

Título do capítulo

CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: A PRODUÇÃO DA INFORMALIDADE

Autor e expositor

Renato Balbim

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-063-9/capitulo4>

Título do livro

BRASIL POPULAR, CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores

Renato Balbim
Mônica Arroyo
Cristine Santiago

Volume

-

Série

-

Cidade

Brasília

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

2024

Edição

-

ISBN

978-65-5635-063-9

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-063-9>

© 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.

POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: A PRODUÇÃO DA INFORMALIDADE¹

Autor e expositor

Renato Balbim

Audiência e debatedores

Ana Rodrigues

Carolina Pupo

Cleandro Krause

Cristine Santiago

Fabio Contel

Isadora Guerreiro

Marina Montenegro

Mónica Arroyo

1 APRESENTAÇÃO

Trata-se da terceira reunião temática do Grupo de Trabalho Brasil Popular, Circuitos da Economia Urbana e Política Pública, fruto de um esforço conjunto entre o Ipea e o Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (Laboplan), da Universidade de São Paulo (USP).

Nesse terceiro encontro, foi proposta uma exposição seguida de discussão sobre a temática das políticas habitacionais e suas relações com os circuitos da economia urbana, quando da formulação da teoria na década de 1970 e na atualidade, analisando experiências como o auxílio-aluguel na cidade de São Paulo e a financeirização da moradia.

Mais uma vez, a discussão deste capítulo revela desafios para desenvolver e implementar políticas públicas progressistas que resultem, efetivamente, na emancipação das populações, e não em estratégias facilmente cooptáveis pelo circuito superior, como tem sido observado no caso da moradia e das políticas habitacionais. Além de avançar de maneira teórica e prática na compreensão deste tema, suas oportunidades e desafios, também foi possível observar diversos pontos de conexão com os encontros anteriores.

1. Este texto consiste em um relato baseado na transcrição de reunião realizada em 16 de maio de 2022. Preservaram-se ao máximo as falas originais, a fim de manter-se a riqueza da exposição e do debate.

Conforme exposto na *Introdução* do livro, este capítulo apresenta a primeira exposição do encontro de maio, seguido dos debates referentes a esta exposição, havendo alguns pontos de intersecção com a segunda exposição, apresentada no capítulo a seguir. Estas ocorrências encontram-se indicadas em nota de rodapé.

2 EXPOSIÇÃO

Renato Balbim: A ideia hoje é falar sobre políticas habitacionais, tema que irei enfocar a partir das pesquisas que desenvolvo sobre a produção da informalidade urbana.²

O objetivo dessas pesquisas, tratando do informal, é compreender o uso do termo *informal* como uma tipologia urbana, os assentamentos informais. Isso acontece em um dado momento, a partir do final dos anos 1990, e existem várias razões para tanto. De início, posso afirmar que há uma relativa e intencional confusão no uso dos termos *informal* e *informalidade* como sinônimos de pobreza, precariedade, clandestinidade e irregularidade. E, quando falo intencional, é porque isso se observa de maneira muito clara na legislação, em normas, em regras, em pesquisas, seja no Brasil, seja fora do Brasil.

Outro ponto inicial é que a disseminação da ideia de informalidade, sobretudo associada a uma tipologia urbana, acontece como um mecanismo, um instrumento de diferenciação, de dominação e de subordinação de atores e de um modelo de produção. Avalio que exista uma ideia de se usar a informalidade como um conceito, um termo meio que “coringa”, para que haja efetivamente uma certa manutenção de precariedades e irregularidades. E isso aconteceria em função dos conteúdos pejorativos associados a essa terminologia.

Outro pressuposto é a ideia de que a possibilidade de formalização da terra, uma formalização que é só cartorial – e isso está presente desde as contribuições do Hernando de Soto, e que a gente vê no Brasil com mais força agora nos últimos anos –, significa, a meu ver, uma expansão de mercados, de agentes e de instrumentos do circuito superior no desenvolvimento urbano sobre a terra urbana, sem que haja a necessidade de investimentos imediatos em urbanização. Isso vai bem no sentido das teses do Hernando de Soto.

A questão do formal e do informal, acho que é importante falar que há um senso comum, sabemos disso. Agora, esse senso comum é relativo ao desenvolvimento urbano dos países pobres. Na literatura, isso não faz parte da ideia do desenvolvimento urbano dos países ricos. Esse termo *informal*, essa polissemia, se acopla e corrobora outras dualidades, como usamos normalmente: favela-bairro, morro-asfalto, centro-periferia, planejado e não planejado; são todos limites entre o formal e o informal, limites que são tanto normativos quanto simbólicos. Há ainda

2. Algumas ideias apresentadas nesta exposição podem ser encontradas nas seguintes publicações: Balbim (2022; 2016) e Balbim e Santiago (2023).

os normativos, por exemplo, as cartilhas do planejamento urbano moderno que viabiliza segregações, viabiliza uma lógica específica do processo de urbanização, quase uma naturalização, como no caso da urbanização brasileira.

Tomemos o exemplo do Estatuto da Cidade.³ Quando olhamos esta lei de iniciativa popular, que deveria representar uma visão da cidade como uma totalidade, de uma cidade para todos, o direito à cidade etc., o Estatuto da Cidade tem diversos instrumentos que viabilizam o dinamismo daquilo que chamamos do circuito superior da economia e uns pouquíssimos instrumentos que reconhecem certos direitos daquilo que normalmente se chama de informalidade, ou da periferia etc. São instrumentos que reconhecem direitos, mas não qualificam, não dinamizam a produção urbana via autoconstrução, via autogestão, ou quaisquer elementos que se possa identificar com o circuito inferior da economia urbana. Isso é bastante interessante: como o uso do informal-formal, de uma cidade partida entre o desenvolvimento via mercado e a luta por direitos, colabora no sentido de aprofundar ainda mais as dualidades?

A informalidade, aqui pensando um pouco a autoconstrução, no final das contas, é o que a própria professora Ermínia Maricato ou a Teresa Caldeira dizem sempre ser a regra e não a exceção no nosso desenvolvimento urbano. Diria mesmo, lembrando um pouco da tese da Maria Adélia de Souza, que a autoconstrução é a própria identidade das nossas cidades. Mas, se a exceção é regra, como esse modelo excludente se perpetua nas políticas públicas e na economia urbana?

O modelo se sustenta na diferenciação, na segregação e na exclusão daquilo que é a regra dos investimentos e das políticas públicas, uma decisão de poder, uma decisão política; então, o informal reside naquilo que se opõe ou se confronta com o capital hegemônico. Para o restante da cidade, para a maior parte da produção urbana, restam apenas as pautas relacionadas às lutas por direitos básicos.

