

Balhim, Renato Nunes; Santiago, Cristine Diniz

**Working Paper**

## Informal settlements: A divisão da cidade e seus termos

Texto para Discussão, No. 2833

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Balhim, Renato Nunes; Santiago, Cristine Diniz (2023) : Informal settlements: A divisão da cidade e seus termos, Texto para Discussão, No. 2833, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2833>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284889>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

**2833**

***INFORMAL SETTLEMENTS:***  
**A DIVISÃO DA CIDADE E SEUS TERMOS**

**RENATO BALBIM**  
**CRISTINE DINIZ SANTIAGO**



## ***INFORMAL SETTLEMENTS: A DIVISÃO DA CIDADE E SEUS TERMOS<sup>1</sup>***

**RENATO BALBIM<sup>2</sup>  
CRISTINE DINIZ SANTIAGO<sup>3</sup>**

---

1. Os autores agradecem as valiosas contribuições feitas por Cleandro Krause (Ipea) e Betânia Alfonsin (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU) nesta etapa importante da pesquisa.

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

3. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <cristine.santiago@ipea.gov.br>.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
VAGO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)**  
SÉRGIO VINÍCIUS MARQUES DO VAL CÔRTEZ

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (substituto)**  
BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas (substituto)**  
FRANCISCO EDUARDO DE LUNA ALMEIDA SANTOS

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais (substituto)**  
BOLÍVAR PÊGO FILHO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,  
Regulação e Infraestrutura (substituto)**  
EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais (substituta)**  
ANA LUIZA MACHADO DE CODES

**Diretor de Estudos Internacionais (substituto)**  
FERNANDO JOSÉ DA SILVA PAIVA RIBEIRO

**Coordenador-Geral de Imprensa  
e Comunicação Social do Ipea**  
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R28; H76; O18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2833>

# SUMÁRIO

## SINOPSE

ABSTRACT ..... 5

1 INTRODUÇÃO ..... 6

2 QUE CONFUSÃO É ESSA? ..... 9

3 MODA E AGENDA QUENTE NA CIÊNCIA ..... 18

4 O QUE É CULTURÔMICA, BIBLIOMETRIA  
E CIENTOMETRIA? ..... 23

5 DEFINIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA ..... 28

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 30

REFERÊNCIAS ..... 31

## SINOPSE

Este constitui o primeiro de uma série de quatro textos para discussão (TD) que integram a pesquisa *Como se Dividem as Cidades: a invenção dos assentamentos informais*. O objetivo desta série de TDs foi realizar um estudo culturômico e cientométrico acerca do uso do termo assentamentos informais (*informal settlements*) contextualizado em análises geopolíticas e de políticas públicas anteriores. Especificamente neste TD é apresentada uma discussão histórica, teórica e conceitual necessária para a compreensão da difusão e utilização do termo, relacionada aos dualismos e à formação de ideários que contribuem para o reforço da ideia de cidade dividida e de suas estruturas desiguais. Também é discutida a formação de agendas quentes de pesquisa e como estas reforçam articulações entre a ciência e as políticas propagadas por agências internacionais que se retroalimentam. Finalmente, são apresentadas informações metodológicas essenciais para a compreensão do porquê da realização das análises culturômica, cientométrica e bibliométrica apresentadas nos dois TDs subsequentes, bem como as bases de dados utilizadas, seus limites e potencialidades. Assim, neste texto introdutório buscou-se não apenas sintetizar os fundamentos históricos, teóricos e conceituais desta pesquisa específica que compõe o estudo *Como se Dividem as Cidades: a invenção dos assentamentos informais*, mas também relacioná-los de maneira objetiva ao que será apresentado nos demais volumes que compõem essa série.

**Palavras-chave:** assentamentos informais; gestão urbana; análise bibliométrica; favela; cidade dividida.

## ABSTRACT

This is the first of a series of four Discussion Papers (DP) that are part of the survey *How cities are divided: the invention of informal settlements*. The goal of this series of DPs was to carry out a culturomic and scientometric study on the use of the term informal settlements contextualized by previous geopolitical and public policies analysis. Specifically in this DP, a historical, theoretical-conceptual discussion is presented, which is needed for understanding the diffusion and use of the term, related to dualisms and ideas that contribute to the reinforcement of the idea of a divided city and its unequal structures. It also discusses the formation of hot research agendas and how they reinforce articulations between science and policies propagated by international agencies that feed back each other. Finally, essential methodological information is provided for understanding why the culturomic, scientometric and bibliometric analyzes presented in the two subsequent DPs are presented, as well as the databases used, their limits and potential. Thus, in this introductory volume, we sought not only to synthesize the historical, theoretical and conceptual foundations of this specific research that makes up the study *How cities divided: the invention of informal settlements*, but also to relate them objectively to what will be presented in the other volumes that make up this series.

**Keywords:** informal settlements; urban management; bibliometric analysis; favela; divided city.

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto para discussão (TD), primeiro de uma série de quatro textos, apresenta um debate histórico, teórico e conceitual que embasa as análises de dados da pesquisa *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa*.

Os dados da produção acadêmica mundial que faz uso do termo *informal settlements* foram agrupados e analisados em dois outros TDs subsequentes, intitulados *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise culturômica e tendências acadêmicas* e *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica*. Essa ampla análise se encerra com o quarto TD, intitulado *Informal settlements: campos acadêmicos e geopolítica*.

Esta pesquisa faz parte de um estudo mais amplo, denominado *Como se Dividem as Cidades: a invenção dos assentamentos informais*. Fazem parte das etapas do estudo, além do esforço de análise a partir de dados quantitativos aqui apresentados, a realização de entrevistas com especialistas e gestores de políticas públicas; a análise de documentos oficiais de agências internacionais e países; e uma análise aprofundada da produção acadêmica do tema.

Este primeiro TD traz uma contextualização histórica e geopolítica da concepção e uso do termo, elaborando uma análise teórica e metodológica.

O segundo TD, intitulado *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise culturômica e tendências acadêmicas*, apresenta os resultados quantitativos relativos ao estudo culturômico – utilizando a ferramenta Google Ngram Viewer, base de livros diversos publicados nos dois últimos séculos – e ao estudo bibliométrico das teses e dissertações nacionais e internacionais que tratam do tema.

O terceiro TD, denominado *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica*, apresenta uma análise bibliométrica aprofundada em base, métodos e ferramentas provenientes das ciências da informação dos artigos científicos publicados em periódicos *peer-reviewed* em todo o mundo, tomando como base de dados três dos principais bancos de artigos acadêmicos – Web of Science, Scopus e EBSCO.

Por fim, o quarto TD, intitulado *Informal settlements: campos acadêmicos e geopolítica*, faz uma síntese dos três primeiros para discutir de maneira aprofundada os resultados apresentados e obtidos, apontando considerações finais e prospectos para a pesquisa e a temática em debate.

**TEXTO** para **DISCUSSÃO**

As discussões se orientam a partir de questões que colocam em revisão a dicotomia formal-informal, por exemplo, como surge a ideia de que há uma cidade formal e outra informal? Como surge o termo assentamento informal e qual o significado que o termo carrega? A recente e rápida difusão global desta noção pode ser vinculada a escolas de pensamento? Quais os agenciamentos que essa difusão mobiliza?

Tendo como pano de fundo o contexto global de agravamento das desigualdades e retrocessos no combate à pobreza, a expansão da moradia em assentamentos precários – condição de aproximadamente 1 bilhão dos habitantes do globo, especialmente nos países do Sul global<sup>1</sup> – torna impreterível não apenas o reconhecimento do problema, que historicamente já acontece, mas a revisão dos instrumentos teóricos e conceituais de análise e proposição de soluções no sentido de contribuir para a elaboração de instrumentos práticos e políticas públicas que efetivamente melhorem as condições de vida e garantam o direito à cidade para todos.

O uso do termo *informal settlements*,<sup>2</sup> como tem sido verificado no decorrer desta pesquisa, dissemina-se mundialmente em meados dos anos 1990, a partir do discurso dualista desenvolvido e propagado com base em discussões de organismos internacionais desde a década de 1970 sobre desenvolvimento, pobreza, trabalho e, mais recentemente, sobre cidades e desenvolvimento urbano.

Considerando o atual ritmo da produção científica, o volume de estudos e artigos publicados impossibilita o acompanhamento detalhado do manancial de informações que, em menos de três décadas, supera a casa de dezenas de milhares. Por sua vez, a evolução científica e tecnológica de áreas de pesquisa afetas à ciência da informação permite que análises quantitativas – a partir de bases de dados e critérios de classificação – sejam conduzidas por profissionais de distintas áreas do conhecimento e, dessa forma, contribuam para o desenvolvimento das pesquisas com as mais diversas abordagens.

Para a elaboração deste trabalho foram utilizadas seis bases de dados que somam centenas de milhares de publicações acerca do tema, oriundas de todas as regiões do globo, representando, muito provavelmente, a mais ampla e exaustiva pesquisa sobre a gênese, a história e a difusão global do conceito, ou como preferimos, do termo *informal settlements*. Essas informações estão apresentadas nos três TDs subsequentes.

1. Disponível em: <<http://bit.ly/3gEVEzA>>.

2. Dado que a pesquisa em tela tem como campo a produção acadêmica mundial, as buscas, em sua grande maioria, foram realizadas com o termo em inglês.



Os resultados anteriores da pesquisa (Balbim, 2022b) permitiram a proposição de algumas hipóteses a serem verificadas. A hipótese inicial refere-se à importância geopolítica e ao papel dos organismos internacionais na produção de narrativas e na difusão do termo *informal settlements*. Ao revelar o percurso do termo *informal* desde sua *gênese* na agenda da economia e do mundo do trabalho no início da década de 1970 até chegar a ser utilizado como uma tipologia urbana, sem maiores embasamentos teóricos, foram reforçadas visões dualistas da cidade e políticas que, usualmente, partem de visões estereotipadas e pejorativas desses espaços.

Outra hipótese é a de que o discurso dos *informal settlements* reforça uma percepção do Norte global sobre uma realidade do Sul global, tendo a África como centro difusor do conceito, o que pode associar-se à sede de agências internacionais, como a ONU-Habitat,<sup>3</sup> e ao histórico de colônias europeias dos países desse continente.

