

DOSSIÊ: A 'POLI-PERIFERIA' E O 'GIRO PERIFÉRICO' NOS ESTUDOS URBANOS

FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS: A NOVA NOMENCLATURA ADOTADA PELO IBGE E O RETRATO DA DIVERSIDADE DESSES TERRITÓRIOS

*Letícia de Carvalho Giannella**

*Larissa Souza Catalá**

*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Resumo

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem se dedicado a produzir estatísticas sobre as favelas e comunidades urbanas desde, pelo menos, 1940. A escolha de critérios e nomenclaturas que possam representar adequadamente esses territórios tem sido, desde então, um grande desafio para o Instituto. Compreendendo que os conceitos não são neutros e alinhando-se aos preceitos normativos do direito a cidades sustentáveis e da função social da propriedade urbana, o IBGE promoveu, em janeiro de 2024, a mudança de nomenclatura: de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. O texto a seguir discorre sobre esse processo de mudança, situando-o também no escopo da ampliação da identificação de favelas e comunidades urbanas de menor porte e em cidades localizadas fora das Concentrações Urbanas. Além disso, evidencia-se a relação da mudança com o surgimento e a consolidação de novos atores e políticas públicas.

Palavras-chave

Favelas; Direito à Cidade; Habitação; Participação Social; Estatísticas Públicas.

SPECIAL ISSUE: 'POLY-PERIPHERY' AND THE 'PERIPHERAL TURN' IN URBAN STUDIES

FAVELAS AND URBAN COMMUNITIES: THE NEW NOMENCLATURE USED BY IBGE AND THE PORTRAIT OF THESE TERRITORIES' DIVERSITY

*Letícia de Carvalho Giannella**

*Larissa Souza Catalá**

*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, Rio de Janeiro, RJ, Brazil

Abstract

The Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE has been producing statistics on Favelas and Urban Communities since at least 1940. The choice of criteria and nomenclatures that can adequately represent these territories has been a major challenge for the Institute ever since. Understanding that concepts are not neutral and in line with the normative precepts of the right to sustainable cities and the social function of urban property, IBGE promoted the change, in January 2024, from Subnormal Agglomerations to Favelas and Urban Communities. The text discusses this process of change, also placing it within the scope of the expansion of identification of smaller and located in cities outside Urban Concentrations Favelas and Urban Communities. In addition, it highlights the relationship between the change and the emergence and consolidation of new actors and public policies.

Keywords

Favelas; Right to the City; Housing; Social Participation; Public Statistics.

FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS: A NOVA NOMENCLATURA ADOTADA PELO IBGE E O RETRATO DA DIVERSIDADE DESSES TERRITÓRIOS

Letícia de Carvalho Giannella

Larissa Souza Catalá

Produzir informações estatísticas sobre favelas e comunidades urbanas nunca foi tarefa fácil, não somente no Brasil, como também na esfera internacional. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), instituído em 1936, tem buscado enfrentar esse desafio desde o Censo 1940 e, mais explicitamente, a partir do Censo 1950, com destaque para a pesquisa realizada sobre as favelas do então Distrito Federal, atual município do Rio de Janeiro (IBGE, 1953). O termo “favela”, usado para designar esses territórios, se estabelece no Rio de Janeiro, passando a fazer parte do léxico da sua população, a partir das primeiras décadas do século XX. Considerando que, nos Censos de 1950 e 1960, os maiores esforços do IBGE estiveram centrados na classificação das favelas do Distrito Federal, o termo não chegou a ser problematizado naquele momento.

Em 1970, todavia, em um contexto no qual, de um lado, as favelas passaram a ser vistas como problemas a serem erradicados do tecido urbano e, por outro lado, o IBGE expandira a identificação, o mapeamento e a classificação desses territórios em todo o país, principiou-se a busca por uma nomenclatura que apresentasse caráter técnico e pudesse ser utilizada pelo Instituto de forma mais universalmente aceita. Iniciou-se assim o processo de denominação desses territórios como aglomerados urbanos excepcionais (Censo 1970), seguido por setores especiais de aglomerados urbanos (Censo 1980) e, finalmente, aglomerados subnormais (Censos 1991, 2000 e 2010), ainda que nas tabulações e materiais de divulgação dos resultados o termo “favela e assemelhados” sempre fosse apresentado como um complemento

do nome principal, geralmente entre parênteses. Os conceitos utilizados a partir do Censo 1970 expressam o caráter excepcional, especial e, no limite, subnormal conferido a esses territórios.

