assentamentos precários em regiões metropolitanas paulistas (Mappa), desenvolvida em pesquisa contratada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e executada pela Universidade Federal do ABC – UFABC (CDHU e UFABC, 2019), a metodologia NUI não se prende à unidade espacial dos setores censitários do IBGE e entrega seus resultados em uma grade celular de 100x100m, compatível com a grade estatística do IBGE. Outras características da metodologia NUI, que a aproximam da Mappa e a diferenciam daquela do CEM, são: i) a técnica de classificação, regressão logística (e não função discriminante); e ii) a própria forma de apresentação dos resultados, contínua (e não categórica), como superfícies que indicam a probabilidade da presença de NUI.²²

Além de dados secundários (resumidamente: de forma urbana; de características físico-territoriais e de edificações, entorno e infraestrutura; e de características sociodemográficas) e de sua integração em células, como variáveis independentes, a construção de modelos pela metodologia NUI pede que se escolha uma variável dependente, que expresse a presença de NUIs. Esta pode ser proveniente de levantamentos locais (como os levantamentos de campo da Pesquisa NUI) ou, em sua ausência, de dados que possam ser adotados como “amostras” de NUI, tais como os AGSNs, do IBGE. Como já informado, a qualidade e a representatividade dos AGSNs como amostra de NUIs variam, por exemplo, no polo Recife, os AGSNs representam amostra de 40% dos NUIs, enquanto, em Juazeiro do Norte, esse percentual é de apenas 15%, e foi justamente nessa região que houve diferenças menos expressivas entre as áreas identificadas pela pesquisa de campo como NUIs e as demais áreas (Feitosa *et al.*, 2022).

Na aplicação da metodologia NUI para os seis polos, foram estimados modelos de regressão logística que utilizam como variável dependente tanto os AGSNs

22. Na Mappa, as superfícies de probabilidade referem-se a diferentes tipologias de tecidos de assentamentos precários (TECs), que refletem melhor as características desses assentamentos em RMs do estado de São Paulo, para as quais foi desenvolvida. Na metodologia NUI, declinou-se da representação de diferentes tipologias de tecido, uma vez que seriam necessários dados adicionais, dificilmente disponíveis para todo o território nacional. A disponibilidade de dados para todo o país, com acesso aberto, é requisito que se pretende atender para a futura generalização da metodologia NUI.

($Y = \text{AGSNs}$) quanto os NUIs levantados pelo trabalho de campo ($Y = \text{NUIs}$). Lembrando-se de que deve ser adotada como variável dependente a informação mais completa possível e utilizados os resultados da modelagem como um plano de informação adicional que sirva de referência para a revisão da base existente (Feitosa *et al.*, 2022). Por exemplo, se não houver uma base previamente elaborada de NUIs, poderão ser gerados modelos com $Y = \text{AGSNs}$, que servirão como indício da existência de NUIs para o trabalho de campo que, este sim, buscará mapear e caracterizar com maior precisão os NUIs.

Assim, AGSNs e NUIs foram utilizados como variáveis dependentes com o objetivo de comparar os resultados dos modelos e avaliar o uso da informação dos AGSNs em regiões onde não há disponibilidade de dados mais completos (ou atualizados) sobre NUIs. Constatou-se que mesmo os modelos gerados a partir de amostra incompleta (os AGSNs) apontaram para indícios da presença de áreas precárias que vão além dos limites dos próprios AGSNs. Ou seja, possivelmente essas áreas seriam classificadas como NUIs – e, em comparação aos NUIs obtidos na pesquisa de campo, de fato o foram.

Na Pesquisa NUI, os modelos estimados para áreas correspondentes a metrôpoles apresentaram os melhores resultados, enquanto os estimados para Juazeiro do Norte e Marabá tiveram os piores resultados.²³ As explicações para isso residem nas características desses dois polos: são regiões menos densas e com muitos NUIs isolados, além de apresentar os piores indicadores socioeconômicos e de infraestrutura, que caracterizam os polos como um todo, incluindo áreas não delimitadas como NUIs, o que dificulta a sua distinção (Feitosa *et al.*, 2022).

Outro achado importante da aplicação da metodologia NUI aos seis polos refere-se à significância, nos modelos, de variáveis criadas a partir do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único). Especialmente em um contexto de ausência de estatísticas nacionais atualizadas, haja vista o atraso na realização do Censo Demográfico, vale contar com dados de registros administrativos. Nesse sentido, é recomendável que o Cadastro Único continue a ser atualizado e utilizado. A qualidade das variáveis geradas a partir dele depende basicamente da qualidade de seus registros, de modo que caberia sugerir às instâncias competentes pela gestão dos dados que os procedimentos de coleta de informações sejam aprimorados para obter-se o endereçamento mais preciso possível dos registros.