Além disso, afirmamos hipoteticamente que o uso desse termo faz parte de uma agenda quente de pesquisa, uma moda acadêmica, alimentada e retroalimentada por interesses geopolíticos. O termo *informal settlements* em si é dessa forma utilizado de maneira funcional, adjetiva e, muitas vezes, pejorativa, reforçando os interesses associados à sua ampla difusão em todo o mundo.

Essas hipóteses gerais embasam a condução das pesquisas e delas derivam outras mais que serão apontadas ao longo deste texto e dos três subsequentes, bem como achados relevantes, a exemplo da existência secundária de um *núcleo* de pesquisas e pesquisadores que tratam do tema e que vimos chamando de *formuladores-críticos* em associação e/ou contraposição à moda que se criou em torno do termo.

Além desta introdução, este texto se divide em mais cinco seções, e suas subseções, que tratam dos temas a seguir descritos.

- 1) Uma discussão histórica, teórica e conceitual necessária para a compreensão da difusão e utilização do termo *informal settlements*, relacionada aos dualismos e à formação de ideários que contribuem para o reforço da ideia de cidade dividida e de suas estruturas desiguais.
- 2) Uma abordagem metodológica que contextualiza as análises realizadas, discutindo a formação de uma agenda quente de pesquisa e como esta reforça as articulações entre a ciência e as políticas propagadas por agências internacionais que se retroalimentam; segue-se ainda à apresentação de informações metodológicas essenciais para a compreensão do porquê da realização das análises culturômica, cientométrica e bibliométrica nos dois TDs subsequentes.

---

3. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

- 3) A apresentação e discussão sobre o campo de pesquisa estabelecido, apontando as bases de dados utilizadas nos dois próximos TDs, seus limites e potencialidades.
- 4) As considerações finais, que buscam não apenas sintetizar os fundamentos históricos, teóricos e conceituais desta pesquisa específica, mas também relacioná-los de maneira objetiva ao uso feito nos três outros TDs que compõem essa série.

## 2 QUE CONFUSÃO É ESSA?

A compreensão 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; e, de outro lado, há uma “cidade” entre aspas, assentamentos humanos a perder de vista, uma paisagem com-fusa, (com)pacta e di(fusa), como interpretou Abramo (2007).

Esse outro lado é o da *cidade informal*, historicamente precária, com pouco ou nenhum acesso a serviços e condições básicas para a reprodução digna e saudável da vida. Cidade pobre, cidades dormitório, onde problemas e violências se concentram, da mesma maneira que no Brasil é o lugar onde se concentram os negros, em sua maioria os pobres neste país.

Essa “cidade”, apartada dos mecanismos ditos formais do mercado, foi e é produzida pelos “circuitos inferiores da economia” urbana (Santos, 1975) e, nas últimas décadas, em função de transformações nos meios de produção da cidade, em função de transformações nos circuitos econômicos, vem se tornando ainda mais confusa, complexa. Complexa no aprofundamento do duplo sentido dado por Abramo (2007). A cidade tanto se densificou, tornou-se mais compacta ao se verticalizar, quanto mais difusa, mais periférica (Abramo, 2007).

Os impactos das políticas habitacionais dos últimos anos, não apenas os vultuosos e periféricos investimentos do Minha Casa Minha Vida – MCMV (Moreira, Silveira e Euclides, 2017), mas também as alterações legais recentes, como o “direito de laje” (Gonçalves, 2013), além da própria expansão e diversificação do setor da construção civil para atender as classes de menor renda (Cardoso e Aragão, 2012) e compor com a inaugurada porém tímida “produção social da moradia” (Balbim e Krause, 2014) via MCMV-Entidades – MCMV-E, levaram às periferias conhecimentos e interesses que as tornaram mais atrativas a determinada parcela do capital financeiro e de plataformas (Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro, 2022).

## 2.1 A divisão entre formal e informal

Excluído em grande medida das políticas públicas, viabilizado muitas vezes pelas vistas grossas do Estado e da sociedade, o setor informal da economia urbana, responsável pela produção de grande parte de nossas cidades, tem sido dinamizado, de quando em vez, pela expansão espacial e/ou econômica do mercado tradicional ou, mais precisamente, dos circuitos superiores da economia (Santos, 1975).

Nas últimas décadas, a cidade nos países pobres se tornou também mais confusa no sentido de complexa, porque setores do circuito superior da economia (Santos, 1975), insuflados por investimentos públicos, pelas facilidades e oportunidades do capitalismo de plataforma e pela financeirização (Aalbers, 2017), passaram a se associar com maior intensidade com a chamada cidade informal, com a autoconstrução, agora em lajes, com as lógicas do “direito da favela” (Magalhães, 2012), com os modelos de crédito previamente existentes nesses espaços periféricos.

Impactos dessa transformação na produção habitacional estão sendo analisados em pesquisas específicas, tais como: o interesse do mercado imobiliário e da indústria da construção civil em investir no mercado de baixa renda (Sanfelici e Halbert, 2019); a relação do mercado imobiliário com a regularização fundiária para baixa renda nos “núcleos urbanos informais” (Bezerra e Chaer, 2020; Balbim, 2022a); a verticalização<sup>4</sup> das favelas como política pública desde o final da década de 1980 (Albuquerque, 2006), mais recentemente, via autoconstrução (Leitão, 2007; Quintella, 2017; Bonduki, 2019); e os novos modelos do mercado de aluguel em “assentamentos informais” (Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro, 2022; Abramo, 2007).

A periferia das cidades, além de se expandir em área e altura, tem-se tornado – e os anos da pandemia de covid-19 aceleraram esse processo – ainda mais interessante para a expansão do circuito inferior da economia e parcelas, ainda que marginais, dos circuitos superiores da economia urbana.

---

4. Em estudo seminal sobre o tema da verticalização como processo identitário do modelo de urbanização brasileira, Maria Adélia de Souza revela que “em nenhum lugar do mundo o fenômeno se apresenta como no Brasil, com o mesmo ritmo e com a mesma destinação prioritária para a habitação” (Souza, 1994, p. 129). A habitação vertical produzida pelo mercado tradicional representa o moderno, está ligada a características de satisfação e, sobretudo, de diferenciação. Mas essa lógica, que a partir das grandes capitais se disseminou para todas as cidades médias nas últimas décadas, transformou-se e constitui uma nova identidade e particularidade do modelo de urbanização, é a verticalização das periferias precárias, que acontece via investimentos públicos (MCMV), mas também como estratégia de renda das famílias que “batem” laje sobre laje em suas casas não mais para abrigar descendentes, mas para investir no mercado de aluguel.

Para Martins (2020), “a economia da favela inventa sua própria espacialidade, imita o capitalismo e cria dele sua própria versão”. A multiplicação do *e-commerce* nessas áreas além de inegável (Divieso e Hirakawa, 2020; Lúcia, 2022) é inovadora, assim como o movimento de financeirização dos negócios imobiliários (Aalbers, 2017; Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro, 2022) e das famílias, estimulado por auxílios emergenciais (Arruda *et al.*, 2021).

Intenta-se, então, compreender como essa expansão do mercado formal ou tradicional, inclusive com sua periferação, está imbricada com os modos de produção dos circuitos inferiores. Como legislações, programas e investimentos públicos, inclusive em habitações de baixa renda, além da financeirização e do capitalismo de plataforma (Aalbers, 2019), e a luta por direitos conformam a economia urbana como um todo. Busca-se explicações que abarquem uma realidade de fronteiras borradas, explicações que superem dualidades, que superem uma divisão artificial entre cidade formal e informal.

Entender essa confusão, essa complexidade e o papel que tem a dicotomia formal-informal em sua manutenção histórica no Sul global, passa também pela gramática, pela semântica e pela moda no uso de termos e conceitos, como é o caso recente do neologismo assentamentos informais.

Constatada essa moda, o que já fizemos em outros momentos e que aqui trazemos novos elementos, é imperioso questionar de onde ela parte e quais as possíveis intenções dos centros difusores desse termo. Essa é uma das várias questões de fundo que permeiam uma pesquisa mais ampla em curso, uma espécie de epistemologia ou a busca de se enveredar em uma história global dos conceitos<sup>5</sup> a partir do termo *informal settlements*.

Aqueles que se posicionam na fronteira do conhecimento acerca do desenvolvimento urbano no subdesenvolvimento apontam para um conjunto de hipóteses e questionamentos que em comum parecem também tentar superar a dicotomia formal-informal. É neste espaço que queremos nos juntar questionando: como se dividem as cidades? Como surge a ideia de que há uma cidade ou espaços urbanos informais? Como surge o termo assentamentos informais e o que significa?

---

5. A ideia de uma história dos conceitos surge nos meados da segunda metade do século XX, tendo como principal teórico Reinhart Koselleck. Uma das primeiras questões teóricas desta escola de pensamento é efetivamente eleger o que poderia ser classificado como conceito (Koselleck, 1992). “Assentamentos informais” vem sendo tratado nesta pesquisa como um termo, sendo a análise mais aprofundada da ampla produção recente que recorre ao termo um dos passos da pesquisa para compreender se há uma teorização em produção. Os dados até agora obtidos não permitem afirmar que exista uma conceituação. Entretanto, entende-se que há uma história do conceito em elaboração, e essa é global, partindo de instituições internacionais, o que aponta uma perspectiva supranacional e regional que relativiza o papel do Estado-nação na produção e difusão de ideologias e políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Como o termo se difunde e a partir de onde? Quais os agenciamentos que a recente e global difusão desta noção carrega?

Entende-se que estratégias (geo)políticas de desenvolvimento urbano, as quais envolvem a expansão das fronteiras do circuito superior da economia urbana, particularmente via capital financeiro e seus instrumentos técnicos (plataformas informacionais de acesso ao fundiário e à moradia) sobre áreas até recentemente de pouco interesse do mercado, estejam na origem desse processo. O que vemos nesse momento de radicalização do neoliberalismo econômico que se associou ao conservadorismo dos valores em diversos países subdesenvolvidos é o aprofundamento das teses – nunca efetivadas – de Hernando de Soto acerca do capital imobiliário imobilizado (De Soto, 2017).

