

# A Produção Internacional da Ideia de Informalidade Urbana e os “Núcleos Urbanos Informais” no Brasil

*International Production of Urban Informality  
and the “Informal Urban Nucleus” in Brazil*

*La Producción Internacional de la Idea de Informalidad  
Urbana y los “Núcleos Urbanos Informales” en Brasil*

Renato Nunes Balbim<sup>1</sup>

## Resumo

BALBIM, R. N. A Produção Internacional da Ideia de Informalidade Urbana e os “Núcleos Urbanos Informais” no Brasil. *Rev. C&Trópico*, v. 47, n. 1, p. 13-34, 2023. DOI: [https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1\(2023\)art1](https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1(2023)art1)

O mote desta pesquisa é a recente legislação de regularização fundiária brasileira, Lei 13.465/2017, que criou o neologismo “núcleo urbano informal” e constituiu uma abordagem exclusiva da terra urbana como ativo imobiliário, buscando eficácia no uso do solo a partir da mais ampla titulação e, conseqüentemente, inserção de ativos antes vinculados à realização de direitos à posse e à moradia no dito mercado imobiliário formal. Esse artigo apresenta um tema de pesquisa em andamento e alguns de seus avanços, suas vinculações teóricas e conceituais, parte da revisão bibliográfica, pesquisas em documentos do governo federal brasileiro e de agências internacionais e caminhos de pesquisa originais e pouco explorados até então. Trata-se, pois, de uma síntese de pesquisas acerca do desenvolvimento urbano que tem como objetivo elaborar uma obra mais acabada acerca da origem do termo informal, seus usos e significados em diversas disciplinas e contextos, até chegar a produção e reprodução do urbano.

**Palavras-chave:** Informalidade. Assentamentos informais. Núcleos urbanos. Nova Agenda Urbana. Circuitos espaciais.

## Abstract

BALBIM, R. N. International Production of Urban Informality and the “Informal Urban Nucleus” in Brazil. *Rev. C&Trópico*, v. 47, n. 1, p. 13-34, 2023. DOI: [https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1\(2023\)art1](https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1(2023)art1)

*The motto of this research is the recent Brazilian land regularization legislation, Law 13,465/2017, which created the neologism “informal urban nucleus” and formalized an approach to urban land exclusively as a real estate asset. Thus, efficiency in land use is sought from the broad title and insertion of assets in the said*

<sup>1</sup> Professor e pesquisador visitante do Departamento de Planejamento Urbano e Política Pública da Universidade da Califórnia, Irvine. E-mail: [renatobalbim@gmail.com](mailto:renatobalbim@gmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4905-7078>

*formal real estate market, assets that in the previous moment were also formally linked to the realization of rights to land tenure, housing, and the fulfillment of the social function of the property. This article presents a research theme, a work in progress, and some of its advances, its theoretical and conceptual links, part of the bibliographical review, research in Brazilian federal government and international agencies documents, and original and little explored research paths. It is, therefore, a synthesis of research in progress that aims to elaborate a more finished work on the origin of the informal term, its uses and meanings in different disciplines and contexts, until reaching the urban space production and reproduction.*

**Keywords:** Informality. Informal Settlements. Urban nucleus. New Urban Agenda. Spatial Circuits.

## Resumen

BALBIM, R. N. La Producción Internacional de la Idea de Informalidad Urbana y los “Núcleos Urbanos Informales” en Brasil *Rev. C&Trópico*, v. 47, n. 1, p. 13-34, 2023. DOI: [https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1\(2023\)art1](https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1(2023)art1)

El lema de esta investigación es la reciente legislación brasileña de regularización de tierras, la Ley 13.465/2017, que creó el neologismo “núcleo urbano informal” y constituyó un enfoque exclusivo del suelo urbano como un bien inmobiliario, buscando la efectividad en el uso del suelo desde una idea de amplia titulación y, consecuentemente, inserción de activos antes vinculados a la realización de derechos de propiedad y vivienda en el llamado mercado inmobiliario formal. Este artículo presenta un tema de investigación en curso y algunos de sus avances, sus vínculos teóricos y conceptuales, parte de la revisión bibliográfica, investigaciones en documentos del gobierno federal brasileño y de organismos internacionales, y caminos de investigación originales poco explorados hasta entonces. Se trata, por tanto, de una síntesis de investigaciones sobre desarrollo urbano que pretende elaborar un trabajo más completo sobre el origen del término informal, sus usos y significados en diferentes disciplinas y contextos, hasta llegar a la producción y reproducción de lo urbano.

**Palabras clave:** Informalidad. Asentamientos informales. Centros urbanos. Nueva Agenda Urbana. Circuitos espaciales.

*Data de submissão:* 06/01/2023

*Data de aceite:* 21/06/2023

## 1. Apresentação

A ideia de informalidade urbana é hoje amplamente divulgada em todo o mundo. Foi traçado um pano de fundo sobre o emprego do termo informal, primeiramente

na economia, em seguida na economia urbana e, mais recentemente, no urbanismo, com o uso do termo como uma tipologia urbana, os assentamentos informais ou, na atual língua franca, *informal settlements*.

O objetivo deste artigo é apresentar e discutir a origem do termo informal, seus usos e significados em diversas disciplinas e contextos, até chegar a produção e reprodução do urbano, avaliando os possíveis interesses que possam estar por trás da seleção e difusão de determinados termos em detrimento de outros. Os “núcleos urbanos informais”, neologismo criado com a lei 13.467/2017, constitui nessa pesquisa aquela espécie de “faísca” que chama atenção do pesquisador sobre um tema ou realidade a ser investigada.

Esse artigo constitui uma parte de uma pesquisa mais ampla que visa responder à seguinte questão: como se dividem as cidades? A produção e difusão das ideias, termos e conceitos, neste caso o termo informal e informalidade, e o emprego desse ideário nas políticas públicas e na organização do mercado de produção do urbano é o caminho lógico perseguido na análise.

Nesse momento, o tema é debatido a partir da análise de documentos oficiais de organismos internacionais e do governo brasileiro, além de ampla revisão bibliográfica feita, sobretudo, em periódicos internacionais. A intenção é compreender essa trajetória também em relação ao Norte Global, pois é a partir do Norte que o termo informal se consolida para explicar o Sul Global, a pobreza e o subdesenvolvimento, em geral.

Para tanto, faz-se um sumário do surgimento do termo *informal*, entre 1971 e 1973, e seu emprego relacionado ao “mundo do trabalho”, analisando relatórios e documentos da Organização Internacional do Trabalho – ou ILO, acrônimo que será aqui utilizado em referência a International Labour Organization –, citando debates sobre pobreza e desenvolvimento urbano. Esse “sumário”, ou essa genealogia, é contemporizada com as discussões acerca do subdesenvolvimento que ocorriam no mesmo período no hoje chamado Sul Global, dá-se especial atenção à teoria dos circuitos econômicos apresentada por Milton Santos em 1975. Recupera-se essas ideias no sentido de criticar a dicotomia formal e informal, revelando que essa era, antes mesmo do surgimento do termo, uma preocupação maior dos acadêmicos do subdesenvolvimento.

Reconstitui-se a apropriação e transformação do conceito de setor informal da economia nos programas de desenvolvimento e agendas urbanas de organismos multilaterais, notadamente UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) e World Bank, além de documentos preparativos e finais de Conferências da ILO e da UN-Habitat e de agências internacionais (International Bank for Reconstruction and Development – BIRD, Cities Alliance e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID).