A informalidade, em sua dimensão urbanística e fundiária, me parece, não divide efetivamente a cidade, ainda que seja colocada assim. Quando se aprofunda a análise, quando se sai dessa polissemia e se tenta entender o que é essa cidade partida, cidade dividida e tudo mais, podemos ver que não é a informalidade urbanística e fundiária que divide a cidade. Se considerarmos, por exemplo, que essa informalidade também está presente na cidade produzida pelo circuito superior, ou seja, a cidade produzida pelas políticas habitacionais públicas ou pelo mercado, como é possível fazer essa partição que define condições fundiárias similares de maneira absolutamente distintas? A tal da informalidade também está ali, tanto nos conjuntos habitacionais do poder público, quanto nos condomínios fechados do mercado imobiliário.

3. Lei nº 10.257/2001.

Da mesma forma, a cidade da autoconstrução, do mutirão, da autogestão, ou até mesmo o fundiário em algumas favelas, pode estar normativamente ou urbanisticamente bastante condizente com regras formais.

Pegemos o exemplo da periferia de Brasília. Lá se vê como, muitas vezes, a autoconstrução copia as formas urbanas claramente identificadas como aquilo que seria a cidade “do lado de cá”, a cidade planejada, a cidade modernista. O parcelamento da invasão é organizado segundo a rosa dos ventos, como no Plano Piloto.

Uma tese envolta nesse debate é a de que a produção urbana do subdesenvolvimento é o resultado de uma amálgama de interesses e mecanismos presentes em cada um dos dois circuitos da economia urbana. Por vezes, essas racionalidades se revelam dialeticamente contraditórias, como nos conflitos fundiários; por vezes, isso se revela de uma maneira convergente, essas racionalidades se associam entre os circuitos, como na expansão das fronteiras urbanas. Em ambos os casos, tanto no conflito quanto na convergência, se produz uma cidade que é uma totalidade.

A grande questão que fica é como superar esse modelo excludente de subdesenvolvimento urbano, o que implicaria olhar para essa totalidade, a cidade como um todo, mas não no sentido de trazer para a formalidade aquilo que é do informal, para o asfalto aquilo que é favela, mas simplesmente olhar essas realidades justamente em seus movimentos dialéticos.

Nesse sentido, pensando a partir dessa tese e olhando para as políticas habitacionais desde que temos política de desenvolvimento urbano no Brasil, ou para as políticas habitacionais como de desenvolvimento urbano no Brasil – até porque no Brasil política habitacional é a única efetiva política de desenvolvimento urbano, aquela que efetivamente organiza o território e os investimentos.

Olhando a partir de períodos, vê-se que, no período do Banco Nacional de Habitação (BNH), 1964-1986, a cidade do “lado de lá” foi estrategicamente inviabilizada. Durante o crescimento econômico da ditadura, a periferia não fazia parte da estratégia de crescimento; ao mesmo tempo, para a periferia, havia um grande *laissez-faire*, e foi aí que foram criadas muitas das reservas de terra para a especulação do mercado, legislações bastante restritivas que “permitiam” a ocupação ilegal e clandestina, como leis de proteção a mananciais em São Paulo, de preservação em Belo Horizonte e em outras cidades. Nessas áreas “retiradas” do foco do mercado e afastadas das áreas centrais, a periferia se expandiu.

Num segundo momento, do fim do BNH até o início do Ministério das Cidades (1986-2003), no neoliberalismo comandando a política habitacional, que era basicamente uma política de demanda espontânea – aqueles *credcard*, *construcard*, o financiamento direto para as famílias, as melhorias habitacionais, o que se tinha era, ao mesmo tempo, uma política voltada para soluções individuais fora do mercado

dito formal, via autoconstrução, automelhoria das habitações, junto a uma política que recebia rótulos como de descentralização federativa, ainda que a execução fosse via banco nacional; de participação, ainda que fosse via “empreendedorismo”; e até de democratização da política de desenvolvimento urbano no país, neste caso, em vários momentos, sim, efetivamente assegurada pelo municipalismo e o progressismo que marcou várias administrações municipais no período.

Já no outro momento de Ministério das Cidades e Minha Casa, Minha Vida – MCMV (2003-2016), percebe-se uma maior assimilação, ainda que relativamente pequena, do mercado tradicional na produção para as camadas mais pobres da sociedade – particularmente através do MCMV-Entidades etc. –, e que se soma a uma certa profissionalização ou um imbricamento da organização do movimento social por moradia com os circuitos superiores da economia. Nesse período, se verifica até mesmo uma expansão territorial dos movimentos sociais. A organização da participação social e os investimentos públicos, ainda que relativamente pequenos, transformaram movimentos de luta por moradia em redes nacionais. É justamente nesses anos 2000 que os movimentos sociais de luta por moradia ganham projeção nacional, inclusive elegendo representações legislativas, o que não era o normal até alguns anos antes.

E agora, num período recente (2016-2022), a gente vê essa produção da cidade dita informal já financeirizada e tratada até como oportunidade de negócios. Ao mesmo tempo, não sei se de maneira convergente ou conflituosa, existe o que parece uma “pacificação”, ou o que estou pensando que pode ser uma superação artificial das dualidades, uma espécie de *pax romana*.⁴ O governo Bolsonaro consegue tirar aquilo que é ilegal da ilegalidade, não porque implementou uma política pública para transformar as condições vigentes, mas simplesmente porque as condições de ilegalidade deixam de ser ilegais. O corpo normativo e os programas de regularização fundiária hoje vão bastante nesse sentido.

Abro aqui apenas um breve parêntese para um apontamento metodológico da pesquisa relativo ao trabalho com períodos e escalas. Esses são os períodos de que eu falei agora, do Estado central, do BNH, o fim do BNH, a política de balcão, depois o Ministério das Cidades e o MCMV; e, mais recentemente, uma política pós-golpe, em que a regularização fundiária muda bastante. É mais sobre esse último período que vou falar. Acredito que depois a Isadora vai falar um pouco mais sobre habitação e, principalmente, sobre imóveis e sobre a terra urbana em si. A respeito da questão da escala, apenas é importante apontar que nosso foco está na escala do nacional, que não é estanque, ainda que se organize unificadamente através das políticas nacionais e do quadro normativo.

4. O termo foi sugerido por Cleandro Krause ao final da exposição, em seus comentários.

A ideia dos assentamentos informais e de tentar entender de onde foi motivada com a nova legislação de regularização fundiária, que cria os núcleos urbanos informais (NUIs) – fui me indagar de onde surge essa tipologia. E o fato é que hoje essa é uma agenda quente de pesquisa no mundo inteiro, os *informal settlements*.

O termo *informal surge*, todos sabemos, na economia lá na década de 1970, sendo muito utilizado no mundo do trabalho, na economia urbana e, apenas mais recentemente, como uma tipologia urbana. A partir de documentos oficiais de organismos internacionais – aqui só uma lista de tudo o que eu trabalhei até então, do relatório do Quênia (Organização Internacional do Trabalho – OIT), passando por outros documentos da OIT, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Cities Alliance, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e outros da própria Organização das Nações Unidas (ONU), de maneira geral –, percebe-se com nitidez o surgimento e a difusão do termo *informal settlements*.

