

**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Como se dividem as cidades? A invenção dos assentamentos informais. Notas e conclusões iniciais sobre uma agenda de pesquisa.

### ST-01: Crise e reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil

---

*Resumo. A pesquisa na qual insere-se este artigo tem revelado os caminhos do termo informal settlements até sua ampla difusão no meio técnico e acadêmico. Busca-se, aqui, apresentar elementos de uma geopolítica global encerrada na adoção e difusão desta terminologia, além de apontar políticas relacionadas ao uso desse termo. O termo informal surge no mundo do trabalho na década de 1970, mas apenas na década de 1990 começa a ser utilizado no contexto urbano, o que se intensifica notadamente após a Habitat III. No Brasil, o termo ocorre no contexto das políticas públicas a partir de uma parceria com o Cities Alliance, em 2006. A produção acadêmica global sobre informal settlements revela o uso funcional deste termo, sem maiores preocupações com sua conceitualização, fundamentando e corroborando formas “colonialistas” de desenvolvimento, o que não é inédito, pois reiteradamente surgem novas modas acadêmicas que constroem uma narrativa oriunda de uma produção do Sul, mas organizada e financiada pelo Norte. É papel da pesquisa trazer à luz questões como essa, complexas, que relacionam geopolítica, simbolismos e subjetividades com o objetivo maior de, gradativamente, difundir entendimentos efetivamente oriundos do Sul Global e não reproduzir conceitos esvaziados que reforçam percepções do Norte Global.*

---

*Palavras-chave. assentamentos informais; informal settlements, gestão urbana; favela; cidade dividida*

### How are cities divided? The invention of informal settlements. Initial notes and conclusions on a research agenda.

---

**Abstract.** *The research in which this article is inserted has revealed the paths of the term informal settlements to its wide diffusion in the technical and academic environment. The aim here is to present elements of a global geopolitics enclosed in the adoption and diffusion of this terminology, in addition to pointing out policies related to the use of this term. The term informal appears in the world of labor in the 1970s, but only in the 1990s does it begin to be used in the urban context, which intensifies notably after Habitat III. In Brazil, the term occurs in the context of public policies in a partnership with the Cities Alliance in 2006. The global academic production on informal settlements reveals the functional use of this term, without major concerns about its conceptualization, substantiating and corroborating “colonialist” forms of development, which is not unprecedented, as new academic trends repeatedly emerge building a narrative originated from an academic production in the South but organized and funded by the North. It is the role of research to bring into light complex issues like this one, which relate geopolitics, symbolism and subjectivities with the greater objective of gradually disseminating understandings effectively coming from the Global South and not reproducing empty concepts that reinforce perceptions of the Global North.*

*Keywords: informal settlements; urban management; slum; divided city*

### ¿Cómo se dividen las ciudades? La invención de los asentamientos informales. Apuntes iniciales y conclusiones sobre una agenda de investigación.

---

**Resumen.** *La investigación en la que se inserta este artículo ha revelado los caminos del término asentamientos informales hasta su amplia difusión en el medio técnico y académico. El objetivo aquí es presentar elementos de una geopolítica global encerrada en la adopción y difusión de esta terminología, además de señalar políticas relacionadas con el uso de este término. El término informal aparece en el mundo del trabajo en la década de 1970, pero recién en la década de 1990 comienza a utilizarse en el contexto urbano, que se intensifica notablemente a partir de Habitat III. En Brasil, el término ocurre en el contexto de políticas públicas a partir de una alianza con Cities Alliance, en 2006. La producción académica mundial sobre asentamientos informales revela el uso funcional de este término, sin mayores preocupaciones con su conceptualización, fundamentando y corroborando moldes “colonialistas” de desarrollo, lo cual no es inédito, ya que reiteradamente emergen nuevas corrientes académicas que construyen una narrativa originaria*

*de una producción en el Sur, pero organizada y financiada por el Norte. Es papel de la investigación sacar a la luz temas complejos como este, que relacionan la geopolítica, el simbolismo y las subjetividades con el objetivo mayor de difundir progresivamente entendimientos efectivamente provenientes del Sur Global y no reproducir conceptos vacíos que refuerzan percepciones del Norte Global.*

*Palabras clave: asentamientos informales; gestión urbana; barrio; ciudad dividida*

## 1. Introdução

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

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

Complementando e embasando este contexto histórico e geopolítico são apresentados também resultados da pesquisa culturômica e bibliométrica desenvolvida sobre assentamentos informais. Esta etapa da pesquisa compreendeu o levantamento da produção acadêmica mundial sobre *informal settlements* a partir de técnicas quantitativas.