Em suma, reforça-se a necessidade de pesquisas de campo sobre territórios prioritários para a PNDU, não apenas ou necessariamente com pesquisas novas,

23. As métricas para avaliação dos resultados dos modelos estão apresentadas em detalhe em Feitosa *et al.* (2022). Nota-se que o modelo para Brasília, mesmo o baseado nos AGSNs, cuja amostra apresenta problemas (33% dos AGSNs não coincidem com os NUIs), trouxe bons resultados em comparação com os demais polos. É possível que isso resulte do fato de os NUIs do Distrito Federal e do entorno apresentarem características bastante distintas das áreas não delimitadas como NUIs.

mas também com aprimoramentos metodológicos para o reconhecimento de AGSNs no Censo Demográfico²⁴ e para os registros no Cadastro Único. Essas iniciativas poderão ser abarcadas como estratégias de uma PNDU, que também poderia incluir a disponibilização de plataformas digitais aptas à geocolaboração, cuja alimentação seria descentralizada, envolvendo, além de municípios, parcerias com universidades; com instituições federais, estaduais e municipais de planejamento, pesquisa e estatística; e com organizações não governamentais.

Além de informações como as obtidas pela Pesquisa NUI, poderia ser solicitado aos municípios um posicionamento com relação às condições de consolidação de cada assentamento – se já urbanizado, urbanizável ou parcialmente urbanizado, ou se não urbanizável –, o que facilitaria seu enquadramento em modalidades de ações e de programas mais adequadas a cada caso. Ressalva-se que a capacidade municipal de determinar se um assentamento precário é ou não é urbanizável não pode ser tomada como algo dado. Seria necessário capacitar muitos municípios para essa tarefa, inclusive mediante a pactuação de referências objetivas do que seria uma urbanização plena e de quais fatores se interpõem para alcançá-la.

Ao lado de pesquisas de campo que ampliem o conhecimento sobre as características físico-territoriais dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares, poderia também ser considerada como estratégia de uma PNDU a continuidade da construção de modelos estatísticos para a sua identificação, ou pré-identificação, como ferramenta de apoio ao trabalho de campo. Isso porque a diversidade do país somente poderá ser representada por muitos modelos, cada qual adequado à realidade de uma região ou de um conjunto de municípios. É recomendável que esses modelos, a exemplo dos que utilizam a técnica de regressão logística, explicitem o comportamento de cada variável, pois, ainda que haja outras técnicas de modelagem com maior acurácia, não se recomendam “caixas-pretas” que não permitam a interpretação dos resultados do modelo por um amplo conjunto de partes interessadas no desenvolvimento urbano. Trata-se, assim, de abrir mão de um pouco da acurácia pela maior facilidade de comunicação e pela transparência, valorizando-se as últimas.

3.2 Informações jurídico-fundiárias

Uma estimativa do contingente habitacional em situação de irregularidade fundiária no país é disponibilizada pela Fundação João Pinheiro (FJP). Os dados mais recentes da inadequação de domicílios e, especificamente, da inadequação fundiária são referentes a 2019, tendo sido calculados a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua daquele ano. Conforme

24. Nesse sentido, cabe citar iniciativa recente do IBGE, com a realização do I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil, em setembro de 2023. Disponível em: <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/apresentacao>.

a FJP, em 2019 havia 3,557 milhões de domicílios com inadequação à situação do terreno onde se localizavam, o que correspondia a cerca de 5,7% dos domicílios particulares permanentes, duráveis e urbanos do país. Nos estados, os mais altos percentuais do total de domicílios estavam no Rio de Janeiro (10,4%) e em Pernambuco (8,5%); nas RMs, os valores mais altos estavam na RM de Florianópolis (14,8%) e na RM de Recife (14,7%), segundo dados da FJP (2021, p. 144). Como já apresentado, na Pesquisa NUI, chegou-se a uma estimativa de que estariam em núcleos informais 27% dos domicílios particulares permanentes dos seis polos pesquisados; e, no polo que inclui a RM de Recife e outros municípios próximos, esse valor chegou a um máximo de 48% (Krause *et al.*, 2022). O que pode explicar diferenças tão grandes entre as estimativas da inadequação fundiária da FJP e o que foi encontrado na Pesquisa NUI?