No Brasil, a criação, por meio de instrumento legal, dos núcleos urbanos informais<sup>6</sup> e de todo o aparato técnico e financeiro para que a estratégia de expansão do capital sobre áreas tidas como imobilizadas oriente o desenvolvimento urbano (Balbim, 2022a) segue o fluxo da (geo)política de organismos, agências e bancos internacionais, particularmente a partir da Habitat III (2016)<sup>7</sup> e de sua agenda de negócios urbanos, como já demonstrado (Balbim, 2017; 2018).

Nesta série de TDs, que compõe um volume maior de pesquisas já publicadas e em curso,<sup>8</sup> iremos revelar especificamente os passos acadêmicos dados desde a criação do neologismo *informal settlements*, até sua ampla difusão como “agenda quente” de pesquisa (Neves e Lima, 2012), uma moda que pode ser identificada com o uso de termos-chave, e que vem fundamentando ações estratégicas de organismos internacionais e governos nacionais.

## 2.2 A cidade continua sendo dividida

Antes disso, entretanto, gostaríamos de continuar introduzindo os significados da ideia de divisão da cidade. Ainda que as fronteiras artificiais entre formalidade e informalidade venham sendo borradas pelos interesses de expansão do capital, ainda é comum e necessário que a ideia

---

6. De acordo com a Lei nº 13.465/2017: “II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.

7. III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, ocorreu em Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016.

8. Esta análise técnica corrobora com hipóteses e aprofunda indagações que estão sendo discutidas em apresentações acadêmicas, artigos, TDs e outras notas técnicas, algumas já publicadas (Balbim, 2022a; 2022b) e previstas em plano de atividades até o final de 2022.

**TEXTO** para **DISCUSSÃO**

de cidade dividida seja apresentada em seus contornos simbólicos e físicos, paisagísticos. O morro e o asfalto, a favela e o bairro, o planejado e o confuso etc. Ao reconhecer essa divisão no olhar a cidade, conteúdos simbólicos dessa narrativa dualista se consolidam na paisagem do conhecimento, estruturam-se formas-conteúdo (Santos, 1999) raramente questionadas.

Diversos são os campos nos quais essa dualidade se estabelece, um deles é o aparato normativo, na legislação urbanística e nos planos e políticas do Estado.

A cidade informal é, quase que naturalmente, taxada de ilegal ou clandestina, inviabilizando na maior parte dos países, ou tornando bastante difícil em países como o Brasil, que políticas públicas se estabeleçam na cidade como um todo. Essa situação é conveniente àqueles que detêm, controlam, influenciam ou acessam os meios formais de produção da cidade. Assegura-se assim que os benefícios da cidadania, nunca completa, se deem para poucos, não por meio de direitos e obrigações, mas, sim, de privilégios, segregações e exclusões (Santos, 1987). Segrega-se e divide-se, viabilizando que as políticas públicas sejam corporativas. Formam-se cidadãos imperfeitos e consumidores mais-que-perfeitos, como sintetiza Milton Santos (1990).

Não à toa, tornou-se comum o uso de expressões como pessoas diferenciadas e lugar diferenciado, para se contrapor à maioria pobre, precária, ilegal, informal. A cidade dos “diferenciados” segue padrões fundiários e urbanísticos reconhecidos como normais, regulares. E, se não bastasse, essa paisagem construída com seus *shoppings* fortalezas e condomínios de luxo é reforçada por muros também simbólicos (Caldeira, 2000; 2017).

O termo informal, marcado por imprecisões e polissemias, escamoteadas pelo uso simplista da dicotomia formal-informal, ao contrário do que muitos acreditam, não colabora para a compreensão do processo de urbanização e nem para o entendimento da totalidade da cidade. Ao contrário, a definição do informal em oposição ao formal, regular, legal, correto etc. reduz em absoluto a complexidade das relações socioespaciais, diferenciando aqueles que seriam iguais, justificando privilégios.

Historicamente, concentram-se nas ditas áreas formais os investimentos públicos, instituindo como natural e normal a apropriação corporativa da política e da cidade. Naturaliza-se que investimentos se deem preferencialmente nas áreas “formais”! É normal que a concentração de equipamentos públicos aconteça nos bairros formais. É natural que comércio, serviços e empresas também busquem essas áreas para se estabelecer. Enquanto isso, nas áreas informais concentram-se pobres, trabalhadores informais ou “microempreendedores individuais”, que desaparecem da cidade após o expediente.

Para muitos, essa lógica é natural! Para outros, entretanto, a divisão da cidade resulta da lógica do subdesenvolvimento capitalista e, por ser inaceitável, deve ser denunciada e superada via investimentos públicos e privados de urbanização, "formalização". Há ainda um terceiro grupo, ao qual preferimos nos associar, que entende a cidade como totalidade, na qual as economias e as deseconomias de cada uma dessas espacialidades, de cada um desses circuitos, retroalimentam-se segundo lógicas de exploração e subordinação a serem superadas por meio do reconhecimento e da valorização dos mecanismos de sobrevivência da maioria.

A apropriação corporativa da urbanidade enquanto formalidade nega a existência de processos distintos de urbanização, a informalidade, e contraditoriamente aprofunda as 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 que revela a multidimensionalidade da pobreza, vivida em sua totalidade apenas nos bairros dormitórios, favelas e periferias pobres por aqueles que lá habitam, excluídos do conjunto da cidade definida por princípios dualistas a serviço de uma estrutura social segregadora, excludente e de matriz escravocrata, racista.

Uma simples análise dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários presentes no Estatuto da Cidade,<sup>9</sup> principal legislação urbana brasileira, elaborada a partir da luta por direitos e pela inclusão social, revela que, em sua maioria, esses instrumentos dialogam exclusivamente com a cidade formal, aqui sinônimo da cidade do mercado imobiliário. Das complexas operações urbanas consorciadas às históricas contribuições de melhorias, os instrumentos dialogam nas áreas em que há conformidade com as normas, regras e estruturas que viabilizam o dinamismo do "circuito superior da economia urbana" (Santos, 1975; 1977).

A cidade da "informalidade" não está representada a partir de suas características, não é considerada a partir de seus processos e suas dinâmicas. Não existem instrumentos que considerem, qualifiquem e dinamizem, por exemplo, a produção urbana via autoconstrução e seu mercado, responsáveis pela maior parcela da cidade. Não existem instrumentos que dinamizem o "circuito inferior da economia urbana" (Santos, 1975; 1977). O que existem, efetivamente, são instrumentos de reconhecimento de direitos, aplicados via lutas sociais, como as zonas de especial interesse social (Zeis), ou de "formalização da informalidade", via regularização fundiária.

---

9. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

## 2.3 Da gênese do informal à superação das favelas

O termo informal surge primeiramente na economia, particularmente no mundo do trabalho, entre 1971 e 1973. Durante as décadas de 1970 e 1980, o termo se difunde pelos campos interdisciplinares do (D)desenvolvimento<sup>10</sup> (Hart, 2010), da economia urbana e das políticas públicas. A partir de meados dos anos 1990, o termo informal passa a ser largamente empregado no urbanismo como uma tipologia urbana, os assentamentos informais, *informal settlements*. É esse último momento que mais nos interessa, mas, para tanto, devemos nos esforçar para contar um pouco a história desse termo.

No estudo que orienta esse trabalho específico, intitulado *Como se Dividem as Cidades: a invenção dos assentamentos informais*, são analisados documentos de organismos internacionais e de governos nacionais, especialmente o brasileiro, além de serem realizadas entrevistas com especialistas e uma ampla revisão bibliográfica em periódicos internacionais, aqui analisada com o uso de métodos bibliométricos, para contar como esse processo parte do Norte global para explicar e (re)produzir o Sul global, sua pobreza e seu subdesenvolvimento. Ao nosso ver, e como tentaremos demonstrar, o mundo acadêmico, intencionalmente ou não, é funcional às agências, aos organismos internacionais e aos Estados-nação na difusão de conceitos, termos e agendas.

Para tanto, faz-se um sumário do surgimento do termo *informal*, e seu emprego relacionado ao *mundo do trabalho*, analisando relatórios e documentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), citando debates sobre pobreza e desenvolvimento urbano. Reconstitui-se a apropriação e transformação do conceito de setor informal da economia nos programas de desenvolvimento e nas agendas urbanas de organismos multilaterais, notadamente ONU-Habitat e Banco Mundial, além de documentos preparatórios e finais de conferências da OIT e de outras agências internacionais – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Cities Alliance.<sup>11</sup>

---

10. No pós-Segunda Guerra Mundial, as políticas de “D/desenvolvimento” foram utilizadas pelos “impérios” europeus em sua estratégia de descolonização (Hart, 2010, p. 121). À medida que esses países se reconstruíam e desenvolviam, passaram também a agir determinando o processo de desenvolvimento das antigas colônias, esse com o “d” minúsculo, aprofundando assim a “doutrina de tutela” (Lewis, 2019, p. 1959) emanada pelo Desenvolvimento dos países do Norte global como o principal meio de relação Norte-Sul. Para autores como Lewis (2019), 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 (1996). Sobre *doctrine of trusteeship* em geral, acessar <<http://bit.ly/3VGvyeL>>.

11. Parceria global de cidades e fundos, lançada em 1999, com vistas ao combate da pobreza urbana e ao desenvolvimento sustentável das cidades. Constitui um fundo multidoador operado junto à United Nations Office for Project Services (UNOPS).



Destaca-se a transformação de entendimento e uso do termo entre as 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, o *informal* passa a ser empregado no urbanismo direta e, quase que exclusivamente, como uma forma de ocupação urbana.

O termo “assentamento informal” urbano é associado diretamente ao termo favela, *slums*, quebrada, *villa*, *barrio*, e tem substituído, ao menos nos países da América Latina, termos mais precisos, como assentamento clandestino, ilegal ou precário.