Destaca-se a transformação de entendimento e uso do termo entre as três United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, ou simplesmente Conferências Habitat I, em 1976, Habitat II, em 1996, e Habitat III, em 2016.

É durante os vinte anos que separam as duas últimas Conferências Habitat que o uso do termo informal se transforma radicalmente. De qualificador de processos e dinâmicas econômicas e de produção da cidade, o “informal” passa a ser empregado no urbanismo direta e, quase que exclusivamente, como uma forma de ocupação urbana.

O termo “assentamento informal” urbano substitui termos mais precisos como assentamento clandestino, ilegal ou precário, e passa a ser associado diretamente ao termo favela. *Informal settlements* e *slum* passam a ser tratados, sem maiores considerações e em todo o mundo, como sinônimos.

Por fim, a trajetória do desenvolvimento urbano brasileiro, relacionada em larga escala à autoprodução habitacional, muitas vezes precária, ilegal ou clandestina, é utilizada como laboratório para a compreensão do emprego do termo informal presente, desde a década de 1970, nas agendas internacionais de Desenvolvimento<sup>2</sup> (HART, 2010) em suas variadas e sucessivas acepções relacionadas ao “mundo do trabalho”, à economia, à economia urbana e ao urbanismo.

A realidade brasileira constitui excelente laboratório de análise visto que parcela significativa dos espaços urbanos foram produzidos pela chamada economia urbana informal, ou mais precisamente, pelo “circuito inferior da economia” (Santos, 1975). Esse circuito inferior, chamado de informal, foi estrategicamente invisibilizado durante o período do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964-1986), “aceito” e explorado como alternativa neoliberal por programas de demanda espontânea, a chamada “política de balcão”, durante os anos 1990, e relativamente assimilado a partir da expansão do mercado tradicional de habitação para as camadas mais pobres da sociedade com o Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Programa Casa Verde Amarela (PCVA) e, tudo indicada, pelo Novo-MCMV apresentado como Medida Provisória ao Congresso Nacional no início de 2023.

Com o MCMV-Entidades, modelo mais próximo à ideia de produção social da moradia (BALBIM e KRAUSE, 2014), debate-se o caminho aberto de valorização dos circuitos inferiores da economia como motores do desenvolvimento, seguindo a racionalidade da autoconstrução e da produção social da moradia. Contudo, este caminho não foi efetivamente trilhado, visto que o MCMV-Entidades correspondeu a apenas 4% das contratações<sup>3</sup> da Faixa 1 do programa, a faixa de renda correspondente as famílias mais pobres e “distantes” do mercado dito formal.

Conclui-se com um breve apontamento das transformações dos princípios lógicos da política pública de desenvolvimento urbano a partir de elementos da política nacional de habitação e de regularização fundiária.

---

2 Na Pós-Segunda Guerra mundial, as políticas de “D/desenvolvimento” foram utilizadas pelos “impérios” europeus em sua estratégia de descolonização (HART, 2010:121). À medida que esses países se reconstruíam e desenvolviam, passaram também a agir determinando o processo de desenvolvimento das antigas colônias, aprofundando-se assim a “doutrina de tutela” como o principal meio de relação com esses países (LEWIS, 2019:1959). Para autores como Lewis, esse entendimento continua a organizar a teoria e a prática contemporâneas do desenvolvimento. (Sobre “*doctrine of trusteeship*” conforme citada por Lewis e Hart, ver: Cowen e Shenton - *Doctrines of Development*. London: Routledge, 1996. Sobre “*doctrine of trusteeship*” em geral, ver: UN Trusteeship Council, in: <https://www.un.org/en/sections/about-un/trusteeship-council/>).

3 Ver: CMAP (2020). Relatório de avaliação do programa MCMV Ciclo 2020. (<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/995955>)

## 2. O Núcleo Urbano Informal

Com a edição no Brasil da controversa Lei 13.465/2017 (FERREIRA FILHO, 2018; TIerno, 2019; FERREIRA, 2019; BALBIM, 2022) que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, urbanistas, gestores públicos, planejadores urbanos, movimentos sociais, notários, registradores e operadores do direito urbanístico, dentre outros, foram apresentados ao neologismo “núcleo urbano informal”<sup>4</sup>.

O substantivo “núcleo urbano”, termo sem maior relevância na história brasileira do urbanismo e das ciências e políticas públicas afins, surge no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei Complementar 416/2008, que define critérios para emancipação de municípios. Neste caso, não há nenhuma definição sobre o que seria um “núcleo urbano” e seu uso ficou restrito à noção da existência de um conjunto ou aglomerado urbano. Havendo esse núcleo abrir-se-ia a possibilidade de desmembramento e criação de uma nova municipalidade<sup>5</sup>.

Já na Lei 13.465/2017, o termo “núcleo urbano” é enfim definido como sendo todo assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento da área rural, dimensão essa com forte variabilidade no Brasil. Acrescido do adjetivo “informal”, o núcleo urbano passa a ser definido como um assentamento humano “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” (Lei 13.465/2017, art. 11, inciso II).

A partir desse ponto, e por força da lei, o termo “núcleo urbano informal” vem sendo utilizado no edifício legal brasileiro e em suas políticas públicas sem maiores questionamentos. Inclusive, esforços de caracterização do neologismo vêm sendo realizados nos governos federal, estaduais e locais. O mais significativo desses foi realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em função de demanda do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), executor da política de regularização fundiária urbana no governo federal<sup>6</sup>.

São raros, se não inexistentes, entretanto, questionamentos quanto à validade do termo, seus significados e valores explícitos e implícitos, carregados e impressos na prática da regularização fundiária e do urbanismo. É a partir desses questionamentos que este texto, e de certa maneira, a pesquisa maior que o subsidia, se estruturam.

4 Para aqueles não presentes a esse debate, ou que por ventura não sejam formados nesta área no Brasil, o termo assentamento informal, do inglês *informal settlements*, até muito recentemente, nunca havia sido de fato utilizado por essas paragens, entretanto, seu adjetivo informal foi sem maiores referências associado à ideia de núcleo urbano e apresentado pela primeira vez como uma tipologia legal, não definida na lei, vale ressaltar.

5 A discussão sobre a criação de novos municípios no Brasil é ampla, assim como o número de municipalidades criados pós a Constituição de 1988. Não tratamos desse debate no momento, mas há que se considerar que não existem municípios rurais no ordenamento jurídico brasileiro, todos tem um sede urbana, um núcleo urbano. E, tautologicamente, a noção de cidade no Brasil é bastante simplória, refere-se à sede de municípios.

6 Nos dias 18 a 22 de outubro de 2021, foi realizado pelo IPEA e MDR o seminário final da “Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil”. Os resultados da pesquisa foram organizados no livro: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (orgs.). Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: IPEA, 2022.

Mais que isso, busca-se aqui apontar os possíveis significados de um fato recente e claro que é o emprego expandido do termo informal a partir da edição da Lei 13.465/2017 (TIERNO, 2019; FERREIRA, 2019) e entender quais possam ser seus impactos e as intenções subjacentes.

### 3. A divisão da cidade, Formal e Informal

O conhecimento comum sobre o desenvolvimento urbano nos países pobres, em geral, e no Brasil, em particular, é de que de um lado existe uma cidade formal minimamente planejada, regulada, com acesso a serviços, oportunidades e urbanidades. Do outro, há uma “cidade” distinta, inclusive em sua paisagem. Informal, precária, sem acesso a serviços e condições básicas de reprodução da vida, uma cidade pobre, uma cidade dormitório, uma cidade onde os problemas e as violências se concentram.