A inadequação fundiária corresponde a um descasamento entre a situação da moradia, própria, e a do terreno sobre o qual ela foi edificada, não próprio. A base para essas estimativas são as informações prestadas pelos moradores a pesquisadores do IBGE, que podem levar a um subdimensionamento desse fenômeno, pois não se confere se o morador, de fato, possui escritura ou outro documento comprobatório de posse ou propriedade e se essa escritura foi registrada em cartório de registro de imóveis. Um estudo realizado em Minas Gerais pesquisou qual era a situação de titulação e de registro dos terrenos identificados como próprios, tendo verificado, em 2013, que 4,4% dos domicílios próprios urbanos não possuíam qualquer tipo de documento entre os citados (título pleno de propriedade, concessão de uso, promessa de compra e venda ou título de legitimação de posse). Quanto aos títulos emitidos, 10,5% não eram registrados, o que representava 8,9% dos domicílios próprios urbanos. Somando-se domicílios próprios urbanos sem terreno próprio, sem documentação de titulação da terra e sem registro dos títulos existentes, chegou-se a uma proporção de 18,8% de domicílios com insegurança da posse em relação ao total de domicílios próprios urbanos (Ávila e Ferreira, 2016). Ou seja, se outras perguntas fossem incluídas, seria possível supor que o contingente de domicílios em situação de inadequação fundiária iria aumentar.²⁵

Pode-se cogitar que a subestimação nos dados da inadequação fundiária também reflita a existência de um viés de aquiescência, expresso na tendência de o entrevistado concordar com alguma alternativa que lhe seja mais favorável, informando que o terreno é próprio – pois assim o percebe –, mesmo que não tenha documento comprobatório da titularidade, algo que poderia também ser influenciado por situações de conflitos fundiários e por ameaças de despejos

25. A Pesquisa NUI estimou que o polo Belo Horizonte, correspondente à RM da capital mineira, tinha 29% de domicílios em NUIs (Krause *et al.*, 2022). Esse percentual deve ser visto apenas como referência, uma vez que os resultados da pesquisa não podem ser expandidos para o estado de Minas Gerais como um todo.

forçados (Krause, 2019). É certo que se trata de informação sensível, e captá-la por meio de pesquisas domiciliares pode não ser a melhor estratégia.

A Pesquisa NUI, em sua dimensão jurídico-fundiária, buscou conhecer a história da ocupação desses assentamentos, a existência de conflitos que envolviam a posse da terra e ações judiciais porventura incidentes, entre outras informações. Não seria possível extrair essas informações de um conjunto tão grande quanto o universo dos NUIs mapeados e caracterizados pela dificuldade de acesso a fontes cartoriais e judiciárias, de modo que se optou pela realização de estudo de caso. Dessa forma, com base em um conjunto menor de NUIs indicados pelas prefeituras municipais e pelos pesquisadores de campo, foi elaborada uma matriz de obstáculos ou situações-problema comumente encontradas em processos de regularização fundiária. Sistematizados por meio dessa matriz, os achados da pesquisa mostraram que a ação federal em regularização fundiária deveria levar em conta fatores como complexidade e diversidade de situações, escalas, agentes envolvidos e condições de implementação, os quais são elementos a serem considerados no desenho do financiamento federal da regularização fundiária (Romeiro, Costa e Castro, 2022).

Nesse sentido, foram apresentadas diversas recomendações para ações a serem financiadas, o que envolve a produção de informação territorializada para o planejamento da regularização fundiária, ações de apoio ou preparatórias à demarcação urbanística,²⁶ a criação de estruturas e processos para encaminhar situações de impugnação e questionamento, bem como ações para a estruturação dos municípios e a articulação institucional e interfederativa. De modo complementar às medidas jurídicas e administrativas que visam à titulação em nome dos ocupantes, foram feitas recomendações para ações de urbanização de assentamentos precários, o que é justificado pela complexidade de situações urbanísticas encontradas – uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira que não pode ser ignorada.