Dados levantados pela ONU em 2019, no contexto do acompanhamento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS),<sup>12</sup> estimam que, naquele ano, aproximadamente 1 bilhão de pessoas viviam em *slums* (favelas) ou *informal settlements* (assentamentos informais), a maior parte no leste e sudeste asiático<sup>13</sup> (35,8%). Em seguida, a África Subsaariana abrangeria 23% das pessoas que vivem em condições precárias. A América Latina pertence ao grupo de *outras regiões*, que responderia por 19,2% destas pessoas.

É interessante notar a adoção desses termos como sinônimos, ainda que *informal settlements* tenha sido mais utilizado pela ONU-Habitat em seu relatório anual 2020.<sup>14</sup> Realizando-se uma busca no relatório, constata-se que o termo *informal settlement* e seu equivalente no plural ocorrem dezenove vezes no documento, enquanto *slum* e sua versão no plural ocorrem dez vezes.

Uma razão para o maior uso de *informal settlements* no contexto da ONU-Habitat pode estar no relatório da relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à moradia adequada,<sup>15</sup> decorrente da 73ª sessão da assembleia geral, em 2018. Em sua primeira seção *O direito à moradia e os assentamentos informais*, o segundo tópico tratado é *Assentamentos informais ou favelas?* Nesse trecho, a relatora especial aponta que, ainda que a Agenda 2030 utilize

12. Dados relativos ao acompanhamento do ODS 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis disponíveis em: <<http://bit.ly/3gEVEzA>>. Acesso em: maio 2022.

13. Região formada por China, Hong Kong, Japão, Macau, Mongólia, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Taiwan, Brunei, Mianmar, Camboja, Timor-Leste, Indonésia, Laos, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

14. Relatório Anual da ONU-Habitat 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3EYITKH>>. Acesso em: maio 2022.

15. Leilani Farha foi a relatora especial da ONU para o Direito à Moradia adequada entre 2014 e 2020. Advogada canadense, Leilani é diretora executiva da ONG Canadá Sem Pobreza. Maiores informações em: <<http://bit.ly/3VrPQIL>>.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

o termo *slums*, ela prefere<sup>16</sup> o termo assentamentos informais, por compreendê-lo como um termo que mais se aproxima de uma abordagem da moradia baseada nos direitos humanos, enquanto os termos favela, bairro periférico, invasão, por exemplo, carregam consigo um teor pejorativo e estigmatizante. Quando esses termos são adotados em políticas públicas, poderiam autorizar práticas que criam ou reforçam a imagem sobre esses locais de moradia como áreas caóticas e desgovernadas. Segundo a relatora, o termo *slum* normalmente é pejorativo e estigmatizante, e trouxe para as políticas públicas uma visão de “limpeza” necessária, em vez de uma abordagem de comunidades que demandam apoio.<sup>17</sup> Curiosa posição assumida após vinte anos de apoio da ONU ao programa Cities Without Slums.

É instigante constatar que mudanças na orientação das políticas urbanas, sintetizadas nos relatórios da ONU, também passam por mudança nos termos pelos quais se concebem as divisões da cidade e por uma reinvenção da informalidade enquanto marco, uma tipologia universal para a pobreza em substituição às favelas, para novas práticas de planejamento urbano.

No ano 2050, o número de pessoas no mundo que viverão em assentamentos informais<sup>18</sup> urbanos poderá chegar a 3 bilhões, segundo projeções de pesquisadores de várias especialidades (Bai *et al.*, 2018). Muitas cidades já estão sentindo os efeitos das mudanças climáticas que intensificam riscos ambientais e a vulnerabilidade socioeconômica nos assentamentos informais.

Assentamentos informais e mudanças climáticas foram os principais temas destacados nas últimas duas celebrações da ONU do Dia Mundial da Habitação. Segundo pronunciamentos da ONU, a infecção da covid-19 foi ainda mais arrasadora em assentamentos informais, nos quais, em 2020, viviam quase 1 bilhão de seres humanos, com previsão de, até 2030, ter um aumento

---

16. Embora a relatora Leilani Farha sugira o uso do termo assentamentos informais, seu relatório não apresenta uma definição do termo a fim de torná-lo mais inteligível. Apenas aponta seu uso, sem precisar. O relatório que toma os assentamentos informais como centrais é estruturado por três eixos basilares: i) o direito à habitação e os assentamentos informais; ii) recomendações para melhorar os assentamentos informais com base em direitos; e iii) o caminho a seguir.

17. No original: “*While Agenda 2030 refers to ‘slums’, the Special Rapporteur prefers the term ‘informal settlements’ as one that is more in keeping with a human rights-based approach to housing. The term ‘slum’ is often considered pejorative and stigmatizing and has generally led to bad policy: ‘slums’ are often viewed as a problem requiring ‘clearance’, rather than as communities to be supported. Households reported by governments as having been ‘upgraded’ have often been warehoused in housing blocks devoid of dignity, culture or community, or displaced to outlying urban wastelands with no access to work, social ties, transportation or services*”. O relatório na íntegra está disponível em: <<https://bit.ly/3jKG2Mn>>.

18. Sem gestão formal, sem serviços públicos básicos, sem planejamento voltado para desenvolvimento urbano e em áreas de risco ambiental, como inundações.

de 60%, segundo o secretário-geral da ONU (Dia Mundial..., 2020). A pandemia exasperou crises econômico-político-culturais, colocou à prova as instituições e a habilidade de gestores públicos de responder aos novos desafios e expôs a urgência de melhoria das condições de vida das pessoas que vivem em condições precárias no meio urbano (Balbim, 2020a; 2020b).

Para a ONU, é premente a formulação de políticas que busquem fornecer habitação com preço acessível e segurança de posse, acesso à água, saneamento e transporte a famílias de baixa renda, segundo os princípios da Agenda 2030 e seus 17 ODS.

Entretanto, esses alertas têm sido feitos há décadas e as condições de vida nas cidades têm piorado para parcela crescente da população. Questões como a *delegação* da cobertura universal de certas políticas básicas às parcerias público-privadas, a privatização de serviços urbanos essenciais e mesmo do planejamento territorial, o aprofundamento do poder político-econômico do mercado de terras urbanas e sua globalização, além da flexibilização do trabalho contribuem para a criação de um “ciclo vicioso de desigualdades”, nas palavras do secretário-geral da ONU. Ainda que avanços tenham sido feitos desde o início do milênio, o *World Social Report 2020*, do departamento de assuntos sociais e econômicos da ONU, mostra o crescimento das desigualdades inclusive em países de renda alta e média – fato apenas agravado pela pandemia (Shatkin, 2007; Rising..., 2020).

O alerta das mudanças climáticas demonstra a importância de moldar as cidades para o futuro e o lugar estratégico do planejamento e da urbanização garantidora de acesso ao direito humano fundamental da habitação e do efetivo direito à cidade. É nesse novo contexto que o termo e o tema *informal settlements* aparecem no foco dos debates ambientais e da gestão urbana.

A pergunta que nos fica é: iremos seguir reproduzindo mecanismos e valores insustentáveis de desenvolvimento, neste caso os padrões relacionados à cidade formal, seus instrumentos e modelos de produção? Ou iremos superar dualidades e aprender a produzir cidades sustentáveis para todos com a gestão da escassez e da pobreza, com os instrumentos e mecanismos de sobrevivência do circuito inferior da economia?

### 3 MODA E AGENDA QUENTE NA CIÊNCIA

A pesquisa aqui proposta busca compreender a gênese e a difusão global do termo *informal settlements* na busca por contribuir com análises da assimilação, nas políticas públicas, no mercado e na sociedade, dos conteúdos que essa noção eventualmente carrega.

Como princípio metodológico, foram realizadas análises multiescalares e por períodos do conjunto de publicações em periódicos de todos os campos do conhecimento desde o final dos anos 1960. Segundo critérios variados – tema, palavra-chave, locais de publicação, ano, autor, agências financiadoras etc. –, puderam ser verificadas, entre outras situações, as relações entre centros globais, regionais, nacionais e locais de produção, difusão e assimilação do conhecimento.

Associados a organismos internacionais e nacionais de fomento e implementação de políticas urbanas, esses centros de conhecimento e suas ideias conformam e justificam modelos de desenvolvimento que reproduzem relações de dependência (Klink, 2016), estruturando uma geopolítica do desenvolvimento urbano, como foi possível verificar e apontar durante o processo de elaboração da Habitat III (Balbim, 2016).

A análise dos dados obtidos acerca da produção acadêmica dos *informal settlements* revelou, como se verifica nos TDs subsequentes desta série, se não uma geopolítica em si, uma clara moda estruturada a partir da Habitat II, em 1996.

Verifica-se uma aceleração da produção e da difusão, logo do consumo, de pesquisas relacionadas ou que se utilizam deste termo. Verificam-se campos de ideias, agências de fomento e centros difusores da temática tanto em países do Norte quanto do Sul global. É em função desses achados que se questiona a existência de uma moda na formação do que poderia ser entendido como novo campo de atuação técnico-científica.<sup>19</sup> Como isso acontece? Quais são os agentes envolvidos? Quais os fluxos de conhecimento que se desenham?

No atual período da história, marcado pela difusão planetária de um meio técnico, científico e informacional (Santos, 1994), há uma unicidade das bases técnicas de produção e regulação, notadamente via normas globais, ao mesmo passo que a informação se torna matéria-prima dos mais diversos objetos e ações. A ciência, que junto à técnica conformaram o período histórico anterior, consolida-se em todo o globo como um sistema altamente imbricado de centros de pesquisas, laboratórios, agências de fomento, editoras, escritórios de patentes, universidades etc. A informação, sobretudo armazenada e analisada por meio do *big data*, aprofunda ainda mais esse papel.

---

19. Segundo as teses que defendemos nesta pesquisa, haveria desde 1996 a formação de um novo campo de atuação técnica e científica na área do desenvolvimento urbano relacionado à difusão global da ideia de *informal settlements*. Esse campo, em todo mundo, tem suas bases nas transformações de ordem legal e nas políticas públicas que viabilizam, para o mercado imobiliário estruturado a partir dos fundos globais de financiamento, novas reservas de terras urbanas. O campo científico, acadêmico, é basilar nesse movimento tanto para a formação técnica quanto para formular as justificativas de ação política.