Não houve conceito mais contestado, no campo das informações estatísticas, que aglomerado subnormal. Ainda que o IBGE tenha tentado, com ele, dar conta da diversidade desses territórios, uma vez que o termo “favela”, sozinho, não conseguiria abarcar, e atender aos princípios fundamentais das estatísticas oficiais (UNSD, 1994), bem como às necessidades do Estado em seus diferentes níveis federativos, o conceito sofreu – desde o início, porém mais pronunciadamente a partir dos anos 2000 – inúmeras críticas provenientes de diversos segmentos da sociedade.

Conceitos não são neutros e, portanto, a escolha de um ou outro termo apresenta consequências diretas sobre os territórios nomeados e suas populações. A ideia de subnormalidade, por exemplo, coloca esses territórios na condição de “avesso da cidade”, de modo que seus moradores passam a ser vistos como pessoas sem direitos ou com direitos diferentes de todos os demais cidadãos (Barbosa; Silva, 2013). Além disso, a nomenclatura “Aglomerado Subnormal” apresenta, de saída, um problema epistemológico, na medida em que define os territórios pela negação e não por características inerentes a eles próprios.

As críticas ao conceito estiveram fundamentadas principalmente no direito à moradia, reconhecido como um direito humano fundamental desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948) e garantido como um direito social no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), assim como na função social da cidade e da propriedade urbana, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) (Brasil, 2001). Com base nesses princípios, tais territórios devem ser vistos como formas de resistência de populações excluídas do processo de desenvolvimento urbano – predominantemente pretas e pardas – para a efetivação do seu direito à moradia, e não como espaços excepcionais, ilegais, irregulares ou subnormais. Ainda, embora apresentem carências em diversas áreas, esses territórios devem ser definidos pelo que são, e não pela negação ou pela falta.

Os esforços do IBGE para substituir a nomenclatura “Aglomerado Subnormal” não são recentes. Ainda em 2003, foi formado um Grupo de Trabalho que, entre outras atribuições, ficou responsável por essa discussão. Em 2006 e em 2016, em encontros de produtores e usuários de informações, a questão veio novamente à tona.

Importa destacar que a divulgação dos resultados do Censo 2010 levou a uma nova rodada de críticas ao conceito que, vale ressaltar, não se resumiram à nomenclatura “Aglomerado Subnormal”, mas se estenderam aos critérios de identificação

e classificação do fenômeno, apontando para quesitos que poderiam ser relativizados, como a insegurança jurídica da posse, e para a necessidade de incorporação de novos temas a serem investigados pelo IBGE.

A mudança ocorreu somente em janeiro de 2024, após a retomada do Grupo de Trabalho sobre o tema, em 2022, quando se promoveu um amplo processo de consulta que culminou no *I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil*, realizado em setembro de 2023 (IBGE, 2023), na capital federal. O encontro contou com a participação de diversos representantes de outros órgãos públicos, academia, organizações e movimentos sociais, bem como de lideranças comunitárias, possibilitando debates enriquecedores atravessados por temas como a diversidade das favelas e comunidades urbanas em todo o país; a questão fundiária como balizador do conceito; representações e narrativas e o papel do IBGE na superação de parâmetros estigmatizadores e homogeneizadores; a necessidade de diálogo com outras organizações que produzem dados sobre esses territórios; desafios e possibilidades a respeito do mapeamento, coleta e supervisão; e usos, apropriações e expectativas sobre as informações produzidas pelo Instituto.

Como fruto desse processo, que contou também com a realização de reuniões com especialistas e lideranças comunitárias, consultas às prefeituras municipais e avaliações por meio de formulário eletrônico, o IBGE promoveu a mudança de “Aglomerados Subnormais” para “Favelas e Comunidades Urbanas”, além de ter reescrito os critérios utilizados para a identificação e a classificação desses territórios. Foi alterada, assim, a maneira como o Instituto se refere a esses recortes e a suas populações em seus materiais e bases de divulgação, evitando estigmatizações e atendendo ao conjunto normativo atrelado ao direito à moradia e à função social da cidade e da propriedade urbana.

Destaca-se, todavia, que as mudanças se restringiram à substituição da nomenclatura e à elaboração de uma nova redação para os critérios (Quadro 1), com a manutenção, contudo, de seu conteúdo essencial, uma vez que tais critérios orientaram a identificação, a classificação e o mapeamento desses territórios no âmbito do Censo 2022. Desse modo, a mudança não afeta estruturalmente o mapeamento produzido para a pesquisa, impactando somente a forma como o IBGE se refere a esses territórios e suas populações nos materiais, bases e portais de divulgação que produz, evitando, assim, estigmatizações e homogeneizações.