A divisão da cidade entre formal e informal, como buscaremos demonstrar, não apenas é evidenciada na paisagem entre os muros simbólicos que se sobrepõem aos muros fortalezas dos condomínios de luxo (CALDEIRA, 2000; 2017). O uso dos termos formal e informal naturaliza ainda mais expressões como o morro e o asfalto e tantas outras dicotomias de uma sociedade que em parte se quer dividida. Uma sociedade que busca privilégios, diferenciações, ao invés de cidadania. Uma sociedade formada por cidadãos imperfeitos e consumidores mais-que-perfeitos, como sintetiza Milton Santos (1990).

A imprecisão do termo informal, sobre a qual iremos nos aprofundar, e seu uso polissêmico, escamoteados pelo uso simplista da dicotomia formal-informal, ao contrário do que muitos acreditam, não colabora com a compreensão do processo de urbanização. Ao contrário, reduz sua complexidade, segrega-se e divide-se, viabilizando que as políticas públicas sejam corporativas, nos termos também de Milton Santos (1990).

Ou seja, historicamente, concentram-se nas ditas áreas formais os investimentos públicos, instituindo como natural, normal, formal, a apropriação corporativa da política e da cidade. É natural que os investimentos se deem preferencialmente nas áreas “formais”! É normal que a concentração de equipamentos públicos aconteça nos bairros nobres. É natural que comércios, serviços e empresas também busquem essas áreas, desde que existam os bairros dormitórios para que empregados com baixa qualificação, pobres, “desapareçam” após o expediente. Essa é a realidade das cidades brasileiras. Queira-se ou não, há que se enfrentar que não é normal, e tampouco natural, essa profunda desigualdade. Esse é o resultado de um modelo de urbanização.

Essa apropriação corporativa da urbanidade tem como reflexo o aprofundamento das segregações socioespaciais. Do lado de lá da ponte, no morro, nas cidades satélites, na periferia, na quebrada, diversos *layers* se sobrepõem formando um sistema de informações geográficas específico da pobreza. Um espaço geográfico mapeado, mas ainda excluído da produção urbana formal.

Uma simples análise dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários presentes no Estatuto da Cidade, principal legislação urbana brasileira, revela que em sua maioria esses instrumentos dialogam com a cidade formal, aqui sinônimo da cidade do mercado imobiliário. Das complexas Operações Urbanas Consorciadas às históricas contribuições de melhorias, os instrumentos se realizam nas áreas em que há

conformidade, normas, regras e estruturas que viabilizam o dinamismo do “circuito superior da economia urbana” (SANTOS, 1975; 1985).

A cidade da “informalidade” não está representada a partir de suas características, não é considerada a partir de seus processos e dinâmicas. Não existem instrumentos que considerem, qualifiquem e dinamizem a produção urbana via autoconstrução, via “circuito inferior da economia urbana” (SANTOS, 1975; 1985). Existem, efetivamente, instrumentos de reconhecimento de direitos, aplicados via lutas sociais, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou de formalização da informalidade, via regularização fundiária.

#### 4. O momento anterior ao surgimento do termo Informal

Durante os anos 1950 e 1960, a comunidade epistêmica do hoje chamado Norte Global e seus parceiros no Sul, inclusive o Brasil, compartilhavam o entendimento de que os países pobres estariam em uma transição entre uma economia tradicional, lenta e atrasada, para padrões de modernidade do desenvolvimento do Ocidente.

Milton Santos, em seu livro *L'espace partagé* (1975), clássico do pensamento crítico a partir do terceiro mundo, reconstitui as diversas abordagens conceituais sobre a urbanização nos países subdesenvolvidos durante os anos 1960 e início dos anos 1970. Santos conclui que, de maneira geral, essas abordagens eram “adjetivas”, ou seja, derivadas do conhecimento hegemônico ocidental.

Autores como Redfield e Singer (1954), Sjoberg (1960) e Hoselitz (1960)<sup>7</sup> não substantivaram os problemas, as lógicas e os mecanismos específicos encontrados no hoje chamado Sul Global, e aplicaram seus conhecimentos adjetivando conclusões, criando dicotomias entre o que eles identificam como sendo os problemas do Sul em relação aos padrões avançados ou modernos de urbanização do Norte.

Essa linha de pensamento foi criticada por diversos autores (ILO, 2013; SANTOS, 1985; HART, 2010) que buscaram avançar no entendimento das lógicas próprias do subdesenvolvimento. Celso Furtado, no clássico *Formação Econômica da América Latina* (1970), reforça as contradições desse processo, sem, contudo, se debruçar nas complementaridades. Furtado aponta que a transposição dos avanços tecnológicos de sociedades altamente complexas para a América Latina daria origem a um novo dualismo entre unidades produtivas de tecnologia moderna e altamente capitalizadas e setores produtivos de técnicas tradicionais. “*Como esse progresso tecnológico significa principalmente elevação da dotação de capital por pessoa empregada*” (p. 355), sua assimilação poderia provocar sérias distorções estruturais, as quais ele chama de marginalização, fenômeno mais visível nas zonas urbanas, na informalidade, sobretudo habitacional (p. 353-356).

Ao buscar uma contribuição analítica ou a constituição de uma teoria que fosse capaz de assimilar as dinâmicas próprias do subdesenvolvimento e superar as dicotomias apresentadas nos modelos de explicação dos países centrais,

7 Redfield, R. & M. Singer. 1954. The cultural role of cities. *Economic Development and Cultural Change*. 3 (1): 53-73. Sjoberg, G. 1960. *The Pre-industrial City*. The Free Press. New York-United States. Hoselitz, B. 1960. *Sociological aspects of economic growth*. The Free Press. New York-United States.

contemporaneamente ao surgimento do termo informal, Milton Santos apresenta também em seu livro *L'espace partagé* (1975) a ideia dos dois circuitos da economia urbana, o superior e o inferior.

Os circuitos espaciais foram propostos também para ressaltar a integração, a conexão e a complementariedade entre economias urbanas distintas, com o emprego de sistemas técnicos diversos, de épocas diferentes, identificadas naquele momento como moderno e arcaico, com o subdesenvolvimento e o desenvolvimento. Ao propor a teoria dos circuitos espaciais, Milton Santos afirma:

Ao deixar de lado a população pobre, a maioria dos estudos sobre o desenvolvimento urbano não consideraram a cidade em sua totalidade, mas apenas em parte, impedindo a formulação de uma teoria aceitável sobre urbanização e desenvolvimento econômico (SANTOS, 1985, p. 133).

Mais que revelar ordem de grandezas, faz-se primeiro necessário entender como os chamados setores informais da economia urbana concorrem e complementam a produção do espaço como uma totalidade, entendimento esse que comunidades epistêmicas insistem até hoje em dividir. A depender da dimensão da informalidade (econômica, fundiária, urbanística, política ou social) e das metodologias empregadas, verifica-se que os números da chamada informalidade no Brasil e nos países do Sul são sempre expressivos, muitas vezes constituindo a regra, e não a exceção, como lembrado por Erminia Maricato (2002) e outros em seus estudos sobre a urbanização brasileira.

A partir da ideia de que a produção de mercadorias é concentrada e que seu consumo é difuso, esquematicamente. Segundo identifica Milton Santos (1985, p. 132), cada cidade tem na realidade duas áreas de influência com dimensões distintas correspondentes a cada circuito da economia.