Muito rapidamente dou um exemplo. Analisando os documentos finais das três conferências Habitat, verifica-se como o termo *informal* aparece e é usado de diferentes maneiras em cada uma. Em 1976, é interessante como a Habitat I (UN-Habitat, 1976) reflete exatamente aquilo que era a ideia do informal vinda da OIT, do relatório do Quênia. A questão do informal aparece diversas vezes nas recomendações da Habitat I. Uma das recomendações, a C8 – Moradia, infraestrutura e serviços, fala claramente sobre a importância “da construção pelo setor informal”. Vejam bem: “o chamado setor informal provou sua capacidade de atender às necessidades dos menos favorecidos em muitas partes do mundo, apesar da falta de reconhecimento e assistência do poder público” (p. 31). Vai muito na direção do que é a leitura do relatório da OIT, de apontar a existência de um setor informal não em contraposição ao que seria economia tradicional, além de apontar a necessidade de este setor receber todo o apoio de investimentos etc., compondo o conjunto da economia.

Em 1996, é curioso notar como a ideia de informal de maneira, digamos, positiva, ainda está presente naquele universo, já de uma política de cunho neoliberal, das privatizações, das agências internacionais e dos bancos internacionais falando do fim dos bancos nacionais de habitação, que deveriam ser privatizados etc. O Banco Mundial apontando que as pessoas deveriam receber créditos diretos e se tornar *bankables*. Curiosamente, a ideia de informal aparece dezessete vezes no relatório final como solução, qualificando o desenvolvimento de uma economia urbana a partir da inserção das pessoas nessa economia urbana. O relatório final fala de um modo alternativo que, ainda que ligado à pobreza, deveria ser sempre

potencializado. E é curioso como essa leitura da agenda da Habitat II e dessa informalidade é muitas vezes considerada algo muito democrático, descentralizador; o informal é ligado às organizações não governamentais (ONGs), trazer a política de desenvolvimento para o nível local etc. Aí tem outra coisa muito interessante, que é como a agenda neoliberal nacional se utiliza disso, me parece, para criar um fator democrático, descentralizador, mas na verdade está apenas interessada na diminuição do Estado.

E assim chegamos a 2016, quando tudo já havia mudado. No final dos anos 1990, surge o termo *informal settlements* na produção do conhecimento. Na agenda final da Habitat III, se vê o informal aparecendo dezenove vezes no documento, quinze dessas relacionado a assentamentos informais, sempre relacionado à favela e outras dimensões negativas, pejorativas, degradantes do que seriam esses assentamentos informais. Claramente a Habitat III fala em erradicar esses assentamentos, superar essas mazelas, e até mesmo reconhece o conteúdo pejorativo do termo *favela*, mas apenas sugere esse novo termo, os assentamentos informais, como solução. O que separa a Habitat II da Habitat III revela bastante sobre a mudança de agendas globais. É nesse momento, por exemplo, que surge o *Cities Without Slums*, as cidades sem favelas. Há na Habitat III uma clara agenda de negócios que passa por superar um *design* urbano identificado como informal; superar a favela, superar essa tipologia seria a solução dos problemas.

O termo surge claramente do Norte para explicar o Sul, e é também curioso que não se trata de um Norte Global “puro”. Vou falar disso adiante, mas antes vamos olhar alguns dados que corroboram esse período. Uma análise pelas publicações em livros, no Ngram Viewer do Google, mostra como, a partir dos anos 1970, os termos relacionados com a informalidade passam a ser usados nas mais diversas publicações. O termo *informal sector* aparece no início dos anos 1970. A partir dos anos 1980, *informal economy*; e *informal settlements* aparece já nos anos 1980, mas só cresce nos anos 1990.

Isso é muito geral, porque são livros que o Google reúne das principais bibliotecas em todo o mundo, majoritariamente nos principais países do Norte Global. Mas é um universo de pesquisa gigantesco, que revela linhas gerais de comportamento, terminologias, temas, referências etc.

Entretanto, quando analisamos publicações acadêmicas, podemos verificar como os termos são utilizados no mundo acadêmico, em diferentes áreas de pesquisa, países etc., fazendo-se a pesquisa minuciosa em periódicos no mundo inteiro. E aí se vê claramente que o termo *informal settlements* surge mesmo em 1998, 1999, e começa a explodir seu uso em 2006. A partir dessa curva, temos segurança em dizer que estamos lidando com uma agenda quente de pesquisa, algo como os termos *sustentabilidade*, *meio ambiente* e outros.

Essa agenda quente tem um lugar específico na ideia de desenvolvimento produzida a partir do Norte para o Sul. Mas, como eu disse, não é um Norte puro. Porque basicamente as publicações partem primeiro da África do Sul, Estados Unidos, Inglaterra, e depois Quênia, e continuam no que seria o Norte em si. O Quênia é muito fácil de explicar, porque a UN-Habitat tem sua sede em Nairóbi. Essas publicações basicamente estão saindo de uma agência internacional que divulga o termo. A África do Sul é ainda objeto de investigação quanto à produção de cada universidade, autores, temas, mas nos parece que há um movimento organizado por financiamentos ingleses.⁵

Na sequência, aprofundamos a pesquisa para o caso brasileiro. Analisando a produção de teses e dissertações que tratam do tema ou utilizam o termo *assentamentos informais*, verifica-se que esse termo apenas é usado a partir da década de 2010-2020, com um atraso de dez anos na produção em espanhol, e de quinze até vinte anos na produção em inglês sobre o tema.

Pudemos mostrar claramente quando o termo surge na política pública no Brasil. Foi em uma publicação do Ministério das Cidades, num programa específico, o Programa Papel Passado, a partir de 2006. Antes disso, o Habitar Brasil BID (HBB), desde que foi criado em 1999, e que pela primeira vez trabalhou a questão das favelas e dos assentamentos em condições subnormais na escala nacional, nunca trabalhou com o termo *assentamento informal*, sempre foi com *assentamento precário* – termo esse claramente definido e mensurável.

É muito claro, também, como podemos precisar com qual conteúdo o termo surge na política pública. Nessa publicação à qual me refiro, um manual de um curso a distância sobre regularização fundiária (Rolnik *et al.*, 2006), a ocupação informal é sempre sinônimo de autoconstrução, de ilegal e clandestino. As práticas informais são de baixo custo, gerando deseconomia; a condição informal é indigna, inaceitável; a área informal, também muito associada com as questões de riscos ambientais; e há uma clara, explícita relação entre construção informal, favela e autoconstrução. Isso, levando em conta que o Ministério das Cidades, nesse caso o Programa Papel Passado, estava recebendo apoio do Cities Without Slums, essa iniciativa da ONU via Cities Alliance.