Aglomerados Subnormais	Favelas e Comunidades Urbanas
Introdução	
<p>Formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. A identificação de Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:</p>	<p>Territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade.</p> <p>Em muitos casos, devido à sua origem compartilhada, relações de vizinhança, engajamento comunitário e intenso uso de espaços comuns, constituem identidade e representação comunitária.</p> <p>No Brasil, esses espaços se manifestam em diferentes formas e nomenclaturas, como favelas, ocupações, comunidades, quebradas, grotas, baixadas, alagados, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, loteamentos informais, vilas de malocas, entre outros, expressando diferenças geográficas, históricas e culturais na sua formação.</p> <p>Favelas e comunidades urbanas expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a incompletude – no limite, a precariedade – das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de infraestrutura urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental aos sítios onde se localizam, reproduzindo condições de vulnerabilidade. Estas se tornam agravadas com a insegurança jurídica da posse, que também compromete a garantia do direito à moradia e a proteção legal contra despejos forçados e remoções.</p> <p>Para identificação das favelas e comunidades urbanas o IBGE utiliza os seguintes critérios:</p>
<p>Justificativa: A introdução ao conceito sintetiza diversos pontos levantados ao longo deste documento, a começar pela necessidade de especificar, de saída, que se trata de uma categoria territorial, optando pelo uso do termo “territórios populares”. Destaca-se também a importância de considerar o caráter de produção autônoma desses territórios, embora, em casos excepcionais, se trate de assentamentos produzidos pelo Estado (por isso o uso do advérbio “geralmente”). O direito à moradia foi trazido como um elemento central, buscando alinhar o conceito do IBGE aos pactos internacionais e ao arcabouço normativo brasileiro pós Constituição Federal de 1988. Procurou-se, ainda, retirar a noção de que as favelas e comunidades são territórios carentes por si só, enfatizando-os como resultado da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados. Em seguida, foi dado destaque aos aspectos identitários e comunitários que, na maior parte das vezes, conformam as favelas e comunidades urbanas. Esta foi uma questão reiterada em diversos momentos ao longo de todo o processo de consulta realizado, além de ser explorada em pesquisas acadêmicas. Essa característica subsidiou a reflexão a respeito da pertinência do uso de “comunidades urbanas” como complemento do termo “favelas”. Ao mesmo tempo que esse complemento abre espaço para a incorporação de diversas formas de autoidentificação das populações em relação aos seus territórios, ele permite destacar seu caráter comunitário. Por fim, foram destacadas as diferentes nomenclaturas conhecidas para se referir a territórios com essas características nas diferentes regiões do País. Esse destaque é fundamental, na medida que reforça o conceito de favelas e comunidades urbanas como um conceito amplo que incorpora e reconhece múltiplas formas de nomeação dos territórios, conferidas pelas próprias populações. O último parágrafo da introdução ao conceito traz, em resumo, todos os elementos que compõem a nova redação dos critérios, considerando a nova abordagem do IBGE sobre as favelas e comunidades urbanas. Abaixo, seguem os critérios e sua nova redação, seguidos das justificativas.</p>	
Aglomerados Subnormais	Favelas e Comunidades Urbanas
<p>Caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir:</p>	<p>Predominância de domicílios com graus diferenciados de insegurança jurídica da posse; e, pelo menos, um dos demais critérios abaixo:</p>