O limite do mercado abrangido pelo circuito inferior, nas grandes cidades, tende a coincidir com os limites da aglomeração. Já o circuito superior, que se concentra nas maiores cidades, expande sua influência regionalmente fazendo uso dos sistemas modernos de circulação. Nas cidades menores, cabe ao circuito inferior difundir a racionalidade econômica urbana em áreas ainda mais extensas do território não cobertas pelo circuito superior, quer em função da falta de sistemas modernos de circulação, de tecnologias adequadas ou dado o desinteresse econômico.

No espaço intraurbano, uma lógica similar se estabelece. As áreas da cidade se distinguem quanto ao grau de especialização ou diversidade de suas atividades e relações econômicas, ensejando diferentes graus de divisão do trabalho e emprego de tecnologias.

Nos “espaços da globalização” (SANTOS, 1996), termo que Milton Santos usa para os enclaves tecnológicos nas metrópoles pobres, os circuitos superiores se concentram, conectados em redes com outros espaços da globalização. O espaço intraurbano do circuito inferior, por sua vez, é contínuo, podendo ser diferenciado em um espaço central de atividades econômicas do circuito inferior, e um espaço residencial do circuito inferior (SANTOS, 1975:350). Bairros-dormitórios, periferias autoconstruídas,



vilas, assentamentos precários, favelas e outras distintas formas de expansão urbana não guardam em comum apenas suas formas ou as formas de acesso à terra, que na realidade são múltiplas, e que o termo informal tende a simplificar e generalizar.

As dimensões urbanística e fundiária do que se chama informalidade existem, mas não são essas que definem a cidade produzida e usada pelo circuito inferior da economia espacial urbana. Inclusive, como se sabe, a chamada informalidade em sua dimensão urbanística e fundiária caracteriza da mesma maneira espaços identificados como abastados, ricos ou formais na cidade, a exemplo de diversos condomínios fechados das classes média e alta.

O que define esses espaços são suas dinâmicas econômicas, políticas e sociais, os modos de vida relacionados àquilo que se chama inconsistentemente de informal. A produção urbana, segundo a lógica do subdesenvolvimento, é resultante de um amálgama de interesses e mecanismos presentes em cada um dos dois circuitos espaciais da economia. Por vezes, essas racionalidades se revelam dialeticamente contraditórias, conflitos fundiários se instalam, por vezes interesses convergem e essas racionalidades se associam. Em ambos os casos, no conflito e na convergência de interesses, produz-se a cidade, uma totalidade.

## 5. O surgimento do termo Informal e suas contradições

Voltando agora para o surgimento do termo informal, contemporâneo como já colocado, as teorias acerca do subdesenvolvimento em elaboração em outras partes do Sul Global, no final dos anos 1960, as agências internacionais lideradas pelos países desenvolvidos buscavam entender por que seus esforços em fomentar o desenvolvimento do Sul não surtiam os efeitos esperados.

Foi nesse momento que a ILO criou o Departamento de Promoção e Planejamento do Emprego, com a missão de rever o modelo de suas cooperações técnicas, agregando pesquisadores e conhecimentos locais e multidisciplinares (BANGASSER, 2000).

O novo modelo de missão, as “Missões Compreensivas de Emprego”, produziu diversos relatórios nos anos 1970 e 80, tendo destaque o Relatório do Quênia – “*Employment, incomes and equity*” – que revelou internacionalmente uma realidade particular dos países do terceiro mundo, o “setor informal” da economia (ILO, 1972).

Autores como Boanada-Fuchs & Fuchs (2018) e Hawkins (2020) creditam a formulação do termo a Keith Hart, economista britânico que, em 1973, publicou um estudo sobre o subemprego em Accra, Gana, em que descreve formas criativas de um grupo de imigrantes rurais, os Frafras, para assegurar a própria subsistência.

Para Hart (1973, p. 68), o setor informal opera atividades residuais, e a distinção entre formal e informal é relacionada basicamente pela renda auferida e autonomia do emprego, sendo a chave explicativa o grau de racionalização do trabalho. O autor destaca também as relações com a ilegalidade, muitas vezes legítimas e moralmente aceitas (Hart, 1973, p. 74), e sugere classificações similares correspondentes, como setor urbano de baixa produtividade, exército de reserva de desempregados ou setores urbanos tradicionais.

O fato é que o Relatório do Quênia cunhou o termo para explicar a realidade do desenvolvimento de toda uma nação e de outros países subdesenvolvidos em suas relações com as agências internacionais e demais países, inserindo assim a informalidade da economia como noção explicativa do desenvolvimento.

O Relatório do Quênia, de 1972, anterior ao estudo de Hart, criticava visões técnicas focadas apenas nos efeitos positivos da ocidentalização da economia, que propunha a concentração de incentivos em certos setores modernos da economia para reduzir o custo do capital em relação ao custo do trabalho (benefícios de crédito, taxas, licenças, revisão de barreiras econômicas). Essa concentração não apenas causaria desigualdade, mas promoveria o surgimento do setor informal, também moderno, responsável por complementar etapas de complexas cadeias produtivas, mas de maneira improvisada, gerando empregos mal remunerados, sem garantias e nem direitos.

Dessa maneira, sob a lógica do subdesenvolvimento, a “economia informal”<sup>8</sup>, através da redução do custo do trabalho, logo, a baixo custo, provê os meios para a complementação e a expansão da modernização.

Essa modernização, desigual, seletiva e incompleta, se sustenta na pobreza e no aprofundamento das desigualdades, que são causas e não consequências, como ratificado várias vezes no Relatório do Quênia, do trabalho e da economia informal.

Conclui-se, pelo instante, que a informalidade resulta do projeto de desenvolvimento modernizante dos países subdesenvolvidos.

## 6. O paradoxo do setor Informal

A partir dos achados da pesquisa no Quênia, e associado ao pensamento crítico dos últimos cinquenta anos, ressalta-se que a economia informal é definida pela gestão das regulações oficiais de acesso à legitimação do trabalho, de acesso às modernizações, investimentos, capacitações. Ou, no caso aqui analisado, do acesso à terra e à urbanização.

Devido a essas e outras características, o relatório sustentava o necessário apoio ao setor informal nos moldes dos apoios recebidos por outros setores da economia. Os autores ressaltam, por exemplo, que os riscos envolvidos neste apoio seriam similares aos envolvidos no apoio dado às demais empresas (ILO, 1972, p. 505), revelando, desde então, que a formalidade não é condição para garantias e créditos.

O Relatório destaca também os mecanismos existentes de crédito associados aos setores informais, que foram sumariamente ignorados nos anos posteriores. Quais seriam então as justificativas para que Estados e agências não executassem políticas similares ou adaptadas aos demais setores da economia?

Nomear parcela das atividades econômicas como informais foi o mecanismo encontrado para jogar luz sobre trabalhadores e atividades que compunham a

<sup>8</sup> Segundo a ILO (2013), por economia informal entende-se todas as atividades econômicas de trabalhadores ou unidades econômicas que não estejam - na lei ou na prática - cobertas ou suficientemente cobertas por acordos formais. ILO, 2013 - The informal economy and decent work: a policy resource guide, supporting transitions to formality / International Labour Office, Employment Policy Department - Geneva ILO 2013.

economia, mas estavam invisíveis, não representados nos dados oficiais (SANTOS, 1985; HART, 1973; KOWARICK, 1996), sendo suas práticas desconhecidas dos manuais acadêmicos e das interpretações sobre o desenvolvimento.