O que se verifica nesses documentos é que existe um conteúdo simbólico, pejorativo, que veio sendo associado ao informal como uma tipologia urbana. Dessa maneira, vai se constituindo uma espécie de arcabouço normativo, não

5. A continuidade da pesquisa comprovou que a difusão do termo a partir da África do Sul está relacionada principalmente a temas de saúde pública. Alguns autores que figuram entre os mais citados, que tratam do termo *informal settlements*, pertencentes a poucas instituições de pesquisa em saúde, poderiam ser chamados de difusores do termo, ainda que não contribuam no debate teórico e conceitual acerca do que se entende por *informal* no meio urbano. Esses estudiosos utilizam o termo como um delimitador de áreas de pesquisa e se referem de modo generalista a assentamentos pobres, precários e periféricos.

necessariamente jurídico, em relação ao desenvolvimento urbano. Entretanto, como já colocado, a informalidade urbanística e fundiária não é uma condição específica dos pobres, da cidade “de lá” ou “de cá”, ela está em todos os lugares. Não é ela, a meu ver, que divide a cidade; essa divisão é utilitária, e há que se entender de maneira substantiva para que e para quem ela serve. Por que associar informal com fora do normal, da regra e do padrão apenas aos mais pobres ou a determinadas áreas da cidade, enquanto podemos constatar as mesmas formas de informalidade em áreas abastadas?

Tratando agora do Programa Casa Verde Amarela (PCVA),⁶ instituído pela Lei nº 14.118/2021, penso neste programa como uma espécie de pacificador – esse termo é o pior para fazer referência a qualquer coisa que venha do governo Bolsonaro. Minha tese é a seguinte: o PCVA efetivamente institucionaliza a espoliação urbana, porque naturaliza o fato de que existe uma escassez de terra urbanizada que é artificial. Não há qualquer contestação sobre isso, não se lida com os agentes deste processo, isso é dado do desenvolvimento urbano. Respeitando então os especuladores e seus “direitos” naturais de especular, instrumentalizados na legislação do programa, o que se faz é investir no componente informal da terra, nesta reserva de valor, trazendo para o dito mercado novas fronteiras.

E, de maneira absolutamente subordinada, o programa traz instrumentos para formalizar – não sei se seria correto –, mas para subordinar de maneira associada ao circuito superior da economia esse que é o terceiro agente da produção habitacional, que poucos consideram como um terceiro agente, mas que é o principal agente da produção habitacional: o autoconstrutor, a autoconstrução. O programa faz isso ao criar uma linha de financiamento que substitui o faixa 1 do MCMV, para que as famílias que autoconstruíram suas moradias, organizadas por agentes privados, paguem elas mesmas por uma regularização fundiária exclusivamente cartorial.

O PCVA, a meu ver, é estruturado num tripé que também visa institucionalizar uma lógica muito clara da urbanização brasileira que é corporativa e fragmentada, como nos ensina o professor Milton Santos.

Qual é esse tripé?

- a regularização fundiária;
- a destinação de imóvel público da União; e
- o financiamento à provisão habitacional.

6. O PCVA vigorou até a edição da Medida Provisória nº 1.162, em 15 de fevereiro de 2023. Ainda que durante os anos de vigência do programa pouco tenha sido efetivado, e quase que exclusivamente no que se refere à produção habitacional, o debate contextualizado no momento anterior à eleição de 2022 revela não apenas a preocupação com a análise do momento, mas a compreensão de que forças sociais e econômicas agem continuamente buscando raptar, sequestrar, vampirizar direitos públicos como benefícios particulares.

Esse é o tripé em que o PVCA se sustenta. E esse tripé, me parece, está articulado para colocar os estoques imobiliários no mercado da maneira mais dinâmica possível.

Não vou me aprofundar mais nos temas da espoliação, da escassez e da auto-construção como o principal agente da produção habitacional – esse terceiro agente além do mercado e do público –, e vou me adiantar para falar da regularização fundiária em si.

Quanto à regularização fundiária, o que aconteceu, a partir do golpe de 2016, é que existe uma intenção de se institucionalizar o mecanismo da espoliação, normatizar, tornar isso legal. Com isso, superar, quem sabe, um pouco das dualidades que marcam as lutas sociais no seio de uma lógica de desenvolvimento corporativo, mas de uma maneira bastante artificial.

O PCVA, na questão da regularização fundiária, viabiliza recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Esse fundo era o que colocava recursos no MCMV-Entidades, que tinha essa ideia do Programa Crédito Solidário, de onde vem o Faixa 1. Eram recursos para a autogestão; o Estado colocava recurso no privado, no movimento social, numa ONG etc. para se produzirem unidades habitacionais. O que o PCVA fez? Coloca o FDS para financiar a regularização fundiária para a baixa renda, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S).

As Reurbs são a grande mudança da regularização fundiária no Brasil em 2017, quando se cria esse neologismo dos NUIs. Então, esse movimento todo a partir de 2006, em que assentamento informal entra no diálogo, tanto da política pública quanto da produção acadêmica no Brasil, resulta, a meu ver, nesse neologismo “núcleos urbanos informais”, e a Reurb-S seria aplicável nesses tais núcleos que não são definidos por suas características constituintes, mas são delimitados como o lugar ocupado pela população de baixa renda. Se há uma definição na legislação, a única definição de NUIs, em última instância dos assentamentos informais, é que é o assentamento da população de baixa renda.

O fato é que o FDS é um financiamento tomado pelas famílias que tem que ter um agente privado, que junta, organiza essas famílias para tomar esse financiamento, o agente promotor. Ele faria essa regularização, ele propõe essa regularização e, nesse sentido, está ocupando, inclusive legalmente, o espaço que era do poder público municipal. Ao poder municipal, pela legislação do PCVA, a única coisa que lhe resta é dar uma anuência às propostas desse agente promotor para o financiamento e para a regularização fundiária de parcelas do seu território, que antes deveriam ser objeto de políticas públicas de urbanização, para que a regularização cartorial pudesse acontecer.

O mais interessante é que, segundo o art. 20 do PCVA, a aprovação, essa anuência municipal da Reurb, corresponde à aprovação urbanística e, caso exista órgão ambiental no município, também à aprovação ambiental da regularização fundiária. Em síntese, o que o PCVA fez foi pegar um financiamento, criar um agente promotor, que vai juntar famílias tomadoras desse financiamento, para que essas famílias de baixa renda financiem sua própria regularização – o que seria, no momento anterior, um processo todo feito pelo município. Essa regularização não necessita envolver regularização urbanística, ou seja, é uma regularização estritamente cartorial, e que o município não ordena no sentido de dizer para onde vai a regularização, porque é o tomador do empréstimo, as famílias via agente promotor, é que vão propor isso, e o município fica com o encargo de anuir, de ter investimentos no seu próprio território que, por força de uma lei federal, podem ser considerados a um só tempo aprovados de maneira sumária, tanto em seu conteúdo urbanístico quanto ambiental.