Configura-se, assim, uma tecnoesfera, “um campo que se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, desse modo, frequentemente traduz interesses distantes; desde, porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese” (Santos, 1996, p. 256).

Essa tecnoesfera, logicamente, é animada por pesquisadores que não apenas produzem conhecimento, mas também legitimam o conhecimento produzido por seus pares, governos, ideologias e órgãos de financiamento. Essa seria a psicoesfera, “reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário” (Santos, 1996, p. 256).

Tecnoesfera e psicoesfera (Santos, 1996) constituem o produto de uma sociedade em escala global, conformando e organizando um sistema de ideias e objetos responsável por racionalidades, aquilo que Santos (1996) chamou de “solidariedade organizacional”, uma solidariedade em rede, que prescinde da copresença.

Como revela Santos (1996), em cada lugar, a razão global reorganiza políticas públicas e centros locais de conhecimento, agendas de debate científico se transformam com maior ou menor intensidade em função das resistências locais (Neves e Lima, 2012), de suas rugosidades (Ribeiro, 2012). No Brasil, verifica-se, por exemplo, que após o questionável *impeachment* de 2016, várias agendas públicas foram flexibilizadas. Não por acaso, haveria que se investigar, esse foi o momento de maior aceleração da produção acadêmica que usa o termo *informal settlements*, em clara consonância com a criação de um novo arcabouço normativo para lidar com essa “reserva” de terras urbanas, representado por um outro neologismo, os núcleos urbanos informais, previamente abordados neste TD.

É nesse momento também que se configura todo um vasto campo político, uma tecnoesfera e uma psicoesfera, aglutinados em torno do esforço de realização da Habitat III. A agenda desse encontro revela uma racionalidade implantada por agências, programas e financiamentos para efetivar esses acordos internacionais (Balbim, 2017; 2018).

Klink (2016), ao discutir os limites e as potencialidades dessa tecnoesfera e psicoesfera a partir de um olhar do Sul global, em seus termos das práticas e ideias oriundas dos países periféricos influenciarem a Nova Agenda Urbana (NAU) e os ODS, em elaboração naquele momento, argumenta que, para tanto, haveria a necessidade de uma transformação de paradigmas no sentido de se reconhecer os limites do desenvolvimento pautado no modelo de dependência e reconhecer as riquezas e potencialidades da interdependência entre os Estados, a produção do conhecimento e as políticas públicas.

Se Klink (2016) evoca um novo paradigma com base na interdependência como maneira de avançar em uma efetiva tecnoesfera e uma psicoesfera global, Neves e Lima (2012) buscam compreender se a agenda específica das mudanças climáticas teria essa capacidade de transformar o mapa-múndi da produção técnico-científica, superando o paradoxo centro-periferia no desenvolvimento científico.

Imbuídos dessa preocupação, Neves e Lima (2012) apontam para uma importante colaboração para a pesquisa aqui em elaboração. O debate colocado segue em torno do entendimento de como seriam instituídas as “agendas quentes” de pesquisa, essa psicoesfera. Os autores afirmam, e não apenas concordamos como demonstramos nos TDs subsequentes, que é por meio da reprodução de padrões de investigação e resultados que se restitui à ciência central sua liderança nas fronteiras do conhecimento (Neves e Lima, 2012, p. 273). O uso de técnicas científicas e dos instrumentos de sua divulgação, as bases de dados aqui analisadas, pavimentariam os caminhos para o reforço do modelo centro-periferia, dificultando a interdependência proposta por Klink (2016) e reforçando as críticas ao modelo de globalização de Milton Santos (1996), apontadas na análise geopolítica da Habitat III (Balbim, 2016; 2017; 2018).

É nesse sentido que se justifica a busca da compreensão desta que é, como irá se demonstrar pela análise da produção acadêmica mundial, uma agenda quente de pesquisa, que integra um sistema técnico e científico, legitimado pela informação, pela circulação de ideias, uma psicoesfera, em que a antecedência é fundamental, assim como o compromisso com as mesmas formulações de um *core* de pesquisadores e instituições por meio das referências bibliográficas, de encontros acadêmicos etc.

Já Bourdieu (1983), ao analisar a constituição do campo científico, esclarece a essencial característica desse particular campo de produção, no qual o produtor tem como seu cliente possível o seu concorrente direto, pouco inclinado a dar valor científico ao produto examinado.

Segundo o autor, a luta pelo valor científico é sempre definida por interesses específicos, como se verá também nas análises cientométricas realizadas. Compreende-se, assim, que agências de reunião e fomento de pesquisas são intencionalmente criadas, centros de cálculo e agendas quentes se estabelecem, reunindo, com algum nível de solidariedade, uma “solidariedade organizacional” (Santos, 1996), os envolvidos no avanço científico que subsidia políticas de desenvolvimento e, logicamente, de dominação, mais uma vez do centro para as periferias.

De acordo com Bourdieu (1983), a forma como essa luta pela legitimação se dá depende da estrutura de distribuição do capital específico de reconhecimento científico, isto é, periódicos, entre aqueles que estão no campo científico. No caso desta pesquisa, tratar-se-á dos periódicos científicos,

dos centros de pesquisa e das agências de fomento que vêm criando essa agenda quente, como revelado mais à frente e, sobretudo, no terceiro TD desta série, denominado *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica*.

Há ainda, alerta Bourdieu (1983), a tarefa de considerar também a posição da sociedade civil organizada, além dos agentes e das práticas do Estado, em suas várias escalas, e da academia, tarefa essa que não se revela fácil e nem trivial e que já foi iniciada e compõe o estudo mais amplo que baseia essa pesquisa, intitulada *Como se Dividem as Cidades: a invenção dos assentamentos informais*.

Acerca do papel dos movimentos sociais, é comum, ao menos no Brasil das últimas décadas, que se tenha uma política marcada por esforços no campo da democracia participativa, o que aponta o papel e a prática que esses movimentos exercem via sua representação em governos progressistas. Esse caminho foi o escolhido por Klink (2016), quando analisou a particular experiência do grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul, o IBSA, no diálogo Sul-Sul sobre o tema dos assentamentos humanos. Como revelam Wojciechowski e Klink (2013), o IBSA avançou na homogeneização de conceitos, no significado comum de ideias e vocábulos, contribuindo para a difusão de modelos de desenvolvimento baseados em princípios de interdependência e, de certa maneira, acreditando na representação que acadêmicos e gestores faziam ou fariam dos movimentos sociais presentes em cada um dos países. Essa situação não parece ter se estabelecido a contento.

Seria essa também uma indicação da força das agendas quentes de pesquisa e suas lógicas de reprodução de padrões de investigação que restituem à ciência central sua posição de liderança, logo mecanismos de dominação?

Relevante ressaltar que a análise neste momento apresentada parte exclusivamente da produção de ideias acadêmicas e seu *rebatimento* na proposição e implementação de políticas públicas, tema esse debatido com profundidade em outros momentos desta pesquisa (Balbim, 2022b). Ainda assim, dever-se-á e buscar-se-á complementar as análises dessa geopolítica da difusão e assimilação do termo *informal settlements*, considerando também as ações e os posicionamentos de organizações da sociedade civil, particularmente dos movimentos de luta por reformas urbanas e pelo direito à moradia organizados no Sul global, o que será abordado na próxima etapa do estudo *Como se Dividem as Cidades: a invenção dos assentamentos informais*.

## 4 O QUE É CULTURÔMICA, BIBLIOMETRIA E CIENTOMETRIA?

É absolutamente comum, para não dizer obrigatório, que pesquisas científicas partam de levantamentos bibliográficos. A bibliografia trabalhada e a citada revelam campos de ideias e debates de interesse na evolução do pensamento em determinado momento, revelam modas, tendências, teses com as quais se associa ou aquelas que são confrontadas e, em última instância, vinculações políticas entre autores, centros de pesquisa e difusão, e entre instituições que compõem o desenvolvimento científico.

Com base nas ciências da informação, a análise das estratégias e políticas que orientam as citações e a produção acadêmica permite revelar com clareza comunidades epistêmicas, campos de poder, espaços de interesses estratégicos, movimentos que se retroalimentam e contrapõem.

*Softwares* de análises e bases de dados revolucionaram os estudos cientométricos e bibliométricos, inaugurando novos campos, como o da culturômica. Estes campos de estudo serão aqui utilizados com as limitações próprias daqueles que não são especialistas, mas não sem o rigor metodológico de realizar essas análises a partir de contextos social, político e simbólico que compõem o campo científico e, neste caso, uma agenda quente da ciência, como iremos demonstrar.

### 4.1 Ponderações para o bom uso das técnicas

Nas últimas décadas, a biblioteconomia viveu de maneira profunda a revolução técnica, científica e, sobretudo, informacional. Aproximando-se ainda mais das ciências da informação, biblioteconomistas e cientistas dos mais diversos campos, analisam e constroem indicadores sobre a dinâmica e a evolução da produção acadêmica e do conhecimento em um mundo que produz milhares de novos artigos científicos todos os dias.<sup>20</sup>

A óbvia impossibilidade de acompanhamento analógico da produção acadêmica em cada campo do conhecimento vem sendo compensada pela possibilidade técnica de produção de grandes bases de dados e a capacidade informacional de analisá-las segundo critérios e metadados diversos, que vão de todo o léxico utilizado no corpo das publicações, passando por expressões, associações e chegando até significados e análises de discursos.

---

20. Segundo artigo publicado na *Nature* em 2016, a produção acadêmica mundial crescia nos anos anteriores a taxas acima de 9% e apenas na área biomédica, analisando apenas um agregador de artigos, o *PubMed*, contava-se 1 milhão de artigos publicados a cada ano. Disponível em: <<http://bit.ly/3OxRhCW>>.



Uma das questões colocada acerca da revolução informacional na produção acadêmica é saber por um lado, em que medida essa expansão do mercado editorial democratiza o acesso à ciência; ou, por outro lado, em que medida essa hiperprodução científica e as lutas engendradas pelo acesso a fundos, financiamentos e, em última instância, reconhecimento dos pares, não estaria apenas “esquentando” ainda mais agendas hegemônicas de pesquisa, aprofundando modas, reforçando uma psicosfera, por vezes na contramão da democratização do acesso à ciência.