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

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

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

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

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

Desta feita, debruçamo-nos sobre as publicações de artigos científicos que tratassem de assentamentos informais no contexto urbano em todo o mundo. Foi assim possível observar que a partir dos meados dos anos 1990 o termo passa a ser utilizado e até abril de 2022 já haviam sido publicados mais de doze mil artigos científicos no período, com uma ascendência especialmente a partir do biênio 2015-2017.

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

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

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

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

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

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

Indo mais além, uma questão central está relacionada ao fato de que o informal, a informalidade, é sempre resultante da expressão do poder que estabelece a regra de exceção, o poder que estabelece o que é a regra, o que é formal e, com isso, a exceção. Este é um ponto principal nessa análise.

## **2. Momentos da trajetória do termo informal**

Em um panorama histórico, observa-se que a questão do informal nasce em 1972, quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desenvolvia pesquisas nos países subdesenvolvidos para entender como aprimorar o desenvolvimento desses países, como anteriormente introduzido. Neste momento é cunhado o termo setor informal, que passa a ser usado no mundo inteiro. Nas décadas de 1970 e 1980 é observada uma aceleração do uso desse

termo. Entretanto, no que tange a questão específica do trabalho informal ou das informalidades relacionadas a situações de cunho pejorativo, essas sempre foram relacionadas essencialmente com os países do Sul. Fenômenos similares, respeitadas as devidas escalas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, também eram constatados nos países centrais, ainda que o trabalho, neste caso, fosse tratado como precário, logo não apartado do conjunto e da regra, ainda que não condizente com seus pré-requisitos.

Na década de noventa os termos informal e informalidade ligados ao mundo do trabalho entram em crise. A própria OIT aborda, no início da década de noventa, o ‘dilema do setor informal’ (1991). Nessa mesma década os assentamentos informais passam a constituir uma tipologia urbana.

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

Observou-se que na Habitat I, que ocorreu quatro anos depois do relatório da OIT que cunha o termo setor informal da economia, a questão do informal aparece reiteradas vezes, sempre de uma maneira positiva, numa visão do informal como mecanismo de superação de desafios. Na recomendação 8 do documento final dessa conferência – ‘Moradia, infraestrutura e serviços’ – tem-se a clara e direta compreensão da importância do papel do setor informal na construção das soluções para problemas já aquela época estruturais nas maiores cidades e nos países subdesenvolvidos. Nesse contexto, a agenda da Habitat I é clara ao afirmar que “o chamado setor informal já provou sua capacidade de atender às necessidades dos menos favorecidos (...)”, necessitando de reconhecimento e assistência do poder público.

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

Contudo, em 2016, concomitantemente à aceleração da produção acadêmica vinculada ao termo assentamentos informais, na agenda final da Habitat III, a questão do informal aparece dezenove vezes, todas de maneira negativa, quatro vezes apenas relacionada à economia urbana.

Ao contrário das outras agendas, as outras quinze vezes que o termo informal aparece é relacionado à assentamentos humanos, sempre de maneira negativa e sem qualquer definição prévia.

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

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

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

Tendo apresentado esta periodização histórica na escala global o Brasil passa a ser objeto de análise. Muitas vezes são analisadas as rupturas na periodização do modelo de urbanização, das políticas de urbanização, de políticas de habitação no Brasil. Contudo, além de rupturas podem ser verificadas também continuidades, desde o BNH, passando pelo Minha Casa, Minha Vida e pelo Casa Verde Amarela.

Atualmente o modelo de urbanização brasileira aparenta certa continuidade baseada na exclusão, na segregação ditada pelas normas e pelas regras, por um planejamento elitista que dita o que é formal e exclui absolutamente a informalidade, até por não defini-la, não torná-la substantiva, mantendo-a apenas como um qualificador.

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

Há um significativo *delay* em relação às teses e dissertações em inglês, mas esta realidade também oferece uma pista de que, no Brasil, os assentamentos informais são incorporados apenas em meados dos anos 2000. Este indício levou à investigação da política nacional, sobretudo, e para o que estava acontecendo no Brasil, para tentar entender como esse termo chegou ao Brasil.

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

O programa ‘Favela Bairro’, no Rio de Janeiro (1995), que tinha o apoio do BID, consiste no primeiro programa de urbanização de favelas. Em nível nacional, o HBB (1999) sempre trabalhou com o termo assentamentos precários. É importante dizer, nessa geopolítica das cidades, que o BID não participou da aliança entre Cities Alliance e Cities without Slums. Observa-se que tanto o Programa Papel Passado do início do Ministério das Cidades, o HBB e a Política Nacional de Habitação (Lei nº 11.124/2005), todos sempre lidaram com assentamentos precários.