O PCVA, para além das questões exclusivas de regularização, traz um centralismo, um reforço muito grande do agente nacional através de ministérios e fundos, no caso o FDS, e institui claramente agentes privados no ordenamento e produção da cidade. Isso está muito claro e é uma grande novidade. Ao mesmo tempo, ele permite, o que é uma involução nas nossas políticas urbanas, que a formalização seja estritamente cartorial. Esperamos que não aconteça, mas ele permite que a questão da regularização urbanística, a questão ambiental envolvida, fiquem para depois, havendo um compromisso, mas um compromisso que não é possível de ser legalmente questionado caso o município não venha a honrar.

A regularização estritamente cartorial, dada a lógica do desenvolvimento urbano no Brasil, conforma um instrumento a ser usado para que se traga ao mercado formal de terras aquilo que é chamado de ativo imobilizado, usando os termos do Hernando de Soto. Mas esse ativo, que sempre foi negociado e renegociado nos “mercados informais”, constituindo a dinâmica e a lógica do próprio circuito inferior da economia, ao não ser reconhecido pelo Estado em sua plenitude, seus instrumentos, como garantias e como dinâmica econômica, inviabiliza o circuito inferior. Historicamente, ao inviabilizar essa economia, ao rotulá-la como informal, uma não economia formal, abriu-se caminho para que ela se tornasse a reserva de expansão, o ativo imobilizado, do e para o mercado, do e para o circuito superior.

O cenário me parece ainda pior. Entendo que, ao não reconhecer a existência do circuito inferior de produção da cidade, seus instrumentos de financiamento, de produção, de organização, ao não reconhecer a autoconstrução como um terceiro setor da produção habitacional, ao não efetivamente transformar essa realidade em objeto de política pública de urbanização, estamos dando todos os elementos formais, exatamente formais em contraposição ao rótulo *informal*, para que a reprodução da

cidade dividida aconteça. Ou seja, permite-se que as condições precárias, a condição de desordem urbana, seja reproduzida mais uma vez, só que agora de uma maneira ainda mais aprofundada, porque institucionalizada. A solução para esse paradoxo a que chegamos é radicalizar o reconhecimento do circuito inferior no arcabouço jurídico, legislativo e no orçamento público. Não como simples processos de urbanização de assentamentos precários, mas como uma economia popular que seja o motor do desenvolvimento.

3 NOVAS FORMAS DE VAMPIRIZAÇÃO E DRENAGEM NO ESPAÇO URBANO

Mônica Arroyo: É interessante ver como estamos tratando, em nossas reuniões, de diferentes aspectos e recortes da complexidade que representam os problemas urbanos para se pensar o Brasil popular. Hoje entramos pela habitação; na reunião passada, o fizemos pela discussão dos bancos comunitários. São aspectos diferentes da mesma complexidade, mas que requerem esse conhecimento profundo transmitido por Renato e, na sequência, pela Isadora,⁷ para se entender um pouco melhor e pensar alternativas; este último aspecto, aparentemente, é muito difícil, pela força da dominação, da exploração, da desigualdade. Mas o que nos move é isso, pensar em como buscar outras possibilidades.

Marina Montenegro: Farei um breve comentário, tentando articular o que temos pensado nas pesquisas mais recentes sobre as novas articulações, novos elos entre os circuitos e as novas contradições.

Primeiro, a partir do que o Renato trouxe sobre o processo da formalização cartorial e que isso, hoje, vem descolado e antes vinha acompanhado da formalização urbanística. Quando você traz essa ideia da formalização cartorial descolada da formalização urbanística, e também como o município vai sendo cada vez mais escanteado dessa produção das políticas públicas e esse mercado de terras vai sendo preparado e mobilizado para o circuito superior, nos remete ao que temos trabalhado nas propostas mais recentes da Maria Laura, no sentido de pensar como temos um processo hoje de oligopolização, não só do mercado, mas também do próprio território, do próprio tecido urbano; então, é a ideia de oligopolização do mercado pelo consumo, pela produção, pela distribuição, mas também do próprio tecido urbano.

Nesse sentido, temos buscado identificar novas formas de vampirização, como já colocava o professor Milton Santos na década de 1970, novas formas de drenagem; então, te escutando, vejo um pouco esse processo de oligopolização do mercado e do próprio território, com esse avanço.

7. Exposição apresentada no próximo capítulo.

Renato Balbim: Considero muito interessante quando a Marina recupera questões trazidas pelo próprio professor Milton Santos. Essa vampirização é muito clara, e a pesquisa da Isadora se soma com essa que você trouxe e outras, de que existe sim, a meu ver, após o golpe de 2016, uma efetiva transformação de toda a legislação atinente à questão da terra urbana no Brasil e das políticas que investem, seja em infraestrutura social ou em grande infraestrutura, para que seja possível colocarmos de maneiras diversas, não só via mecanismos para mobilizar um capital imobilizado, do De Soto, mas de maneiras diversas, como a Isadora traz, esse capital para dentro dos circuitos chamados superiores da economia.

Uma grande questão para discutir é que aquilo que identificamos como circuito inferior, onde ele fica em tudo isso, porque é muito difícil concretizá-lo, torná-lo tangível, tanto para a pesquisa quanto para a política pública. Penso que, na pesquisa que a Isadora traz, fica muito claro até onde vai essa dificuldade, porque se trata justamente de um mecanismo, quase um subterfúgio, de transformar esses processos, que são tão formais quanto os tradicionais mecanismos de mercado, em algo que se chama de informalidade.

Agora isso é tênue, não existe essa fronteira. Uma das coisas que tem me trazido muita dúvida, mas me gerado também muita clareza, é que não existe essa fronteira entre o formal e o informal. E é justamente ali que se dão hoje, com mais intensidade, essas transformações, mecanismos inclusive legais para que isso se dê.

Um exemplo concreto que poderíamos ter citado é o direito de laje. Atrás de tudo isso, dessa verticalização e todo esse mercado de aluguel na favela, tem lá um mecanismozinho muito simples, que é o direito de laje. Ou outra coisa que fiquei até triste de ver, de lembrar: quando eu estava no Ministério das Cidades, junto com o Conselho das Cidades, tratamos de um projeto de lei do deputado federal Paulo Teixeira, quer dizer, que virou um projeto de lei do Paulo Teixeira, mas que nasceu no Conselho das Cidades, que instituía o Serviço de Moradia Social. A grande ideia do Serviço de Moradia Social era justamente tirar a Lei do Inquilinato, esse mecanismo intimamente ligado à propriedade privada da terra, do contrato feito com os mais despossuídos. Quer seja através de um parque público ou privado, o instrumento legal que viabilizava a destinação desses imóveis seria a cessão de uso, algo que a Isadora está colocando hoje como uma coisa que pode e vem sendo utilizada de maneira bastante perversa. Naquele momento, com uma regulação programática associada a outras políticas públicas sociais do governo, com o ministério que cuidava do Programa Bolsa Família, do Desenvolvimento Social⁸ por trás etc., buscava-se a prestação de um serviço que começava pelo teto, sem necessidade alguma de formalizar o fundiário em relação à propriedade privada.