Questionamentos como esses fazem com que pesquisadores de outras áreas, que não as ciências da informação, realizem análises cientométricas e bibliométricas, o que pode levar ao risco de abordagens bibliométricas “rápidas e sujas” (Bar-Ilan, 2008), de uma “bibliometria amadora” (Costas, 2017), de modo que é necessário utilizar as bases de dados e metodologias com cautela e nunca de maneira indissociada do contexto em que esses dados se encontram. Esses fazem parte também dos cuidados necessários para o bom desenvolvimento de abordagens transdisciplinares, cuidado esse que a simples gestão das técnicas parece, por sua vez, negligenciar. Abordagens instrumentalistas, envolvendo contagens e descrições, muitas vezes realizadas como introdução a uma pesquisa ou etapa de qualificação na formação de um pesquisador, tendem a não revelar todo o potencial desse campo científico e dos artefatos técnicos e informacionais empregados em suas análises.

Uma análise exploratória do campo das ciências da informação dedicadas à produção do conhecimento revelou um grande dinamismo e a existência de subcampos de pesquisa, como a cientometria, a bibliometria e um campo mais recente, interdisciplinar e específico, a culturômica (*culturomics*). Todas essas três abordagens foram empregadas nas análises desta série de TDs. A seguir são apresentados apontamentos sobre as diferenças entre cada um desses campos.

A culturômica (*culturomics*) consiste em um neologismo que surgiu no contexto da publicação sobre o Google Ngram Viewer na revista *Science* (Michel *et al.*, 2011). Esse é um campo emergente do conhecimento que busca observar e explorar, quantitativamente, tendências culturais ao longo do tempo.

Essas tendências estão vinculadas ao tamanho da base de dados identificada a princípio com a culturômica. A análise culturômica realiza buscas de palavras-chave em milhões de livros digitalizados e identifica o uso feito dessas palavras e termos (Michel *et al.*, 2011; Suchanek e Preda, 2014). Desse modo, a ferramenta de maior proeminência nessa área é o Google Ngram Viewer,<sup>21</sup> que permite a busca por palavras-chave na base de livros digitalizada do Google Books.

---

21. Mais informações sobre esta ferramenta são apresentadas no TD posterior da série, intitulado *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise culturômica e tendências acadêmicas*.

Estudos culturômicos compõem uma área de conhecimento interdisciplinar, abrangendo a ciência da computação e outras áreas do conhecimento, como a sociologia (Nascimento, 2016; McFarland, Lewis e Goldberg, 2016). Essa área de interface pode ser denominada *humanities computing* ou *humanidades digitais*.

Tratando-se de uma área do conhecimento emergente, a culturômica busca expandir sua análise para além das palavras-chave e para além dos livros e de outros materiais digitalizados, expandindo-se para análises relacionais em bancos de dados de veículos de comunicação e redes sociais, mantendo seu objetivo de utilização de quantidades massivas de dados para a compreensão da produção do conhecimento e da cultura (Leetaru, 2011). Entretanto, nas ciências humanas, é comum deparar-se com críticas quanto ao uso exclusivo de métodos quantitativos e a perda de valores simbólicos, subjetivos e demais sutilezas relacionadas ao método.

A cientometria, por sua vez, consiste em um campo do conhecimento mais consolidado, que busca estudar e medir o progresso científico quantitativamente, através de bases diversas, sendo amplamente utilizada na concepção e aprimoramento de políticas científicas. Desse modo, organizações ligadas à pesquisa e ao desenvolvimento científico, sejam públicas ou privadas, possuem interesse na cientometria para otimizar a implementação e o apoio ao desenvolvimento da tecnologia e da ciência. Além das políticas públicas, pesquisadores de outras disciplinas também podem empregar a cientometria para a compreensão de processos de evolução e desenvolvimento científico (Silva e Bianchi, 2001; Costas, 2017).

Estudos cientométricos e bibliométricos aproximam-se devido aos tipos de dados que utilizam e às análises que realizam, caminhando lado a lado em pesquisas que buscam maior compreensão sobre a comunicação e a produção do conhecimento (Silva e Bianchi, 2001; Silva, Hayashi e Hayashi, 2011). Segundo Patra, Bhattacharya e Verma (2006, p. 27), a cientometria é a medida da comunicação científica e a bibliometria lida com processos de informação mais gerais, incluindo a análise de obras e de correntes de pensamento.

Para alguns dos autores citados, a bibliometria surge no final da década de 1960, relacionada a Pritchard, enquanto outros conferem a Otlet, no início da década de 1930, seu surgimento. Independentemente de sua concepção, é importante pontuar que leis como as de Bradford<sup>22</sup> e de

---

22. A lei de Bradford, também conhecida como lei da dispersão, foi criada para estimar a relevância de um periódico em determinada área do conhecimento. A lei define três grupos, cada um contendo um terço dos artigos relevantes: i) no primeiro grupo, localizam-se poucos periódicos com elevado número de artigos publicados; ii) no segundo grupo, há mais periódicos de menor produtividade; e iii) no terceiro grupo, há um número maior de periódicos do que o segundo grupo, mas com baixa produtividade.

Lotka,<sup>23</sup> consideradas relevantes marcos da bibliometria, são anteriores ao período de consolidação dessa área do conhecimento – 1934 e 1926, respectivamente (Silva e Bianchi, 2001; Silva, Hayashi e Hayashi, 2011).<sup>24</sup>

Assim, a cientometria e a bibliometria constroem indicadores ou métricas da informação que permitem avaliar a produção científica sob perspectivas geográficas, individuais, de áreas do conhecimento distintas, entre outras. Os estudos bibliométricos podem ter as seguintes abordagens: i) descritivas, número de publicações e periódicos, por exemplo; ii) avaliativas, sobre o uso da literatura, tratando de referências e citações; ou iii) relacionais, que têm por objetivo identificar o surgimento de novos temas de pesquisa e padrões de coautoria, por exemplo (Silva, Hayashi e Hayashi, 2011).

O acelerado desenvolvimento tecnológico promoveu a expansão e a popularização dessas disciplinas, já que na atualidade as bases de dados científicos, a rápida velocidade de processamento de dados e a grande capacidade de armazenamento contribuíram para a universalização do acesso a bancos de dados científicos com milhares e até milhões de informações. Desse modo, no contexto científico atual, os estudos cientométricos e bibliométricos extrapolaram a comunidade da ciência da informação, como é o caso da presente pesquisa (Silva, Hayashi e Hayashi, 2011; Costas, 2017).

Assim, é essencial que não se perca de vista que a perspectiva quantitativa dos estudos cientométricos, bibliométricos e mesmo culturômicos não é suficiente e não deve ser utilizada de maneira isolada, mas, sim, associada a análises que permitam aprofundar o panorama geral da pesquisa e tragam mais informações sobre o contexto social e histórico para aprimorar as informações fornecidas pelos indicadores científicos (Silva, Hayashi e Hayashi, 2011).

---

23. A lei de Lotka se trata de uma variação da lei de Zipf – que analisa a ocorrência de palavras em um texto. A lei de Lotka, por sua vez, avalia a produtividade por autor, trazendo uma fórmula aproximada à lei do inverso do quadrado. Desse modo, estima-se que em um universo de cem autores, apenas um autor terá escrito dez artigos, enquanto cem autores terão escrito apenas um artigo. Há especificidades desta lei para cada área do conhecimento específica.

24. As leis de Bradford e de Lotka não foram utilizadas nesta pesquisa, pois demandam a utilização de constantes específicas para uma determinada área do conhecimento. Como a presente pesquisa trata de uma temática interdisciplinar e não foram identificados outros estudos da ciência da informação sobre os assentamentos informais, não seria possível – e tampouco prudente – a utilização de coeficientes de outras áreas de pesquisa para este caso. A lei de Zipf também não foi utilizada, pois ela analisa a ocorrência de palavras em um texto completo, análise não realizada nesse momento.

## 4.2 Sobre a decisão de fazer um estudo culturômico e cientométrico

Como já abordado, o uso do termo *informal settlements* em contextos técnicos, políticos e acadêmicos tem seu início de modo singular. Antes mesmo de realizar estudos extensivos acerca da produção acadêmica, por meio do conhecimento prático no campo da política pública nacional e internacional, já havíamos reconhecido que o termo “surgira” em meados da década de 1990.

Das pesquisas bibliográficas realizadas, surgiram questionamentos acerca do termo informal em disciplinas diversas. Avaliou-se, então, ser essencial dar um passo atrás e buscar uma compreensão ampla do uso de termos e conceitos similares.

Primeiro buscou-se a gênese do termo informal nas ciências humanas em geral, relacionado à informalidade da economia e do trabalho. E, dando sequência a esse aprofundamento, buscou-se por meio de uma análise mais longa no tempo a identificação do emprego e da frequência de uso de termos “similares” ou utilizados como sinônimos de *informal settlements*, como *slums* e *ghettos*.

Foi nesse momento que o estudo culturômico, com o uso do Google Ngram Viewer,<sup>25</sup> mostrou-se interessante, já que permite acessar de maneira digital uma base de dados única e singular. Trata-se de uma base com mais de 5 milhões de livros impressos desde o século XIX, catalogados e digitalizados, que revelam, em função da mídia em questão e do período coberto pela base de dados, grandes ciclos da produção do conhecimento.

Assim, essa etapa do estudo contribuiu para identificar usos e verificar a ocorrência das palavras associadas ao termo “informal” sobre a temática urbana, como *settlements*, *slum* e *ghetto*, mas também sobre a temática econômica, como *sector*, *economy*, *workers* e *jobs*.