Há uma mudança aparente quando o Ministério das Cidades fez acordos com o Cities Alliance, quando pela primeira vez um documento ao nível nacional no Brasil utiliza o termo assentamentos informais. Anteriormente foi identificado que alguns técnicos do Senado Federal na Missão oficial do Brasil à Habitat II já iniciavam alguma produção sobre assentamentos informais, mas naquele momento o termo não repercutiu em nenhuma outra documentação ou política.

Assim, o termo surge em 2006 no Curso de ‘Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos’ promovido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, fruto da parceria entre MCidades, Cities Alliance e Cities without Slums. O manual do curso possui diversos autores, cada um dos capítulos é autoral. Em dois capítulos o termo ocorre pontualmente *en passant*. Já em dois capítulos de um único autor o termo aparece com 68 ocorrências. Nesses dois capítulos, assim como todos os outros documentos prévios da UN-Habitat, não há definição do que são assentamentos informais, apenas a relação estabelecida entre estes e a precariedade, algo indigno, inaceitável e assim por diante. Não obstante, é importante dizer que não há nesse curso

nenhuma relação entre assentamento informal e condomínios irregulares, clandestinos ou ilegais de classe média. Assentamento informal é algo da pobreza, algo negativo.

Em 2008 é lançado outro curso 'Acesso à terra urbanizada', em que também em um único capítulo autoral o termo assentamentos informais ocorre dezoito vezes, da maneira pejorativa previamente apresentada.

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

### **3. *Informal settlements* e a agenda internacional de pesquisa.**

Iniciando a análise dos resultados quantitativos da produção acadêmica, que pode ser observado como um mapeamento da produção global sobre *informal settlements*, as análises são realizadas a partir do cruzamento de informações de metadados como: ano de publicação, palavras-chave, periódico, autor(es), país de origem, fonte financiadora, afiliação, entre outros.

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

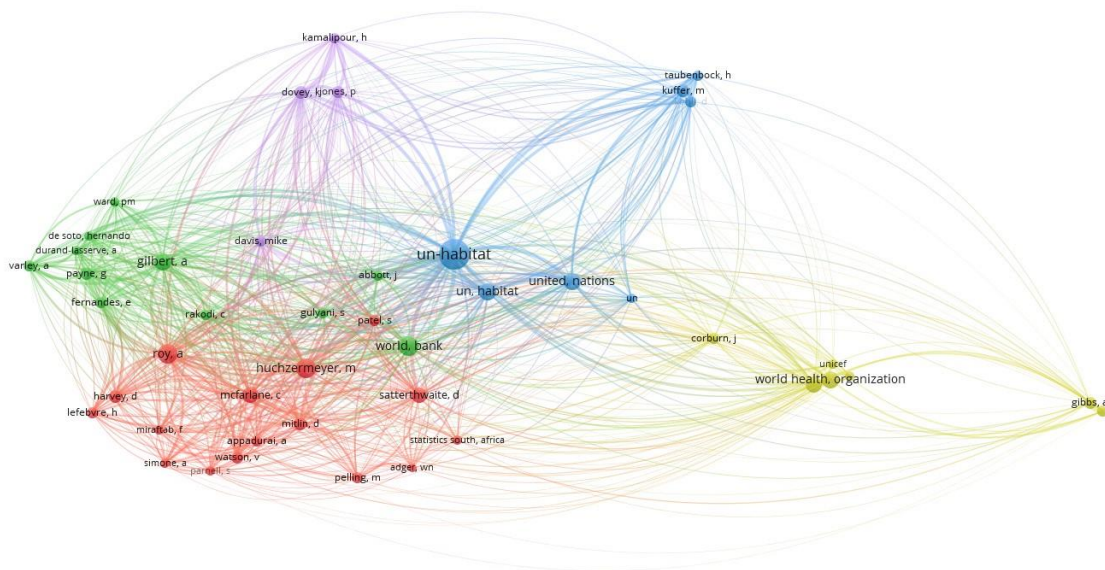


Observando a relação de publicação desses países entre si, nota-se uma intensa rede de cooperação e, ao analisar os centros de cálculo, ou seja, as universidades que produzem a informação, a maior concentração é de universidades da África, responsáveis por 70% daquela produção. Nota-se, portanto, uma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

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

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

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



**Figura 2.** Mapeamento bibliométrico dos 45 autores mais citados nas publicações indexadas na Web of Science (fonte: elaborada pelos autores).