O paradoxo dessa exposição está revelado nos riscos de uma apropriação pejorativa do termo, identificados desde sua proposição (ILO, 1972), e amplamente debatidos no “mundo do trabalho” durante décadas de esforços para a superação de dualismos simplificadores e, por vezes, reducionistas. Os autores do Relatório reafirmam a existência de um perigo original que essa visão se transformasse em uma profecia auto realizada (ILO, 1972, p. 5-6), algo que sem maiores dificuldades se concretizou.

A ILO enfrentou esses e outros paradoxos nos anos vindouros e parece que os superou apenas quando do lançamento do relatório Trabalho Decente, tornado público na 87ª Conferência Geral da ILO (ILO, 1999). Nesse ano, o termo informal passa a dar lugar à informalização das relações de trabalho em todo mundo, superando em alguma medida a relação direta entre informal, pobreza urbana e subdesenvolvimento. Segundo a ILO (2002:04), o “emburguesamento” da economia informal já seria justificativa suficiente para revisar os dilemas do setor.

Depois de quase trinta anos de difusão desta dicotomia e de suas abordagens pejorativas, quais foram os impactos em outras dimensões do desenvolvimento? Em outras agências e agendas internacionais e modelos de desenvolvimento?

## 7. O Informal nas agendas urbanas: a nau na contramão

Em 1972, no mesmo ano em que era lançado o Relatório do Quênia, foi realizada, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Um marco no multilateralismo, a Conferência inspirou a realização de novas Conferências mundiais, com temas específicos, mas com abordagens transversais e intersetoriais e que incluíam novos atores na diplomacia, além dos Estados-Nações.

É a partir desta Conferência que se define a realização da primeira *United Nations Conference on Human Settlements*, Habitat I, em Vancouver, em 1976. Em sua Declaração Final, a Habitat I não apenas recomenda a participação pública e dos governos locais na busca de soluções para questões globais, como, também, revela com precisão o entendimento e a importância do setor informal da economia para a superação dos desafios globais colocados e futuros.

O documento final de Recomendações da Habitat I, que é dividido em seis itens ou temas, somando 64 recomendações, dedica a de número C8, com o título: Moradia, Infraestrutura e Serviços – A Construção pelo Setor Informal, para atestar que:

*“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 setor público”* (UN-Habitat, 1976).

Nesse sentido, os países deveriam rever regulações e normas, formas de crédito, acesso à terra (para a economia informal), formas de assistência técnica e uma série de outras ações voltadas à participação social e à autoconstrução dos meios de reprodução da vida, com dignidade, qualidade e de maneira adaptada a cada realidade regional e nacional.

Entre a Habitat I e a Habitat II, em 1996, políticas de cunho neoliberal se instalaram em todo o mundo. Entre o receituário das agências credoras, as metas de redução do déficit público envolviam cortes e racionalização de gastos, inclusive com a redução do custo per capita dos programas habitacionais.

A privatização das instituições nacionais de habitação e a ênfase do papel do Estado exclusivo na governança das políticas possibilitaria a abertura desse mercado.

Entre os arautos dessas ideias estava Hernando de Soto (2017) e outros que subsidiavam as diretrizes do Banco Mundial para que as classes menos favorecidas pudessem se tornar *bankables* (WorldBank, 1993; Balbim, 2016:114-115; Arantes, 2006). A receita dos bancos é simples. Do lado da demanda: titulação, financiamento e racionalização de subsídios. Do lado da oferta: governança dos serviços urbanos, regulação adaptada da terra urbana e organização da indústria construtora. Assim, toda a produção é destinada ao capital privado e, quando muito, há mecanismos residuais de auto-promoção ou produção social<sup>9</sup>.

Arantes (2006) realizou uma dissertação de mestrado com o objetivo de revelar o que chama de ajuste urbano em referência às políticas do World Bank e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID ou Inter-American Development Bank - IDB) para as cidades latino-americanas. O autor afirma, e Balbim e Monteiro (2015), dentre outros, fazem coro, que Bancos e agências internacionais, obviamente, não são entes “neutros”. Essas organizações carregam consigo uma agenda afirmativa que modela padrões de uso do recurso público e de organização do Estado.

As duas instituições em tela difundem políticas públicas que seguem “critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado” (Arantes, 2006, p. 01). O objetivo de tal política é o mesmo que Balbim e Monteiro (2015) apontam ao analisar a documentação da Conferência Habitat II.

A sociedade civil (gerenciadoras de projeto, fundações privadas, ONGs, consultores e movimentos sociais) são “democraticamente” e “descentralizadamente” chamados a participar da administração do território, do fundiário, dando “suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas treinadas para responder aos grandes interesses privados, ao mesmo tempo em que se desembaraçam de qualquer compromisso com a democracia real” (Arantes, 2006:01).

Essa “democratização” das políticas urbanas associada à descentralização, regulada por políticas nacionais, faz parte das estratégias neoliberais de diminuição do Estado em voga quando da Habitat II. Além de descentralizadas, atividades de promoção e assessoria técnica são repassadas para a sociedade, ONGs e movimentos sociais.

Já os beneficiários, tomadores de empréstimos diretos, tornar-se-iam *bankable*, nos termos do World Bank (1993), ingressando em novos mercados de crédito, preferencialmente colocando na economia formal o “estoque” imobiliário de posses a serem formalizadas, tituladas. Essa foi a estratégia legitimada pelos países, governos locais e também movimentos sociais na Habitat II, em 1996 (BALBIM, 2016, p. 114-115).

9 “Por produção social da moradia compreendem-se formas variadas de produção da habitação, que envolvem, em graus diversos, circuitos formais da economia, sejam públicos ou privados, mas que guardam a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores” (Balbim & Krause, 2014).

Ainda assim, na Habitat II, o termo informal continuava a ser majoritariamente utilizado em sua concepção relacionada ao “mundo do trabalho”, qualificando o desenvolvimento da economia urbana como um modo de produção “alternativo” ligado, em larga medida, mas não exclusivamente, à pobreza dos países subdesenvolvidos e a uma adaptação à precariedade urbana.

A ideia de informalidade aparece 17 vezes no Relatório Final da Habitat II, há que se ressaltar, de maneira positiva, sendo que em apenas dois momentos a informalidade foi relacionada à ocupação humana. Em todas as demais 15 vezes, o termo aparece relacionado à economia, ao acesso aos bancos, às cooperativas de crédito, às organizações sociais e a formas alternativas de desenvolvimento (UN-HABITAT, 1996). A Agenda da Habitat II vaticina como os setores informais da economia, potencializados, aprimorados, fomentados, deveriam fazer parte das soluções descentralizadas, comunitárias, locais e democráticas na superação dos desafios urbanos apresentados.

Passados vinte anos, a Nova Agenda Urbana (NAU), resultante da Habitat III (UN-Habitat, 2016), traz uma profunda transformação no uso do termo informal que aparece agora 19 vezes no documento final. Ao contrário da agenda anterior, o termo informal foi relacionado à economia urbana apenas quatro vezes. Todas as demais 15 vezes, o termo aparece relacionado, sem haver qualquer definição prévia, aos assentamentos humanos em geral e, em particular, às favelas (*slums*).

Impera na NAU a gramática dos negócios urbanos (BALBIM, 2018), negócios esses ditos formais, ligados sobretudo a fundos de investimentos e grandes corporações de tecnologia e de gestão. Para afirmar isso é preciso relembrar que em qualquer documento diplomático o uso de termos e conceitos é sempre intencional e milimetricamente definido. É a partir da análise do uso do termo informal que se pode apreender essas intenções.