<p>Justificativa: A nova redação tem como pressuposto o direito à moradia adequada, com base no Comentário nº 4 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e no ordenamento jurídico brasileiro pós Constituição Federal de 1988, expresso principalmente no Estatuto da Cidade (Lei nº 10 257/2001), que apresenta como princípio fundamental a função social da propriedade urbana. Na medida em que as favelas e comunidades urbanas são produzidas com a finalidade de garantir o direito à moradia, e considerando que a propriedade deve cumprir sua função social, torna-se anacrônico e distanciado dos preceitos sociais fundamentais qualificar esses territórios como irregulares, bem como falar em “ocupação de propriedade alheia” – o que resulta na sua estigmatização. Considera-se, ainda, a segurança da posse como um dos elementos centrais que garantem o direito à moradia adequada, sendo a sua garantia dever do Estado, frente a despejos arbitrários e ameaças. Por fim, ressalta-se que, em uma mesma favela ou comunidade urbana, pode haver graus diferenciados de insegurança jurídica da posse.</p>	
Aglomerados Subnormais	Favelas e Comunidades Urbanas
Precariedade de serviços públicos essenciais , como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular; e/ou	Ausência ou oferta incompleta e/ou precária de serviços públicos (iluminação elétrica pública e domiciliar, abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem e coleta de lixo regular) por parte das instituições competentes; e/ou
<p>Justificativa: A principal alteração, neste quesito, refere-se à mudança de perspectiva, buscando evidenciar que o direito à moradia adequada é um direito fundamental e promovê-lo, portanto, é um dever do Estado e de instituições competentes. Ao considerar as favelas e comunidades urbanas como territórios marcados pela precariedade de serviços públicos, corre-se o risco de promover certa naturalização dessa condição, qualificando-os como carentes ou até mesmo precários por si mesmos. A nova redação identifica esses territórios, no âmbito dos serviços públicos essenciais, a partir da outra ponta, que é a oferta, ou seja, as favelas e comunidades urbanas não são carentes, a oferta de serviços públicos essenciais é que é incompleta ou precária.</p>	
Aglomerados Subnormais	Favelas e Comunidades Urbanas
Urbanização fora dos padrões vigentes , refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos; e/ou	Predomínio de edificações, arruamento e infraestrutura que usualmente são autoproduzidos e/ou se orientam por parâmetros urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou
<p>Justificativa: Mais uma vez, buscou-se, com essa mudança, evitar a estigmatização das favelas e comunidades urbanas. Como forma de viabilizar a moradia frente à incompletude ou precariedade de iniciativas por meio dos órgãos competentes para garantir esse direito, as populações desses territórios desenvolveram lógicas próprias de organização do espaço, que precisam ser reconhecidas em suas especificidades, pois, além de demandarem investimentos específicos, em muitos casos, apresentam soluções desenvolvidas de forma autônoma e comunitária. Esse reconhecimento, portanto, deve ir além da simples qualificação dessa urbanização como “irregular”.</p>	
Aglomerados Subnormais	Favelas e Comunidades Urbanas
Restrição de ocupação , quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas.	Localização em áreas com restrição à ocupação definidas pela legislação ambiental ou urbanística, tais como faixas de domínio de rodovias e ferrovias, linhas de transmissão de energia e áreas protegidas, entre outras; ou em sítios urbanos caracterizados como áreas de risco ambiental (geológico, geomorfológico, climático, hidrológico e de contaminação).
<p>Justificativa: A principal mudança na redação deste critério se refere à incorporação da dimensão do risco ambiental, que está intimamente relacionado a processos de vulnerabilização de determinadas populações. Este critério para a identificação e mapeamento das favelas e comunidades torna-se fundamental frente ao aguçamento de eventos ambientais que resultam em desastres, impactando profundamente esses territórios, como as cheias, inundações e deslizamentos.</p>	

Quadro 1. De Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas

Fonte: IBGE (2024).

Ressalta-se que, para o IBGE, favela e comunidade urbana representam uma só categoria. Os critérios de identificação são únicos, não havendo, portanto, separação ou classificação entre favela, de um lado, e comunidade urbana, de outro. Trata-se, portanto, de dois nomes que se referem ao mesmo fenômeno.

Além das justificativas apresentadas anteriormente, que fundamentaram as mudanças promovidas pelo órgão, notam-se também duas dimensões fundamentais adjacentes a esse processo.

A primeira delas relaciona-se com o aperfeiçoamento do processo de identificação desses territórios pelo IBGE entre os Censos 2000 e 2010 e, de forma mais acentuada, entre 2010 e 2022. O mapeamento das favelas e comunidades urbanas é realizado pelas equipes técnicas do IBGE, por meio da análise detalhada de imagens orbitais, verificação em campo e diálogo com instituições como prefeituras municipais e autarquias. O aperfeiçoamento contínuo das imagens de satélite tem sido fundamental como ferramenta de apoio para essa caracterização. As inovações e melhorias nos procedimentos de identificação, mapeamento e classificação das favelas e comunidades urbanas expressam-se diretamente nas variações dos seus quantitativos e dos respectivos setores censitários levantados nos Censos 2000, 2010 e 2022, como pode ser visto na Tabela 1.

Desse modo, deve-se considerar que as mudanças gerenciais, metodológicas e tecnológicas introduzidas entre os Censos limitam a comparabilidade direta das informações coletadas sobre favelas e comunidades urbanas nesses períodos. O crescimento observado dessas áreas e, conseqüentemente, no total de sua população residente, não se explica exclusivamente pelo surgimento de novas favelas e comunidades urbanas no país. Apesar disso, pode-se notar que houve maior incorporação de municípios fora de Concentrações Urbanas¹ no mapeamento resultante do último recenseamento, comparado ao anterior.