Foi possível mapear, dentre os autores mais citados, grupos de autores da área dos sistemas de informação geográfica (no canto superior direito da figura, na cor azul), e da área da medicina, com destaque para o tema da AIDS (no canto inferior direito da figura, na cor amarela), ambos utilizando o termo assentamentos informais de modo locacional e funcional. Por outro lado, foi também mapeado um uso crítico ou que têm uma formulação ligada à gestão urbana, na região esquerda da figura, nas cores vermelha, verde e lilás. Este grupo foi denominado de formuladores-críticos e abarca publicações de autores como Ananya Roy, Mike Davis, Alan Gilbert, Hernando de Soto, entre outros.



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

Ao observar os autores mais citados é notável a presença de diversos organismos internacionais – como o Banco Mundial – e agências da ONU – como a UN-Habitat previamente abordada, mas também a própria ONU, Unicef, OMS, entre outras. Estas agências podem ser observadas na região central da Figura 2, na cor azul, e também na cor amarela, na região central direcionando-se para a região direita da figura.

A preponderância dessas agências internacionais indica sua relevância em organizar esse discurso, confirmando a importância da análise geopolítica do uso desse e de outros termos construindo uma narrativa, como já demonstrada, oriunda de uma produção do Sul, mas organizada e financiada pelo Norte.

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

Os dados obtidos apontam indícios da formação ou da existência de uma rede de debate crítico, ainda que pareça pequena e pouco articulada. Também revelou-se um mapeamento do poder, aquele poder que institui como regra os modos e práticas formais e, desse modo, desqualifica o conhecimento a partir do Sul.

Este mapeamento é fundamental para reconhecer uma política pública, por exemplo, do Ministério das Cidades, que não deu andamento às definições criteriosas do que eram assentamentos precários, que contribuiriam para o debate mundial. Assim, faz-se necessário mapear os centros de poder.

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

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

Analisando os resultados sob o prisma dos circuitos da economia urbana, é relevante apontar que o auto construtor, aquele que constrói sua casa no final de semana, se qualifica na sua sobrevivência. Sua capacitação está na indústria da construção e seu trabalho é na construção civil. Mostra-se com isso que os circuitos são completamente interdependentes. A própria especulação fundiária, a formação do preço da terra está relacionada a essa escassez produzida de terra, dita formal, sendo que há muitas terras qualificadas como informais. Observa-se assim como certas questões tidas como realidades são fabricadas.

Esta pesquisa reforça a compreensão de que é papel da pesquisa e, portanto, de todos aqueles que fazem parte dela, trazer à luz questões políticas, simbólicas e mesmo subjetivas, para que seja possível não mais reproduzir, muitas vezes de maneira acrítica, conceitos absolutamente

esvaziados. Apesar das longas leituras realizadas durante esta pesquisa, ainda não foi possível definir o que são assentamentos informais, mas é possível definir o que são assentamentos precários, por exemplo.

Finalmente, uma pergunta que permeia toda esta pesquisa é: qual o futuro das nossas cidades? Seguiremos reproduzindo padrões insustentáveis de desenvolvimento – que são os padrões da cidade formal, que consome energia, polui, etc. – ou vamos aprender com as estratégias de sobrevivência daquilo que se chama de informal – as estratégias de sobrevivência daqueles que estão na escassez?

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

#### 4. Referências

BALBIM, R. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: Costa, M. A.; Magalhães, M. T. Q.; Favarão, C. B. (Org.) A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, Ipea. 2018. 133p.

DE SOTO, H. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. New York: Basic Books, 2000. pp. 276.

FURTADO, C. (1970). Formação Econômica da América Latina. Lia Editor, 2a edição, Rio de Janeiro.

HART, K. (1973). Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. The Journal of Modern African Studies, 11(1), 61–89. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00008089>

ILO (1972). Employment, incomes and equality a strategy for increasing productive employment in Kenya. Report of an Inter-Agency Team Financed by The United Nations Development Programme and Organised by The International Labour Office, Geneva.

ILO (1991). The informal economy and decent work: a policy resource guide, supporting transitions to formality. 505p.

SANTOS, M. L'Espace Partagé. Les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés. Éditions M.-TH. Génin Librairies Techniques, 1975. Éditions M.-TH. Génin Librairies Techniques. Paris-France.

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

---

<sup>i</sup> UN-Habitat (1976). The Vancouver Action Plan. <https://unhabitat.org/history-mandaterole-in-the-un-system>

<sup>ii</sup> UN-Habitat (2016) – New Urban Agenda. Report of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT III). Quito, Equador.