Já a pesquisa cientométrica se mostrou relevante para compreender possíveis tendências e sentidos do termo *informal settlements* ao longo do tempo, em um período pré-definido, a partir dos anos 1990, visto que as análises de bibliografias, de agências internacionais e de políticas nacionais revelaram que o termo não havia sido usado anteriormente. A definição do uso do método e das ferramentas cientométricas se deve também à comprovação de que a intensa, recente e rápida produção e difusão de artigos científicos que usam o termo em tela se dá em diferentes áreas do conhecimento e a partir de uma provável polissemia. Em função dessas características

---

25. Já havíamos utilizado essa ferramenta durante o processo de coordenação e produção do *Relatório brasileiro para a Habitat III* (Ipea, 2016). Uma de nossas análises versou sobre a diplomacia de cidades e o papel dos governos locais na elaboração de agendas globais. Os resultados dessas pesquisas, em especial que usam a ferramenta Ngram, ainda de maneira exploratória, podem ser achados em Balbim (2016).

de difusão do termo, avaliou-se que abordagens não apenas descritivas, mas também avaliativas e relacionais do conjunto da produção acadêmica poderiam revelar novos achados e comprovar algumas de nossas hipóteses.

A abordagem cientométrica se mostrou ainda complementar ao estudo culturômico e oferece maiores e mais aprofundadas possibilidades de análise com a utilização de indicadores bibliométricos acerca de número de publicações ao longo do tempo, periódicos e áreas do conhecimento, autores, palavras-chave, referências, citações, entre outros que serão abordados em maior detalhe nos TDs posteriores desta série.

## 5 DEFINIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

O estudo culturômico fundamentou-se na base de livros digitalizados constante na ferramenta Google Ngram Viewer. Já o estudo cientométrico e bibliométrico apoiou-se nas seguintes bases de dados: i) ProQuest; ii) Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); iii) Web of Science; iv) Scopus; e v) EBSCO, sendo as duas primeiras utilizadas para a análise de teses e dissertações e as demais para a análise de artigos científicos publicados em periódicos.

Com anteriormente apontado, informações mais detalhadas acerca da elaboração das sentenças de busca (*query*) e dos procedimentos metodológicos específicos de cada base são apresentadas nos próximos dois TDs desta série, intitulados *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise culturômica e tendências acadêmicas* e *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica*. Aqui serão apresentadas as bases com relação aos seus limites e às potencialidades de utilização e análise.

### 5.1 Bases utilizadas, limites e potencialidades

Iniciando-se pelo Google Ngram Viewer, utilizado para o estudo culturômico, ainda que esta ferramenta possua limitações – sendo a maior delas que sua base de dados é restrita e enviesada por ser majoritariamente de língua inglesa –, sua potencialidade consiste em oferecer ao pesquisador um panorama de seu campo de pesquisa ao longo do tempo, permitindo identificar tendências culturais e linguísticas a partir de uma perspectiva de análise quantitativa. Essa ferramenta também permite conhecer referências bibliográficas inexistentes em outras bases de dados (Brandt, 2018). No caso desta pesquisa, portanto, o Google Ngram Viewer permite analisar um retrato temporal anterior àquele que certas bases de dados fornecem, como EBSCO, Web of Science e Scopus, ou seja, anterior a meados do século XX.

## TEXTO para DISCUSSÃO

No caso da ProQuest, sua potencialidade é a de disponibilizar uma base de dados exclusiva de teses e dissertações internacionais. Nesta pesquisa, seu complemento se deu pela associação à BDTD que, por sua vez, integra e disponibiliza textos completos de teses e dissertações brasileiras de maneira livre, sem custo. Os limites de análise dessas bases consistem nos metadados disponíveis, bem como o acesso ao ProQuest, que só pode ser realizado via acesso de bibliotecas ou de universidades.

Com relação à EBSCO, nota-se que o modo como os metadados são disponibilizados dificulta a realização de um estudo cientométrico e bibliométrico. Nesse sentido, não há uma coluna específica para região ou país dos autores ou das revistas acadêmicas, nem mesmo para palavras-chave. E disponibilizada uma coluna rotulada de *affil*, um resumo para afiliação institucional em língua inglesa. É nessa coluna reservada para vínculo institucional dos autores das revistas que também se encontram informações de origem dos pesquisadores.

Como potencialidades, ainda que os dados disponibilizados pela EBSCO não informem acerca da distribuição regional dos editores indexados, na realização da presente pesquisa, houve a percepção de essa ser uma base menos centrada na região da Europa e nos Estados Unidos, ainda que as informações fornecidas pelas bases não permitam confirmar tal percepção.

Com relação à Web of Science, sua consolidação como uma das principais bases utilizadas em pesquisas cientométricas e bibliométricas, bem como o vasto rol de metadados, constitui uma potencialidade. Contudo, considerando que essa base busca indexar os periódicos internacionais mais relevantes, identifica-se uma desvantagem desta, já que resulta em uma cobertura insatisfatória de periódicos locais e das áreas do conhecimento de humanidades e ciências sociais (Costas, 2017).

Considerando as potencialidades da Scopus, pontua-se sua ampla cobertura de periódicos e também de países, se comparada a outras bases. Contudo, sua cobertura mais recente das publicações e a qualidade de alguns de seus metadados constituem desvantagens de seu uso (Costas, 2017). Outra potencialidade identificada nesta pesquisa é a possibilidade de comparar os indicadores bibliométricos calculados pelo pesquisador com aqueles disponibilizados pela Scopus.

Finalmente, a compatibilidade das bases Web of Science e Scopus com o *software* VOS Viewer constitui uma potencialidade dessas duas bases, uma vez que permitiu a condução de análises no campo do mapeamento bibliométrico, enriquecendo a presente pesquisa.

Considerando as possibilidades e os limites de cruzamento entre as bases de dados, nota-se que da parte dos gestores das bases analisadas nesta pesquisa não há a intenção de facilitar cruzamentos de dados, limitando o escopo dos resultados bibliométricos àquele da base selecionada.

Por essa razão, a presente pesquisa buscou utilizar distintas bases de dados que pudessem ampliar o escopo de resultados.

Contudo, o cruzamento das bases de dados foi somente possível entre a EBSCO e a Web of Science para os metadados: autores, título, periódico, língua do manuscrito, ano e resumo. A potencialidade desse cruzamento para esta pesquisa relaciona-se à classificação da ligação da área temática dos periódicos à temática urbanística de *informal settlements*, foco desta pesquisa. Mais informações acerca dessa classificação estão disponíveis em outro TD desta série, intitulado *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica*.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo *Como se Dividem as Cidades: a invenção dos assentamentos informais* chegou até o momento a diversas conclusões, tendo como base entrevistas com especialistas no tema e com gestores públicos, análises bibliográficas detalhadas e, sobretudo, o levantamento e a análise sistemáticos e detalhados da produção de agências e organismos internacionais relacionados com políticas de desenvolvimento, incluindo desenvolvimento urbano, em todo o mundo.

Neste estudo, que inaugura a série de quatro TDs que buscam a gênese, a formação e a difusão do termo *informal settlements* em todo o mundo, pode-se novamente arguir e confirmar a visão e o uso dualista que embasam a formação e difusão do termo.

Consequentemente, verifica-se, na maior parte dos casos analisados, um uso pejorativo do termo informal e o caráter limitador desta abordagem na compreensão do desenvolvimento urbano na condição do subdesenvolvimento das nações do Sul global e, sobretudo, na formulação de políticas de transformação deste modelo hegemônico.

Assentamentos informais constituem uma denominação geral, sem conceituação definida acerca do que é usualmente conhecido como periferia, morro, quebrada, bairros-satélite, *shanty town*, *barriada*, *barrio marginal*, tugúrio, *slum*, gueto, vilas, entre outras denominações plurais, plurais como os bilhões ao redor do mundo que habitam esses locais. Não necessariamente essas áreas estão localizadas na periferia, podendo se encontrar em áreas centrais. Não necessariamente essas áreas são extremamente pobres, pobres ou de baixa renda. São áreas com maior ou menor acesso à urbanidade, podem ser horizontais ou verticais, com nenhuma, alguma ou total segurança da posse. A depender de cada país ou região, e também do observador, os assentamentos informais serão delimitados segundo valores e concepções próprias e particulares.

## TEXTO para DISCUSSÃO

A polissemia desse termo, sua complexidade relativa a cada região do mundo e dos usos que podem ser feitos e o papel que tem a dicotomia formal-informal na manutenção histórica no Sul global de modelos de desenvolvimento importados foram temas ressaltados neste texto.

Ainda mais importante para a sequência desta pesquisa foi o esforço, aqui sintetizado, em explorar e justificar a importância de uma espécie de gramática do desenvolvimento, revelada pela moda associada ao neologismo *assentamentos informais*, para a sustentação de instrumentos e mecanismos que colocam os países do Sul global em uma posição não apenas periférica nas ciências, mas também na posição de reforço e validação das ideias, dos modelos e das noções importadas do Norte global.

Constatada essa moda, o que já foi feito em outros momentos da pesquisa e que aqui ganha novos elementos de análise, reforça-se o quão imperioso é questionar de onde ela parte e quais as possíveis intenções dos centros difusores desse termo. Essa é uma das várias questões de fundo que permeiam uma pesquisa mais ampla em curso, uma espécie de epistemologia ou a busca de se enveredar em uma história global dos conceitos a partir do termo *informal settlements*.

Esta etapa do estudo possibilitou também compreender, por meio de bases teóricas, a relevância da análise de uma agenda de pesquisa em formação, o significado geopolítico dos centros difusores do conhecimento – tema esse que será recuperado com mais detalhes no último TD desta série – e, assim, apontar as ferramentas disponíveis mais elaboradas para a análise detalhada da produção acadêmica mundial.

Este estudo, com detalhamento crítico, apontou ainda as técnicas, os métodos, as bases de dados e a fundamentação teórica relacionada à criação de campos de conhecimento, agendas quentes de pesquisa e modas acadêmicas que fundamentam a apresentação dos dados analisados e explorados nos próximos dois TDs, denominados *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise culturômica e tendências acadêmicas* e *Informal settlements: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica*. Por fim, este texto apresenta as bases críticas que, com as bases de dados utilizadas, possibilitaram a elaboração do quarto e último TD desta série, intitulado *Informal settlements: campos acadêmicos e geopolítica*.

## REFERÊNCIAS

AALBERS, M. B. The variegated financialization of housing. **International journal of urban and regional research**, v. 41, n. 4, p. 542-554, July 2017.

\_\_\_\_\_. **Financial geographies of real estate and the city**: a literature review. Leuven: University of Leuven, Jan. 2019. (Working Paper Series, n. 21).