Para exemplificar, reforçando um pensamento dicotômico e pejorativo, o termo economia, no sentido exclusivo de economia formal, aparece duas dezenas de vezes na NAU. Seus qualificadores revelam a visão de negócios e produtividade urbana. São eles: economia global, economia competitiva, economia de escala, economia vibrante, economia sustentável, economia inclusiva, economia inovadora e economia circular.

Já ideias de economia solidária e negócios comunitários, que apareceram tantas vezes na Habitat II e reforçam o papel dinâmico do chamado setor informal da economia urbana, ficaram completamente ausentes tanto da preparação da NAU (FERNANTES; FIGUEREDO, 2016, p. 85), quanto da própria agenda final, que apenas cita “economia social e solidária” no item 58, ao tratar de “sustentabilidade ambiental e prosperidade inclusiva”.

Por fim, a análise da aparição reiterada dos termos “assentamentos informais” e “assentamentos informais e favelas”, que ressalta-se, não são minimamente definidos, revela dimensões negativas, pejorativas e degradantes associadas direta ou indiretamente com pobreza, desigualdade, degradação ambiental e deseconomias.

A própria NAU, item 20, reconhece esse conteúdo pejorativo e aponta a necessidade de enfrentar as inúmeras formas de discriminação que grupos sociais como portadores de HIV, idosos, refugiados, etc. enfrentam, e inclui dentre esses grupos não apenas os moradores de favelas, mas também os moradores dos “assentamentos informais”.

## 8. Entre Istambul e Quito, o retorno da favela e a panaceia dos assentados informais

No caminho trilhado até agora de conhecimento e reconhecimento do uso do termo informal no urbanismo e sua transformação, o período compreendido entre as duas últimas Conferências Habitat constitui o momento de inflexão entre o uso associado à economia urbana e o emprego do termo como uma tipologia de assentamento humano.

Seguindo caminho metodológico similar ao aqui proposto, de buscar pistas e respostas através da análise dos documentos das agências financiadoras e de cooperação internacionais e seu receituário para a superação da pobreza nos países sub-desenvolvidos, Alan Gilbert (2007) faz uma reflexão do ressurgimento no cenário internacional do termo *slum*, o que ele classifica como um velho e perigoso vocábulo.

Em 1999, três anos após a Conferência Habitat II, uma coalização de agências internacionais – notadamente o World Bank e a UN-Habitat<sup>10</sup>, além de bancos regionais de desenvolvimento e outras agências da ONU – lança a iniciativa global “*Cities Without Slums*”. Segundo Gilbert (2007:698), esse é o momento em que se abre uma espécie de caixa de pandora. Para o autor, o uso do termo seria perigoso porque a campanha subentende que as cidades possam se ver livres das favelas, uma ideia que é, em sua opinião, totalmente intangível. Além disso, a confusão entre os aspectos físicos e da qualidade da habitação e as diversas características sociais e dos grupos humanos que vivem nesses assentamentos é ressaltada para questionar a imprecisão do termo, ainda mais quando empregado em escala global.

O fato que nos interessa, e que tem ligação direta com as políticas de desenvolvimento urbano não apenas no Brasil, mas no Sul Global, é que, ao final dos anos 1990, a *United Nations Centre for Human Settlements* sai de uma crise de financiamento com um novo Diretor e um novo nome, UN-Habitat, e uma nova estratégia para essa agência: erradicar as favelas, caracterizadas de maneira absoluta e genérica para constituir uma linha de base global necessária para dar respostas aos doadores e financiadores da agência.

Define-se uma tipologia urbana universalizada, *slums*, representadas pela proporção de pessoas sem acesso ao saneamento e segurança da posse da terra. Essa lógica passa também a fazer parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), especialmente no objetivo 7 – Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, meta 4. Alcançar, até 2020, uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas (*slum dwellers*).

Não se trata apenas de uma discussão semântica. A definição de termos representando tipologias ou formas de organização da vida urbana impactou a definição das políticas públicas nos países em desenvolvimento. Empréstimos foram realizados seguindo esses critérios, políticas foram definidas segundo as mesmas concepções. Termos genéricos ou polissêmicos, importados e utilizados a despeito de termos já consolidados e criteriosamente utilizados nas políticas públicas nacionais, como no

---

10 Ver: <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/ActionPlan.pdf>

caso do Brasil os assentamentos precários ou aglomerados subnormais<sup>11</sup>, tem o condão de alterar os rumos do desenvolvimento. Exemplos podem ser dados a partir de toda a literatura sobre colonialismo e dependência, até a revisão de normas como parece indicar o neologismo legal “núcleos urbanos informais”.

## 9. A “invenção” Dos assentamentos informais no Brasil.

No Brasil, a estratégia do *Cities Without Slums*, capitaneada por agências da UN, World Bank, organismos multilaterais e países doadores (principalmente França e Itália, neste caso), foi balanceada tanto pela consolidação anterior das experiências locais brasileiras (AEIS em Belo Horizonte, PREZEIS em Recife e Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro)<sup>12</sup>, quanto pelo apoio também anterior que os governos locais recebiam do BID, que não participava da coalização que formou o *Cities Alliance*.

O programa nacional Habitar Brasil-BID (HBB), lançado em 1999, foi um marco ao reconhecer pela primeira vez na política urbana nacional brasileira a questão das favelas e dos assentamentos subnormais. A partir da análise dos relatórios de avaliação de todas as intervenções do HBB até 2011, trabalho realizado pelo IPEA a pedido do Ministério das Cidades (BALBIM et al., 2012), apreende-se que, ao contrário do que a iniciativa *Cities Without Slums* pudesse implicar, as estratégias do HBB dificilmente envolviam, por exemplo, remoções.

A lógica do HBB estava assentada na formalização incremental dos “aglomerados subnormais” e a questão da titulação era secundária no programa, muitas vezes, inclusive, deliberadamente negligenciada (BALBIM et al., 2012). Vale notar que nos manuais do Programa HBB o termo informal não era utilizado e o termo favela aparece esporadicamente junto às demais tipologias que constituem os aglomerados subnormais (MCIDADES, 2004).

A análise do vasto material oficial da política urbana nacional brasileira (habitacional e fundiária) nos anos 2000 revela que o termo “assentamento informal” não fora utilizado nos documentos de políticas e programas até 2006, orientação essa transformada quando o *Cities Alliance* passa a apoiar ações do Ministério das Cidades. Em 2006, o Programa Papel Passado, ação de regularização fundiária sob a direção da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do MCidades, publicou junto com o programa *Cities Without Slums*, do *Cities Alliance*, o Curso à Distância “Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos”.

Esse documento, exclusivo em português, traz o termo “assentamentos informais” em seu título, ainda que este termo não fosse de uso nos manuais do Programa Papel Passado, ou mesmo no restante das publicações e manuais do Ministério das Cidades, ao menos até então. Dado sua importância, foi analisado de maneira detalhada

11 Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aglomerado subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>. Acesso em: 17 mar 2023).

12 As AEIS surgem na Lei 7.166 de 1996 de parcelamento e uso do solo em Belo Horizonte. Já as PREZEIS surgem em 1987 em Recife, lei municipal 14.947, reformulada em 1995, lei 16.113.

o documento que é composto de oito artigos e uma apresentação autoral. Efetivamente, o termo assentamento informal é introduzido pelo coordenador geral do curso e consultor do projeto, que conta com dois textos na publicação (FERNANDES, 2006a; 2006b) nos quais o termo informal foi utilizado 42 vezes no primeiro texto e 26 vezes no segundo.