8. O então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO EM DISPUTA

Cleandro Krause: Vou querer falar antes para Renato, quando cita uma certa distância, uma certa diferença. Conhecemos o Estatuto da Cidade, há instrumentos que estão ali claramente, ou que podem ser usados, ou que foram e vêm sendo usados para dinamizar o circuito superior, que tem uma predominância, e poucos instrumentos, na verdade talvez só as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), para o reconhecimento de direitos.

Lembrei daquele nosso trabalho, que deve estar fazendo uns oito anos, em que propúnhamos um circuito integrado que poderia utilizar esses instrumentos do Estatuto da Cidade de uma maneira que eu diria que era virtuosa.⁹ Na verdade, supúnhamos que poderiam ser utilizados, que vinculariam o reconhecimento de direitos por meio das Zeis com algum fomento à dinamização do circuito superior, seja pelas operações urbanas consorciadas, mas que também proporcionariam alguma forma de controle social do processo de urbanização e da outorga onerosa. Esse casamento, esse funcionamento conjunto, acredito que com a tua fala hoje, com a fala da Isadora, é praticamente um réquiem a essa possibilidade ou esse desejo, mais do que qualquer coisa, um desejo de que um circuito virtuoso poderia acontecer.

Já naquele momento, há oito anos, vimos as dificuldades, ainda a dificuldade territorial, digamos assim, de isso acontecer, muito porque a maneira era olhar para a legislação municipal e tentar encontrar, seja nos planos diretores, seja no seu detalhamento, a existência de condições objetivas que permitiriam que esses instrumentos pudessem ser utilizados de uma forma coordenada, formando esse circuito desejado.

Então penso que talvez valesse a pena, lançando aqui uma ideia, olhar um pouco para trás, recuperar um pouco aquilo que estávamos colocando, talvez de uma forma muito otimista, muito desejosa de que aquilo pudesse, no fundo, trazer esse reconhecimento dos direitos, que é o que se esperaria, no mínimo, e aí a impossibilidade ou o afastamento; parece que temos um abismo realmente dessas condições colocadas hoje, no que Isadora traz, que não consigo enquadrar. Esses recursos de produção da cidade, de monopolização, financeirização e tudo mais, não consigo chamar isso de instrumentos, não no sentido daquele instrumento de que tratamos em política pública, que é algo que se cristaliza na legislação. Estamos falando de outras coisas, que são líquidas, se quiserem; são voláteis, ou como quisermos chamar.

Creio que o recado que fica, mais para política pública e menos para a academia, é da grande dificuldade que temos na política pública de lidar com isso.

9. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3610>.

O nosso olhar, penso que é um olhar muito mais preso, que deseja encontrar esses instrumentos cristalizados, e eles já não estão assim, já não se mostram assim, o que para mim é uma enorme dificuldade para qualquer pesquisa que queiramos fazer.

Renato Balbim: Tratando agora do que foi colocado pelo Cleandro, vejam como é impressionante como esses mecanismos são estruturados. Lógico que não existe um grande pensador numa “caverna do Batman” pensando em tudo isso, mas isso vai se estruturando de maneira muito detalhada, com uma racionalidade que é global. Isso parte claramente dessas agendas internacionais para chegar até nesse sentido de conseguir tanto transformar leis e aprimorá-las para que essa vampirização aconteça, inclusive uma vampirização do uso dessas leis, e o grande exemplo disso é o Estatuto da Cidade. Agradeço ao Cleandro por ter citado os circuitos, quando pensamos nos circuitos dos instrumentos urbanísticos, alguma coisa assim, do Estatuto da Cidade.

Naquele momento, o que analisamos foi justamente a ideia de poder olhar nos planos diretores alguns desses instrumentos – outorga onerosa, Zeis etc. – e debatemos o quanto seria positivo utilizar um instrumento que é de definição de um território na cidade, as Zeis, associado a outros instrumentos de efetivo desenvolvimento urbano, para que daí o princípio das Zeis pudesse se concretizar. As Zeis seriam como uma plataforma territorial para que um circuito de instrumentos se viabilizasse, assegurando os princípios de uso desse lugar específico.

O mesmo poderia ser pensado a partir das operações urbanas consorciadas. O fato é que a apropriação que se dá de tudo isso vai em outro sentido. E aí me parece que o grande mecanismo utilizado para isso é todo esse conteúdo pejorativo, muito simbólico, da cidade “do lado de lá”, da pobreza, da precariedade, do informal e tudo mais. Não se dá o direito, ao fim e ao cabo, de que existam políticas efetivas para a maior parte da população, e, em nome dessa população, o que se faz é simplesmente continuar drenando, porque é um mecanismo estrutural do capitalismo, que no subdesenvolvimento se torna ainda mais forte. E esses fundos mostram isso com muita, muita clareza.

5 MOBILIZAÇÃO POPULAR: COOPTAÇÃO PELO MERCADO E ESVAZIAMENTO DO POLÍTICO

Mônica Arroyo: Gostei muito quando Renato faz uma periodização, sempre necessária para localizar momentos ou conjunturas históricas. Nesse sentido, tinha notado justamente a importância do Estatuto da Cidade. Você disse que, analisando o Estatuto da Cidade, não há instrumentos que dinamizam ou que permitam dinamizar a autoconstrução. Há outros instrumentos.

Na época da formulação do Estatuto da Cidade, estávamos muito animados com essa proposta. O Estatuto da Cidade era muito importante no sentido de

estimular processos para quebrar aquele imobilismo ou inação imperante e enfrentar os problemas de que sofriam os grandes bairros populares. Por exemplo, Brasilândia, que foi um dos primeiros bairros onde se trabalhou aqui em São Paulo, mas em tantos outros.

Então, o Estatuto da Cidade propunha vários instrumentos. Nem todos eram suficientes para uma transformação, como apontou Renato, porque não havia aqueles que estimulariam a autoconstrução. Mas os instrumentos concebidos, como a regularização fundiária e outros, eram interessantes, porque permitiam, me parece, quebrar esse imobilismo que havia de políticas para os bairros populares.