ABRAMO, P. A cidade Com-Fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 9, n. 2, p. 25-54, nov. 2007.

ALBUQUERQUE, M. J. de. **Verticalização de favelas em São Paulo**: balanço de uma experiência (1989 a 2004). 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ARRUDA, P. L. *et al.* **O sistema de pagamento utilizado pelo Auxílio Emergencial**: introdução da conta social digital e a bancarização de mais de 100 milhões de pessoas em 9 meses. Brasília: World Bank, dez. 2021. (Nota Técnica, n. 2). Disponível em: <<http://bit.ly/3U6hE4j>>.

BAI, X. *et al.* Six research priorities for cities and climate change. **Nature**, v. 555, p. 23-25, Mar. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3VnjNcH>>.

BALBIM, R. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. *In*: BALBIM, R. **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016. p. 123-170.

\_\_\_\_\_. A geopolítica das cidades e a Nova Agenda Urbana. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 17, p. 35-44, jul.-dez. 2017.

\_\_\_\_\_. A Nova Agenda Urbana e a geopolítica das cidades. *In*: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. (Org.). **Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p. 13-28.

\_\_\_\_\_. A favela nos tempos do coronavírus. **Diplomatique**, 17 mar. 2020a. Disponível em: <<http://bit.ly/3GIO5md>>. Acesso em: jun. 2022.

\_\_\_\_\_. O amanhã não pode ser normal. **Diplomatique**, 20 maio 2020b. Disponível em: <<http://bit.ly/3GDPxGy>>. Acesso em: jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habilitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida**: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, mar. 2022a. (Texto para Discussão, n. 2751). Disponível em: <<http://bit.ly/3OCJOCW>>.

\_\_\_\_\_. Da economia informal aos assentamentos informais. Segregação e exclusão como projeto. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 9., 2022, Salvador. **Anais...** Salvador: IBDU, 2022b. No prelo.

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. 189-189, 2014.

BAR-ILAN, J. Informetrics at the beginning of the 21st century-A review. **Journal of Informetrics**, v. 2, n. 1, p. 1-52, 2008.

BEZERRA, M. C. L.; CHAER, T. M. S. (Org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática**. Brasília: Ed. UnB, 2020. 220 p.

BONDUKI, N. A verticalização nas favelas fará novas vítimas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3AlewEZ>>. Acesso em: jun. 2022.

BRANDT, D. S. Charting the Geosciences with Google Ngram Viewer. **GSA Today**, v. 28, p. 66-67, 2018.

CALDEIRA, T. P. (Org.). **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. Peripheral urbanization: autoconstruction, 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.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Reestruturação do setor imobiliário e o papel do Programa Minha Casa Minha Vida. In: SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE PESQUISADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO (RII), 12., 2012, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, out. 2012.

COSTAS, R. Discussões gerais sobre as características mais relevantes de infraestruturas de pesquisa para a cientometria. In: MUGNAINI, R.; FUJINO, A.; KOBASHI, N. (Org.). **Bibliometria e cientometria no Brasil: infraestrutura para avaliação da pesquisa científica na era do big data**. São Paulo: ECA/USP, 2017. p. 19-42.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. **Doctrines of development**. London: Routledge, 1996.

DE SOTO, H. Opening remarks: how property rights even stop wars. **Property Rights Conference Journal**, n. 6, p. 1-7, 2017.

DIA MUNDIAL da habitação: ONU pede prioridade para assentamentos informais. **ONU**, 5 out. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3hYOhtx>>. Acesso em: jun. 2022.

DIVIESO, E.; HIRAKAWA, A. P. R. Por trás das compras online: entrega de mercadorias em áreas precárias. **Revista Diálogos Acadêmicos IESCAMP**, v. 4, n. 2, p. 1-10, ago.-dez. 2020.

GONÇALVES, R. S. The right of the city or the right to the city? In: SAGLIO-YATZIMIRSKY, M.-C. **Megacity slums: social exclusion, space and urban policies in Brazil and India**. London: Imperial College Press, 2013. p. 1-50.

GUERREIRO, I. de A.; ROLNIK, R.; MARÍN-TORO, A. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, p. 451-476, maio-ago. 2022.

HART, G. D/developments after the Meltdown. **Antipode**, v. 41, n. S1, p. 117-141, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/3TZUagZ>>. Acesso em: jun. 2022.

KLINK, J. Trajetórias urbanas: circulação de ideias e construção de agendas no Sul global – limites e potencialidades da Habitat III. *In*: BALBIM, R. **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016. p. 195-212.

KOSELLECK, R. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**, v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

LEETARU, K. Culturomics 2.0: Forecasting large-scale human behavior using global news media tone in time and space. **First Monday**, v. 16, n. 9, 2011.

LEITÃO, G. Transformações na estrutura socioespacial das favelas cariocas: a Rocinha como um exemplo. **Cadernos metrópole**, n. 18, p. 135-155, 2º sem. 2007.

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.

LÚCIA, C. Jovem cria *delivery* para garantir entregas a quem mora na periferia. **Uol**, Rio de Janeiro, 3 jun. 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3V0YGNE>>. Acesso em: jun. 2022.

MAGALHÃES, A. F. O direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. **Cadernos Metr pole**, v. 14, n. 28, p. 381-413, jul.-dez. 2012.

MARTINS, J. S. José de Souza Martins: economia de favela. **Valor Econ mico**, 7 fev. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3YZ00YR>>. Acesso em: dez. 2022.

MCFARLAND, D. A.; LEWIS, K.; GOLDBERG, A. Sociology in the era of big data: the ascent of forensic social science. **The American Sociologist**, v. 47, n. 1, p. 12-35, mar. 2016.

MICHEL, J.-B. *et al.* Quantitative analysis of culture using millions of digitized books. **Science (American Association for the Advancement of Science)**, v. 331, n. 6014, p. 176-182, Dec. 2011.

MOREIRA, V. de S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. Minha Casa, Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRA O PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2017.

NASCIMENTO, L. F. A sociologia digital: um desafio para o século XXI. **Sociologias**, v. 18, n. 41, p. 216-241, abr. 2016.

NEVES, F. M.; LIMA, J. V. C. As mudanças climáticas e a transforma o das agendas de pesquisa | Climate change and the transformation of research agendas. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 268-282, mar. 2012.

PATRA, S. K.; BHATTACHARYA, P.; VERMA, N. Bibliometric study of literature on bibliometrics. **Desidoc Bulletin of Information Technology**, v. 26, n. 1, p. 27-32, 2006.

QUINTELLA, S. Verticalização das favelas: conheça o “Copan” de Paraisópolis. **Veja São Paulo**, 1 jun. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3AHk4iY>>. Acesso em: jun. 2022.

RIBEIRO, A. C. T. Homens lentos, opacidades e rugosidades. **Redobra**, v. 9, p. 58-71, 2012.

RISING inequality affecting more than two-thirds of the globe, but it’s not inevitable: new UN report. **UN**, 21 Jan. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3TYHsiE>>. Acesso em: jun. 2022.

SANFELICI, D.; HALBERT, L. Financial market actors as urban policy-makers: the case of real estate investment trusts in Brazil. **Urban Geography**, v. 40, n. 1, p. 83-103, 2019.

SANTOS, M. (Org.). **L’espace partagé**: les deux circuits de l’économie urbaine des pays sous-développés. Paris: M.-TH. Génin, 1975.

\_\_\_\_\_. Spatial dialectics: the two circuits of urban economy in undeveloped countries. **Antipode**, v. 9, n. 3, p. 49-60, Dec. 1977.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O espaço do cidadão**. 1. ed. São Paulo: Livraria Nobel S/A, 1987.

\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa e fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Técnica espaço tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos Ippur**, v. 2, p. 15-25, 1999.

SHATKIN, G. Global cities of the south: emerging perspectives on growth and inequality. **Cities**, v. 24, n. 1, p. 1-15, 2007.

SILVA, J. A. da; BIANCHI, M. de L. P. Cientometria: a métrica da ciência. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, v. 11, p. 5-10, 2001.

SILVA, M. R.; HAYASHI, C. R. M.; HAYASHI, M. C. P. I. Análise bibliométrica e cientométrica: desafios para especialistas que atuam no campo. **InCID: revista de ciência da informação e documentação**, v. 2, n. 1, p. 110-129, jan.-jun. 2011.

SUCHANEK, F. M.; PREDÁ, N. Semantic culturomics. **Proceedings of the VLDB Endowment**, v. 7, n. 12, p. 1215-1218, 2014.

SOUZA, M. A. A. (Org.). **A identidade da metrópole**. São Paulo: Edusp, 1994.

WOJCIECHOWSKI, M. J.; KLINK, J. Colaborando em prol de cidades mais sustentáveis no Sul: a experiência do Grupo de Trabalho para Assentamentos Humanos do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). *In*: VELOSO, S.; ABDENUR, A.; ESTEVES, P. (Org.). **As cidades e os BRICS**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2013. p. 119-144.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOURDIEU, P. O campo científico. *In*: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155.

BRYNKO, B. The new and improved EBSCO information services. **Information Today**, 3 June 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/3V3IUCY>>. Acesso em: 20 maio 2022.

CITIES ALLIANCE. **Cities without slums action plan**. Brussels: Cities Alliance, [s.d.]. Disponível em: <<http://bit.ly/3tZXBtM>>. Acesso em: 24 maio 2022.

DISCOVER why the world's leading researchers and organizations choose Scopus. **Scopus**, [s.d.]. Disponível em: <<http://bit.ly/3VtFAjf>>. Acesso em: 20 maio 2022.

CULTUROMICS. Cultural observatory: people. **Culturomics**, [s.d.]. Disponível em: <<http://bit.ly/3EYEqqf>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

KRAUSE, C. H. **O consenso na prosperidade: melhoramentos urbanos, urbanismo e a estrutura intraurbana em Porto Alegre, 1897-1937**. 2019. 381 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

LUHMANN, N. (Ed.). **La ciencia de la sociedad**. México: Antrhopos, 1996.

ROLNIK, R. *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. 224 p.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context**. Genebra: UN, [s.n.].

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