Como exercício revelador dos riscos envolvidos no uso generalizado deste termo, foram substituídas as incidências do termo nos textos de Fernandes (2006a; 2006b) por sinônimos ou explicações que entende-se serem mais precisas.

O resultado é a associação do informal à pobreza urbana, a um padrão urbanístico específico da pobreza, à falta de segurança na posse, ou à falta de democratização no acesso à terra.

A “ocupação informal” é usada como sinônimo de autoconstrução, de favela, ou de ocupação ilegal e clandestina.

As “práticas informais” são de baixo custo, mas que impõe altas deseconomias para toda a sociedade.

A “condição informal” é “precária, indigna e inaceitável”.

A “área informal” é precária e em condições de riscos ambientais.

E, por fim, a “construção informal” é sinônimo de favela e autoconstrução.

Quatro anos após essa associação entre o *Cities Alliance* e a SNPU, em 2010, o programa *Cities Without Slums* e o World Bank passaram a apoiar a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades para dinamizar e expandir as ações do já encerrado HBB, transformado em Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Favelas ou PAC Urbanização de Assentamentos Precários.

Uma de suas primeiras ações foi a publicação da cartilha bilíngue do curso à distância Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários, em inglês: *Integrated Slum Upgrading Actions*. Na versão em português, o objeto da ação são os “assentamentos precários”, terminologia utilizada no HBB, e que aparece 44 vezes no documento, sendo 42 vezes traduzida como “informal settlements”, uma vez como “slum”, na capa da publicação, e uma única vez traduzida de maneira assertiva, na apresentação, como “precarious settlements”.

Algo aqui, parece, já havia mudado! A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao menos em seu diálogo internacional, já havia passado a usar a terminologia generalizadora e polissêmica das agências internacionais. A precisão metodológica que havia sido desenvolvida localmente, e embasado políticas como as ZEIS, o Programa Favela Bairro e tantas pesquisas qualitativas e quantitativas que buscavam explicar os mecanismos da urbanização brasileira, havia sido abandonada no diálogo internacional.

Vale reforçar que a não precisão da tradução contrasta com a importância global do Brasil nas estratégias de urbanização de assentamentos precários, reconhecida desde 1996 na Habitat II, revelada na produção acadêmica internacional, e sobretudo, neste caso, nos próprios relatórios anuais do *Cities Alliance* (CITIES ALLIANCE, 2002).

## 10. O Núcleo Urbano Informal e a Terra Urbana

Entre a Habitat II, em 1996, e a formulação da Nova Agenda Urbana lançada durante a Habitat III, em 2016, o termo informal ganhou novos usos e contornos no



urbanismo mundial. Na NAU, a cidade formalmente planejada e urbanizada é meio e agente do desenvolvimento das nações. Nesse período, o termo informal passa a ser vinculado a um conjunto bastante heterogêneo de tipologias urbanas. O assentamento informal, seja por imprecisão, seja de maneira intencional, é diretamente associado ao termo *slums*, constituindo um sinônimo invariavelmente carregado de conteúdos pejorativos.

No Brasil, a introdução do neologismo Núcleos Urbanos Informais (NUIs) no arcabouço jurídico e nas políticas públicas, uma das motivações para esse estudo acerca do termo informal, sua apropriação e uso generalizado, revelou um claro alinhamento da política brasileira de desenvolvimento urbano às diretrizes mundiais de abertura do mercado de terras urbanas para o sistema financeiro global. O neologismo “núcleos urbanos informais” expande o espaço ocupado por aquilo que antes era classificado de distintas maneiras, ensejando distintas políticas: precário, pobre, em área de risco, ilegal, clandestino, subnormal, não urbanizado, etc.

Esse processo se inicia antes mesmo da lei 13.465 de 2017 que revê o arcabouço legal da regularização fundiária urbana. Seu curso continua estimulado durante os anos de vigência do Programa Casa Verde Amarela (PCVA) que acabou com a produção habitacional para a mais baixa renda e criou uma política específica, atrelada aos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para a regularização fundiária dos NUIs. Nesse caso, as famílias mais pobres passaram ou passariam a buscar financiamentos subsidiados no FDS para que, organizadas por uma empresa, realizassem a regularização fundiária de interesse social, que anteriormente era de responsabilidade dos entes públicos.

O que poderia ser a simples criação de um neologismo, uma simples generalização, um alinhamento ao discurso das agências internacionais, revelou-se como política pública, uma política de desenvolvimento urbano que estabeleceu novos papéis aos agentes envolvidos e criou instrumentos exclusivos para a inserção no mercado do vasto estoque imobiliário imobilizado, como preconizam os seguidores de Hernando de Soto.

No momento de finalização desse artigo está em vigência a Medida Provisória (MP) 1.162, editada em 14 de fevereiro de 2023, que recria o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e extingue o PCVA. Vale aqui dizer que há evidências de mudanças e continuidades estabelecidas por essa legislação, a qual não rompe com os mecanismos de produção habitacional, muitos deles estabelecidos desde o BNH, e que não revê os princípios e mecanismos da regularização fundiária previstos na lei 13.465 de 2017, particularmente a noção fundadora de NUIs, apenas revogando os instrumentos e certas inovações que haviam sido estabelecidos com o PCVA (BALBIM, 2023).

## **11. Notas conclusivas**

A chamada ocupação informal abarca uma enorme parte da cidade dos países subdesenvolvidos. Esse território expandido da informalidade amorfa e sem critérios substantivos ou objetivos é via de regra lócus de valores adjetivos ou subjetivos associados à favela, à pobreza, ao outro, ao marginal e ao ilegal. Uma cidade invisibilizada por lentes únicas que a miram apenas a partir do formal, do regular, do legal, do moral.

A ideia de informalidade amplamente divulgada em todo o mundo, sobretudo quando associada ao desenvolvimento urbano, revela a existência de um projeto de desenvolvimento modernizante dos países subdesenvolvidos que ao não se adequar as dinâmicas próprias investe os agentes econômicos na mimetização das formas preconizadas pelo Norte, ainda que isso aconteça de maneira seletiva, segregadora e excludente. A resiliência desse modelo revela a necessidade de que acadêmicos e gestores do Sul Global enfrentem de maneira crítica as explicações importadas e assimiladas.

A discussão da genealogia do termo informal e da expansão de seu uso global desde as teorias ligadas ao mundo do trabalho, até o momento de idealização de uma tipologia urbana, os assentamentos informais ou os núcleos urbanos informais, possibilita abrir ou expandir o necessário debate acerca dos modelos de urbanização vigentes, no caso da urbanização brasileira, e as alternativas para a inclusão da maior parcela da sociedade nos benefícios dessa urbanização. É efetivamente viável imaginar que a superação da cidade dividida se dará via mecanismos de “formalização” da cidade informal, do morro, da quebrada?

Quando se aprofunda a análise, ao tentar olhar para além da polissemia do informal e da metáfora de cidade dividida, pode-se atentar enfim que não é a informalidade urbanística e fundiária por si que divide a cidade, ainda que a cidade assim apresentada seja efetivamente partida, dividida, separada. Esse parece ser apenas o rótulo usado para diferenciar e assim justificar a divisão que se verifica também no acesso as políticas públicas, na conformidade com as normas, etc.

Retomemos aqui a ideia do paradoxo do trabalho informal que em última instância foi o reconhecimento da existência do trabalho flexível ou precário, logo informal, em largo sentido, nos países desenvolvidos. Desde então, a ILO vem lidando com a questão e efetivamente abandonando a ideia de trabalho informal e reforçando os aspectos de precariedade que estão direta e claramente associados às desigualdades de acesso a benefícios, ou em largo sentido, para fazer uma alusão a nosso tema, às desigualdades de acesso a urbanidades no mundo do trabalho, uma agenda possível de ser enfrentada.