O problema, porém, não são tanto os instrumentos, mas o processo que Isadora conceitualiza como a mercantilização da vida, do território, o avanço da mercantilização e o avanço da financeirização, que são as características fortes deste período, do capitalismo contemporâneo. Esses processos também atravessam a política. Parece que até se anula a importância do Estatuto da Cidade e de alguns instrumentos, que eram muito bons quando formulados e implementados.

Embora insuficientes, como Renato apontou, em si são interessantes. Aí está então o problema da política, e aí chegamos ao que você chamou de “pacificador”, o que não entendi muito. Neste último minuto da política pública para a cidade, se anuncia o PCVA, que você chamou de pacificador. Isto tem a ver justamente com esse rumo que agora a política toma e que muito bem você aponta para a importância do agente privado, desse agente promotor.

De alguma maneira se privatiza a política pública, com essa figura, porque ela toma o lugar do poder público, do poder municipal, retirando tudo o que vinha junto, que era a transformação urbana, as políticas de urbanização, enfim, tudo o que você explicou. Pergunto: isto veio também para fragilizar o poder público municipal, para fazer negócios particulares e para eliminar a figura das entidades? Porque no MCMV-Entidades, essas famosas entidades representam a mobilização popular; são movimentos sociais, movimentos urbanos que já existiam há muito tempo; representam de alguma forma as mobilizações que permitiram as reformas em 1988 e que continuaram a se desenvolver de diferentes maneiras. Na formulação e na aplicação dessa modalidade Entidades, creio que havia uma presença do movimento dos sem-teto e do movimento dos sem-terra; era uma modalidade muito importante, embora pequena em relação às outras. Mas estava associada a movimentos populares, movimentos que faziam política de baixo para cima, importantes do ponto de vista da potência.

Me parece que esse programa, o PCVA, com essa figura do agente promotor, vem anular o poder municipal, mas também vem anular a possibilidade dos movimentos sociais, porque agora elimina as entidades. Agora o agente promotor se conecta diretamente com o vizinho, não se dirige a uma organização social, é

isso? Seria uma maneira de ir anulando esse tecido social, que efetivamente estava relativamente organizado nessas bases populares, que tinha um conteúdo progressista, do ponto de vista de que estava lutando pela moradia e queria, então, como coletivo, gerenciar esses benefícios que o Estado estava dando através de uma política pública como era o MCMV. Parece mais profundo esse conteúdo que traz o agente promotor. Não só anula o poder municipal e a possibilidade de obras de urbanização, senão também a possibilidade de potencializar o que significaria o coletivo na organização social popular genuína.

Havia no Brasil, e há ainda, uma mobilização social importante, mas que está se fragilizando, como Isadora apontou. Porque essa mobilização social nos setores populares também ganha uma certa perversidade do ponto de vista da mercantilização, da financeirização, como se vê nos casos de vários movimentos de moradia, em São Paulo e em outras cidades. Então tudo vai se desgastando; há uma perversidade na política, na vida, na economia, mas também produzida no sentido do que já se viu. Porque, se a gente pensar no momento quando se instalou o Estatuto da Cidade, há vinte anos, o Brasil era forte do ponto de vista da organização social, da organização popular, da coisa autenticamente genuína, e essa mobilização foi se fortalecendo; de alguma maneira, um caminho rumo a uma transformação no sentido coletivo. Mas penso que isso foi sendo desgastado, sobretudo a partir do golpe, quebrando essas bases de organização popular.

É uma reflexão em torno do Estatuto da Cidade, da regulação fundiária e de outros instrumentos dos quais me parece que não temos que abrir mão, abandonar, embora possam ser melhorados. O tema é recuperar a política com outro conteúdo, mas não os instrumentos em si.

Renato Balbim: Quando falei do pacificador, isso é muito novo para mim, essa imagem, mas tenho muita clareza, porque conheço profundamente esse programa, Mônica, e justamente porque é isso que você apontou, fica mais claro com o seu apontamento, se retira a possibilidade, o espaço do debate, o espaço da contradição, o espaço da luta pelo direito.

Quando você tira a municipalidade e o agente promotor se insere como aquele que vai organizar as pessoas, constrói a proposta, passa pelo município para este apenas dizer “concordo” – e o município vai concordar. E eu fiz um levantamento com municípios, lógico que ele vai concordar, porque tem duas pressões: primeiro, é o orçamento dentro do município; segundo, é a pressão das pessoas que moram lá. Então o prefeito vai concordar com esse ordenamento.

O espaço da luta pelos direitos deixa de existir, porque é uma relação privada de regularização; o direito ao reconhecimento da posse passa a ser feito apenas por instrumentos privados, tanto do financiamento quanto do agente promotor,

aquele que está organizando, que está ligado com a Caixa Econômica Federal. É um mecanismo bastante perverso.

Aproveitando, como você estava falando sobre a importância de se trabalhar com períodos, realmente é muito importante o fato de que o MCMV foi um período em que se reconhece a produção da cidade via agentes e mecanismos do circuito inferior, seja a autogestão, a produção social da moradia, via recursos do MCMV-Entidades, de um crédito baseado na solidariedade de famílias reunidas em uma organização popular. Mas os recursos eram pífijs.

Então, não é que se anulem os instrumentos, voltando para o Estatuto da Cidade. O fato é que a financeirização entra, a partir do direcionamento desses investimentos, usando os instrumentos de uma determinada maneira.

Isadora Guerreiro: Concordo com a Mônica e queria dar mais exemplos do que ela está falando, porque é bastante grave. Na verdade, quando o Renato fala de pacificação no sentido de acabar com o conflito político, tudo se mercantiliza em tons de cinza vinculados à mercantilização generalizada.

Confesso que, quando você falou pacificação, eu também achei estranho, mas, agora que você explicou, deu para entender um pouco melhor, porque, do meu ponto de vista, a ideia de pacificação é no sentido de não ter violência. Mas na verdade você estava falando em relação ao conflito político, uma pacificação do ponto de vista político. O que vejo é que há um aumento enorme da violência privada. Então, é uma transformação do conflito político em violência privada, bruta, pura, o que é um problema.

Cleandro Krause: Creio que é *pax*, mas no sentido romano.

Isadora Guerreiro: Concordo. E daí, Mônica, acredito que tem que mediar o que está se chamando de pacificação, deixar bem claro, porque parece que é o mercado que pacifica. E é isso que eles estão dizendo: o mercado pacifica, a desocupação pacifica, porque retira os tons políticos da questão – é o Escola sem Partido, você tira a dimensão política e o mercado vai pacificar. A questão é que não pacifica; lá de baixo não pacifica mesmo. Então, quando você fala que o mercado tira o município e também os movimentos populares, na verdade é pior, porque ele ressignifica a prefeitura e ressignifica os movimentos populares, pressionando para que eles, dentro do seu lugar político, econômico, social etc., sejam cadeia de transmissão para outras coisas, e não mais para os fins políticos de direito que eles tinham anteriormente, de reivindicação de direitos.