Pode-se questionar: dessas ações, quais mereceriam compor estratégias de uma PNDU? Dois grupos de ações jurídico-fundiárias, considerados prioritários para uma PNDU, serão desenvolvidos a seguir.²⁷

O apoio ao desenvolvimento institucional dos municípios e a articulação institucional e interfederativa para o desenvolvimento urbano certamente extrapolarão

26. A demarcação urbanística é medida que já estava prevista na Lei nº 11.977/2009, cujo capítulo da regularização fundiária de assentamentos urbanos foi revogado pela Lei nº 13.465/2017, que redefiniu a demarcação urbanística. Avalia-se que ela seja uma modalidade muito promissora, mas seria necessário garantir a continuidade e a conclusão dos processos de regularização fundiária após a demarcação, sugerindo-se que os municípios que a tenham realizado deveriam ter prioridade para receber, em sequência, outros recursos para a Reurb-S, ou, alternativamente, deveriam comprovar que dispõem desses recursos.

27. Expresso meu agradecimento a Raphael Bischof dos Santos por sua participação no seminário de discussão de resultados da Pesquisa NUI, realizado em outubro de 2021, trazendo contribuição fundamental para a elaboração das recomendações aqui apresentadas.

os temas fundiários.²⁸ Entretanto, circunscritos a eles, caberia ao governo federal a atuação em questões que extrapolem a relação direta entre o município e seu cartório de registro de imóveis, no sentido de destravar os muitos processos de regularização fundiária que não chegam à titulação em nome dos ocupantes dos NUIs. Dessa maneira, articulações com o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib) e a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg), ou a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR), em ações de capacitação dos cartórios, são importantes para melhorar o ambiente institucional da regularização fundiária. Por sua vez, câmaras de mediação de conflitos também são importantes, mas, para terem efetividade, necessitam de construção que vai além da relação entre o município e o Poder Judiciário ao qual está jurisdicionado, ou, em outras palavras, necessitam de novos modelos e instâncias de governança para o estabelecimento de entendimentos em comum. Nesses contextos, seria possível discutir, por exemplo, procedimentos de conciliação que ultrapassam os relativos aos direitos possessórios, apenas. Em qualquer caso, a participação da União é esperada, pois é o ente que possui escala para discutir esses temas com os órgãos nacionais do Judiciário e dos registradores.

Um segundo grupo de ações refere-se ao conhecimento do território para fins de regularização fundiária e complementa o que já foi dito ao tratar-se da dimensão físico-territorial dos NUIs. Sublinha-se que a produção de informações pelo próprio município é importante, mas ele não pode ser o único responsável. Em relação à Amazônia Legal, por exemplo, o papel do governo federal é imprescindível, haja vista os casos em que terras da União em antigos territórios na Amazônia ainda não foram repassadas aos municípios, e a União é naturalmente a fonte de informações sobre essas terras. Chama-se atenção também para o papel do governo federal em complementar a ação do município no acompanhamento da produção das informações de base registral e documental. Nesse sentido, deve-se lembrar que os procedimentos de registro eletrônico existem desde 2015, e a Lei nº 13.465/2017 alterou sua organização por meio da criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), entidade de direito privado, sem fins lucrativos, à qual cabe sua operação. Ademais, seria de esperar da União um protagonismo maior em relação a esse processo para, concomitantemente, aliviar os municípios de excesso de atribuições. Também aqui se reforça que a União deveria manter diálogo amplo e contínuo com os cartórios de registro de imóveis e com o Poder Judiciário, de modo a evitar que cada município necessite recorrer isoladamente a esses entes, bem como passe a consolidar essas demandas em particular. Também vale apontar que o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)

28. A respeito disso, ver os demais capítulos deste livro, com destaque para as contribuições que têm foco em outros temas de políticas setoriais urbanas.

e, dentro dele, o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB),²⁹ poderão ser agregadores tanto de dados físicos quanto de dados registrais dos NUIs.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas públicas para habitação de interesse social e urbanização, regularização e integração de assentamentos autoproduzidos seguem na ordem do dia, tanto que mantêm forte presença na *Nova Agenda Urbana*, resultado da Conferência Habitat III, de Quito, em 2016.³⁰ No Brasil, em que pesem as restrições orçamentárias presentes, há acúmulo anterior de resultados dessas políticas públicas – com destaque para o PAC e para o MCMV –, que vêm sendo avaliadas, procedimento necessário para revisão e possível retomada em um quadro macroeconômico mais favorável.³¹ O PlanHab, por sua vez, está em processo de revisão e atualização.³²