Ao final dessa discussão, parece que existe também um paradoxo no uso do termo informal como qualificador de uma tipologia urbana. Como afinal responder ao fato de que, considerada uma ideia de informal associada exclusivamente à regularização fundiária ou urbanística dever-se-ia usar o mesmo termo para tratar de condomínios fechados de média ou alta renda, muitas vezes, áreas frutos de “invasões” de terras públicas, ou mesmo conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público? Também nesse sentido, devemos estar atentos aos termos, pois os assentamentos informais não pressupõe a existência das mesmas políticas que possam estar associadas à ideia, por exemplo, de assentamentos precários, vide todo o profícuo conhecimento relativo à urbanização de assentamentos precários existentes no Brasil.

Substantivamente, avaliamos que aquilo que efetivamente divide as cidades são as diversas desigualdades, sendo a informalidade uma forma de justificar a resiliência, a continuidade, de um processo intencional de exclusão e segregação socioespacial.

Analizadas as agendas internacionais, a retórica não poderia ser mais clara. Sob o vasto manto do que venha a ser informal, subsiste uma enorme área de expansão dos negócios urbanos em escala global e a Nova Agenda Urbana, assim como outros documentos de agências internacionais, apresenta a gramática e as diretrizes para tanto.

## Referências

ARANTES, P.F. O Ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. 2006. *In*: FAU-USP, Revista da Pós, n. 20, p. 60-75.

BALBIM, R. et al. ‘Meta-Avaliação: Estudos e Proposições Metodológicas a partir da Avaliação de Políticas de Urbanização de Assentamentos Precários’, 2012. *in*: Texto para Discussão TD 1704. Brasília: IPEA, 2012. p.65.

BALBIM, R. et al. ‘Para Além do Minha Casa Minha Vida: Uma Política de Habitação de Interesse Social’, 2015. *in*: Texto para Discussão TD 2116. Brasília: IPEA.

BALBIM, R. ‘City Diplomacy: Global Agendas, Local Agreements’. 2016. *In*: R. Balbim (Ed.), The geopolitics of cities: old challenges, new issues (p. 123–170). IPEA.

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

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’, 2022. *in*: *Texto para Discussão TD 2751*. Brasília: IPEA.

BALBIM, R. O Minha Casa Minha Vida voltou. Dos tons de cinza do Casa Verde Amarela ao policromatismo das pautas identitárias, quais revisões e possibilidades a MP e suas 253 emendas anunciam? (Publicação Preliminar). Nota técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, p. 24, 2023.

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, 2014.

BALBIM, R. N.; Monteiro, R. A. Acordos Internacionais e o Direito à Cidade: Notícias do Brasil para a HABITAT III. 2015. *In*: Souza & Miranda. (Org.). Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, Planejamento e Política Pública. 15ed.Brasília: Editora Ipea, v., p. 267-288.

BANGASSER, P. The ILO and the informal sector: an institutional history. Employment Paper 2000/9. Employment Sector, International Labour Organization, Geneva, Switzerland, 2000.

BOANADA-FUCHS, A.; FUCHS, V. B. Towards a taxonomic understanding of informality. (Report). *International Development Planning Review*. [Online] v. 40, n. 4, p. 397-420, 2018.

CALDEIRA, T. Peripheral urbanization: Auto-construction, transversal logics, and politics in cities of the Global South. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, p. 3-20, 2017.

CALDEIRA, P. R. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000.

CITIES ALLIANCE. Cities Without Slums 2002 Annual Report. Cities Alliance, World Bank, Washington, 2002.

DE SOTO, H. Excerpts from the Mystery of Capital. Brigham-Kanner Property Rights Conference Journal, 6, 9-72, 2017.

FERNANDES, D. M.; FIGUEIREDO, G.C. Corporate City, International Actions and the Struggle for the Right to the City: Challenges Posed to HABITAT III. In: Balbim, R. (ed), The geopolitics of the new urban agenda. Old challenges - New problems - Local agreements. IPEA, Brasília, p. 320, 2016.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros, 2006a. *In*: Raquel Rolnik et al (org.), Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, p. 224.

FERNANDES, E. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. 2006b. *In*: Raquel Rolnik et al (org.), Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, p. 224.

FERREIRA, A.R. Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito da política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam, 2019. *In*: Chiarello, F. & Pires, L.G. (coord) Novos paradigmas da regularização fundiária urbana. Estudos sobre a Lei 13465/2017. Almeida edt. São Paulo.

FERREIRA FILHO, P. S. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

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

GILBERT, A. The Return of the Slum: Does Language Matter? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 31, n.4, p. 697-713, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00754.x>

HART, G. D/developments after the Meltdown.(Report). *Antipode*, 41(s1), 2010.

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

HAWKINS, D. “Informality”, in: KALTMEIER, O.; TITTO, A.; HAWKINS, D.; ROHLAND, E. (2020). *The Routledge Handbook to the Political Economy and Governance of the Americas* (1st ed.). <https://doi.org/10.4324/9781351138444>

ILO (International Labour Organization). *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, 1972.

ILO (International Labour Organization). *Decent Work*. Report of the Director-General. International Labour Conference, 87th Session, Geneva, 1999.

ILO (International Labour Organization). *Decent work and the informal economy*. Report VI, International Labour Conference, 90th Session, Geneva, 2002.

ILO (International Labour Organization). *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality*. International Labour Office, Employment Policy Department, Geneva, 2013.

KOWARICK, L. Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente. *Estudios Sociológicos*, v. 14, n. 42, p. 729-743, 1996. Retrieved from: <https://doaj.org/article/9493d2dd6e8d4891a7546260207f8f34>

LEWIS, D. “Big D” and “little d”: two types of twenty-first century development? *Third World Quarterly*, v. 40, n. 11, p. 1957-1975, 2019. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1630270>

Maricato, E. *Dimensões da tragédia urbana*, 2002. *In*: *ComCiência*, São Paulo – SBPC, v.29, p.18.

MCIDADEDES. *Programa Habitar – Brasil/BID Regulamento Operacional*. Secretaria Nacional de Habitacao, Ministerio das Cidades. Brasília, 2004.

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, 1975.

SANTOS, M. *Spatial Dialectics: The Two Circuits of Urban Economy in Undeveloped Countries*. *Antipode*, V. 17, Issue 2-3, p. 127-135, 1985.

SANTOS, M. *Metrópole corporativa e fragmentada. O caso de São Paulo*. Nobel, São Paulo, 1990.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

TIERNO, R. A Incidência da Lei Federal nº 13465/17 no Processo de Revisão dos Planos Diretores, 2019. *In*: Chiarello, F. & Pires, L.G. (coord) *Novos paradigmas da regularização fundiária urbana. Estudos sobre a Lei 13465/2017*. Almeida edt. Sao Paulo.

UN-HABITAT. The Vancouver Action Plan, 1976. *In*: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system>

UN-HABITAT. Report of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II). Instambul, 1996. Retrieved from: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>

UN-HABITAT. New Urban Agenda. Report of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT III). Quito, Equador, 2016.

VALENÇA, M.M.; BONATES, M.F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities, 2010. *In*: *Habitat International*, v. 34, p. 165-173.

WORLD BANK. Housing: enabling markets to work. World Bank Policy Paper, 1180, Washington, 1993.