Não é que eles deixem de existir – eles passam a ser pressionados, inclusive pela própria população, por quem está dentro dos movimentos, quem está precisando de casa e tudo mais, para se amoldar.

Falei das associações de moradores no caso da Reurb.¹⁰ Todos os estudos sobre milícias no Rio de Janeiro são precisos em dizer: o centro de tudo isso são as associações de moradores, que na década de 1970 são o gene da criação dos movimentos por moradia. Essas associações, na verdade, viraram um grande balcão de negócios.

6 TERMINOLOGIA EM QUESTÃO: DEFINIÇÕES E CLASSIFICAÇÕES

Fabio Contel: Um último comentário pontual para o Renato. Na sua fala, tem essa polissemia toda das definições de assentamento informal e tem o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que fala em aglomerados subnormais. Quando você for buscar a estatística, talvez isso também seja um problema; não sei se isso é um problema ou não, se vocês usam, porque no fundo está se falando as mesmas coisas, mas é um rótulo diferente, talvez com nuances na definição.

Renato Balbim: Os *aglomerados subnormais*, *assentamentos precários*, como era usado pelo HBB, depois passou para *assentamentos informais*; toda essa questão de terminologia não se trata apenas de termos, não são só tons, entendo assim. O uso do termo *assentamentos informais* ou *informal settlements* tem uma data, tem uma criação. A partir da Habitat II, 1996, na verdade, surge lá pela primeira vez em documento; não tem em lugar nenhum antes, e aí subsidia os documentos da revisão do que viria a ser a UN-Habitat, a agência da ONU que estava falida, e tinham que criar um programa em que os investidores conseguissem colocar dinheiro. Então, era preciso um programa que fosse um pouco mais palpável, que tivesse mais critério, mais definição, que pudesse ter mensuração etc., e criaram o *Cities Without Slums*.

E o que era *slums* no mundo? Era informalidade, aquilo que viria a ser, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), os assentamentos sem segurança jurídica e sem esgotamento sanitário. Qualquer país definia como bem entendesse. A partir disso, eles começaram a vender a ideia de assentamentos informais. É por isso que nasce nos Estados Unidos e na Inglaterra, mas sobretudo no Quênia, onde está a UN-Habitat.

E isso vem para o Brasil. É muito diferente de precariedade, subnormalidade, que é possível precisar. *Informal* é um pouco mais difícil de ter essa precisão, tanto no mundo do trabalho, na economia, quanto na questão urbana.

Cleandro Krause: Que territórios são esses, dos quais estamos falando? Primeiro, dialogando com Fabio, não são só os aglomerados subnormais, é também a Lei nº 13.465/2017, que define NUI; aliás, não define. O aglomerado subnormal, como o IBGE coloca, é aquele conceito que vem sendo desenvolvido desde a

10. Exposição apresentada no próximo capítulo.

década 1950, tem o *status* da terra que não está titulada em nome dos ocupantes. Isso é, digamos, uma característica, e tem mais outras quatro características de precariedade urbana ou habitacional. Então, tem um peso grande de precariedade dos subnormais.

NUI é aquele ocupado por população de baixa renda, e o *status* da terra é semelhante ao aglomerado subnormal. Renato comentou sobre essa pesquisa que coordenei.¹¹ Fizemos uma pesquisa a pedido da Secretaria Nacional de Habitação, da sua Coordenação-Geral de Regularização Fundiária Urbana, uma pesquisa piloto em 157 municípios, em seis polos espalhados pelo Brasil. E o que encontramos é que o NUI é mais frequente do que o aglomerado subnormal e que eles não têm uma correspondência total. Onde tinha pouco mais de 1,5 mil aglomerados subnormais encontramos quase 5 mil NUIs. Então, o que podemos dizer é que é baixa renda, sim, mas essa baixa renda também é definida pelo município, então é muito flexível.

E precariedade acreditamos que tem na maior parte dos casos do que vimos, alguma forma de precariedade, qualquer que seja ela; não é aquela precariedade, digamos assim, tão regrada, com critérios tão definidos quanto o IBGE tem para os subnormais. Então, esse universo é maior, bem maior. Só para se ter uma ideia, nesses 150 municípios de que conseguimos informação, dava algo em torno de 27% dos domicílios particulares permanentes.

Renato Balbim: Para vocês verem o tamanho do mercado que têm pela frente. Essa é a minha tese, que ampliaram o mercado ao máximo.

Mônica Arroyo: Parabenizo Renato e Isadora por serem dos poucos acadêmicos que escreveram sobre o PCVA. O programa, pelo que vocês contam, é muito complicado. Então, a academia ainda não reagiu neste sentido. Me parece que seria uma boa discussão, do ponto de vista dos urbanistas e de quem estuda esses temas, discutir mais o PCVA, porque é o que temos hoje para combater. Pelas características que ele tem, parece ser um retrocesso inclusive em relação ao MCMV. Então, creio que vale a pena observar essas nuances, essas diferenças. E não vejo ainda o mesmo grau de discussão que gerou o MCMV. Parece que estamos todos anestesiados, inclusive nesse tema.

11. Os resultados da pesquisa encontram-se disponíveis em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>.

Isadora Guerreiro: Parece que é uma anestesia, parece que tudo isso vai passar, tudo isso é um pesadelo que vai passar. Só que, se passar, a gente tem a constituição de um território que você não faz assim [*estalo de dedos*] de um dia para o outro; e o território muda, porque mudou a legislação.

Renato Balbim: Hoje conseguimos abordar apenas um pedaço do que é o PCVA. Seria necessária uma outra tarde para explicar o programa em si, que efetivamente é um emaranhado de alterações de legislações anteriores.

É uma miríade de legislações em que ele toca. Então, tem uma dificuldade muito grande de entender e dar uma organicidade a tudo aquilo; e tem um outro lado, que penso que as pessoas também não estão querendo tocar muito nessa coisa, não levantar muito o balão, até porque também não teve um efetivo investimento até agora no programa.

Ele não é tão recente, porque a medida provisória que o criou é de maio de 2020. É que não teve recurso investido. Ele foi até agora, efetivamente, uma grande peça de *marketing*, que pegou tudo o que era MCMV e substituiu para o PCVA.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. (Ed.). **The geopolitics of cities: old challenges, new issues**. Brasília: Ipea, 2016.

BALBIM, R. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Texto para Discussão, n. 2751). Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2751>.

BALBIM, R.; SANTIAGO, C. D. **Informal settlements: da concepção do termo a sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica**. Brasília: Ipea, jan. 2023. (Texto para Discussão, n. 2835). Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2835>.

ROLNIK, R. *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. 224 p. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf.

THE UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME – UN-HABITAT. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Vancouver: UN-Habitat, 1976. Disponível em: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system>.