Como essas políticas públicas virão a integrar ou interagir com uma PNDU é uma questão em aberto. Neste capítulo, procurou-se indicar temas ou tópicos que, por amplitude e complexidade, deveriam ter algum tratamento por parte de uma PNDU. Antes de retomá-los nesta conclusão, é preciso reiterar questão fundamental: o fracasso de esforços anteriores na construção de uma PNDU deve-se, em alguma medida, à aversão a enfrentar aspectos tidos como “polêmicos” no desenvolvimento urbano brasileiro, os quais poderiam trazer mudanças tanto para a distribuição de bens de consumo coletivo quanto para as oportunidades de apropriação privada e, portanto, de obtenção de ganhos com o processo de urbanização. Optou-se, nas políticas urbanas setoriais, por manter o *status quo*, e é óbvio que as consequências dessa postergação permanecem como questão subjacente a qualquer tentativa de implementar uma política urbana integrada, seja qual for o sentido que se queira dar a ela.

Desse modo, um primeiro tópico a ser frisado refere-se às possibilidades de que agentes privados – envolvidos com a produção da habitação e do espaço urbano – obtenham autonomia decisória, especialmente para a localização de investimentos e a definição de públicos-alvo. As experiências aqui brevemente lembradas, tanto do BNH como do MCMV, mostram que houve bastante espaço para discricionariedade por parte de construtoras proponentes de empreendimentos, não importando a faixa de renda a ser atendida. Os efeitos espaciais deletérios da

29. O CIB foi instituído por meio da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) nº 2.030, de 24 de junho de 2021, sendo competência da RFB a sua administração.

30. No chamado *Plano de Implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana*, há quatorze parágrafos com menções à habitação (com ênfase em acessibilidade econômica e melhoria progressiva) e oito parágrafos com menções a “favelas e assentamentos informais”, termos que sempre aparecem citados lado a lado (ONU-Habitat, 2019).

31. Ver, por exemplo, Cardoso e Denaldi (2018), para avaliações do PAC Urbanização de Favelas, e CMAP (2021), para avaliações do MCMV.

32. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/inicio>.

concentração de investimentos do MCMV em áreas periféricas e, muitas vezes, distantes da localização do déficit habitacional metropolitano já são conhecidos.³³

Por um lado, é razoável pensar que uma PNDU poderia estabelecer diretrizes gerais para políticas públicas de urbanização, regularização e integração de assentamentos autoproduzidos, de forma abrangente, definindo linhas programáticas e situações prioritárias para o financiamento público, o que poderia, em tese, diminuir graus de liberdade de decisões de agentes privados. Por outro lado, não se defende aqui que toda e qualquer provisão habitacional esteja no âmbito estrito de uma PNDU, mas sim que estabeleça, ao menos, diretrizes e estratégias para temas cruciais, como os seguintes: i) localização de reassentamentos, o que envolve a desocupação de áreas de risco e, também, o eventual desadensamento necessário para a própria dotação de infraestruturas urbanas nesses assentamentos; e ii) localização de empreendimentos, nos casos em que um município receba – voluntariamente ou não – unidades habitacionais que visem mitigar o déficit existente em outro município do mesmo arranjo populacional.

É possível notar que a habitação pode ser e vem sendo trabalhada como uma função pública de interesse comum (FPIC) em RMs, tanto que aparece assim listada em seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs). Por sua vez, como já apontado, o primeiro PlanHab não diferenciou municípios dentro de arranjos metropolitanos e, portanto, também não diferenciou modos de atendimento entre eles, mas essa ausência ainda poderia ser corrigida na revisão em andamento. De qualquer modo, ambas as situações descritas – localização de reassentamentos e empreendimentos habitacionais em geral – envolveriam alguma forma de regulação ou compensação da “solidariedade territorial” entre áreas “geradoras” e “receptoras” de demanda habitacional, bem como necessitariam de instrumentos de governança interfederativa que, salvo melhor juízo, hoje inexistem.

Um segundo bloco de temas e tópicos recomendáveis a uma PNDU refere-se ao conhecimento de territórios prioritários para as políticas públicas, caso dos assentamentos autoproduzidos, precários e irregulares, ilustrados pelos NUIs descritos neste capítulo. Ainda há muito a avançar no conhecimento da situação das unidades habitacionais e do ambiente construído, necessários para uma abordagem territorial compreensiva da precariedade urbana do país. Reitera-se a necessidade de prosseguir em pesquisas de campo, em que os municípios representam os principais produtores e prestadores de informações. Em paralelo, também é necessário desenvolver mais esforços para extrair o máximo dos dados secundários disponíveis, inclusive registros administrativos, e empregá-los na elaboração de modelos estatísticos que facilitem a identificação dos territórios, o que serve de indícios para

33. Lima Neto, Krause e Furtado (2015) apresentam um estudo da localização de empreendimentos para a faixa 1 do MCMV *vis-à-vis* a localização do déficit habitacional em cinco RMs.

mapeamento e caracterização mais precisos pelo trabalho de campo. É certo que diversos esforços nesse sentido já vêm sendo realizados em instâncias setoriais, mas poderia caber a uma PNDU a responsabilidade de integrá-los e disponibilizá-los em bases de dados comuns e generalizadas.

Quanto às informações jurídico-fundiárias sobre assentamentos autoproduzidos, há que se contornar as limitações atuais de acesso a fontes cartoriais e judiciárias. Nessa dimensão, a produção do conhecimento caberá menos ao município, e é certo que isso não será resolvido com esforços isolados e de pequena escala, de modo que necessitará do protagonismo da União para a apresentação de demandas coletivas às instituições representativas de cartórios de registro de imóveis, aos órgãos nacionais do Poder Judiciário etc. Reitera-se a importância de a União desenvolver melhor o Sinter e o CIB como instrumentos administrativos com potencial de integração de informações que facilitem os processos de regularização fundiária, talvez estimulando ou induzindo registradores de imóveis a adotarem o CIB.

Por fim, a construção de uma PNDU ainda demandará a retomada de fóruns e arenas de planejamento participativo, para que possa ser considerada como uma proposição amplamente representativa dos anseios da sociedade brasileira. A experiência passada do ConCidades mostra que foi dada atenção a temas amplos do desenvolvimento urbano, para além da visão setorial que o conselho também abrigou, e essa experiência deverá ser reavaliada e retomada em sua reconstituição. Espera-se que seus segmentos mais afetos às desigualdades e às contradições urbanas deem o destaque devido a essas questões.³⁴

REFERÊNCIAS

ÁVILA, P. C.; FERREIRA, F. P. M. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 197-210, maio-ago. 2016.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out.-dez. 1988.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-201, maio 2014.

34. A retomada das atividades do Conselho Nacional das Cidades ocorreu em novembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/governo-federal-retoma-atividades-do-concidades-que-estava-desativado-desde-2017>.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-119, 1986.

BRASIL. Ministério das Cidades. **1ª Conferência Nacional das Cidades**: resoluções. Brasília: MCidades, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**: produto 3. Brasília: MCidades, 2008.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 8 set. 2017. Seção 1.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CDHU – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO; UFABC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários**: produto 5. Relatório final. São Bernardo do Campo: UFABC, 2019.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida – ciclo 2020. Brasília: Secap, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/habitacao-e-saneamento/subsidios/pmcmv>.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 29-55.

FEITOSA, F. da F.; GONÇALVES, G. da S.; CUNHA, L. F. B. da. Aglomerados subnormais e núcleos urbanos informais: uma análise comparativa. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 145-166.

FEITOSA, F. da F. *et al.* Modelagem para a identificação de núcleos urbanos informais: uma proposta metodológica. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 115-144.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil**: 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

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

KRAUSE, C. Irregularidade fundiária e urbanística no Brasil: bases para um projeto de pesquisa. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 187-189, jul.-dez. 2019.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

KRAUSE, C.; COSTA, M. A. Estatuto da Cidade: uma década e meia de implantação, alguns resultados e um impasse no Brasil. *In*: ROSSBACH, A.; MONTANDON, D. (Coord.). **Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe**: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador. São Paulo: Cities Alliance; Publisher Brasil, 2017. p. 25-38.

KRAUSE, C. *et al.* Identificação e caracterização dos núcleos urbanos informais nas regiões de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Brasília: Ipea, 2022. p. 83-113.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. **O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida**: mensurando possibilidades de atendimento. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para Discussão, n. 2044).

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARQUES, E. *et al.* (Coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. São Paulo; Brasília: CEM/Cebrap; SNH/MCidades, 2007.

ONU-HABITAT – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Nova Agenda Urbana**: português – A/RES/71/256. Nairóbi: ONU-Habitat, 2019.

PETRAROLLI, J. G.; DENALDI, R.; KRAUSE, C. Notas sobre a caracterização dos núcleos urbanos informais. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 57-81.

ROMEIRO, P. S.; COSTA, F. C. V. da; CASTRO, A. S. O financiamento federal da regularização fundiária de núcleos urbanos informais: situações-problema e estratégias de enfrentamento. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Brasília: Ipea, 2022. p. 343-365.