Em 2010, o IBGE identificou 6.329 favelas e comunidades urbanas, até então aglomerados subnormais, em 323 municípios, dos quais 235 (72,8%) faziam parte de Concentrações Urbanas. Em 2022, foram mapeadas 12.348 favelas e comunidades urbanas em 656 municípios, sendo 369 deles (56,3%) pertencentes a Concentrações Urbanas.

1. Em 2016, o IBGE apresentou o estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil*, no qual a integração entre os municípios levou em conta fatores como a intensidade dos movimentos pendulares para trabalho e estudo entre os municípios e a contigüidade das manchas urbanizadas. As Concentrações Urbanas foram formadas por arranjos populacionais ou municípios isolados com população igual ou superior a 100.000 habitantes (IBGE, 2016). IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

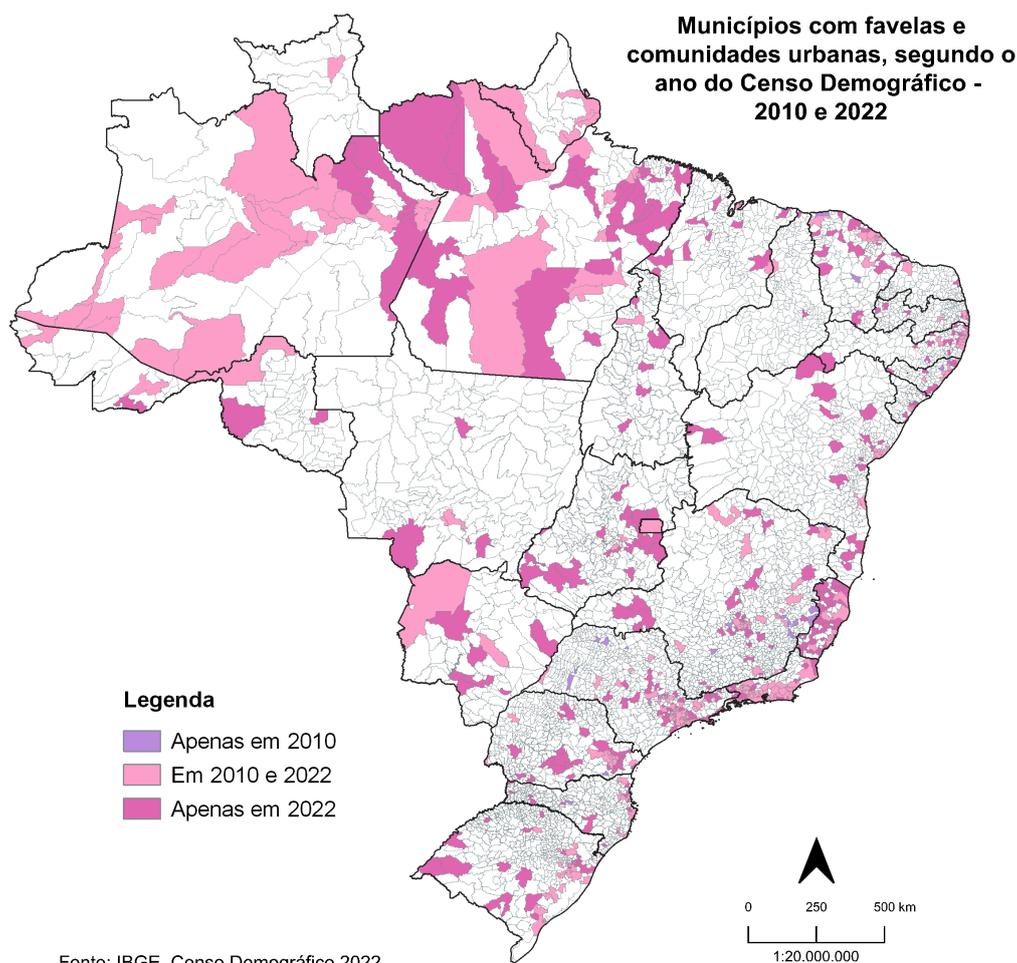
Unidade da Federação	Número de municípios com favelas e comunidades urbanas			Número de favelas e comunidades urbanas definidas em setores censitários			Número de setores censitários de favelas e comunidades urbanas		
	2000	2010	2022	2000	2010	2022	2000	2010	2022
Brasil	225	323	656	3.905	6.329	12.348	7.874	15.767	33.272
Rondônia	-	1	3	-	25	74	-	49	122
Acre	-	2	4	-	16	79	-	33	156
Amazonas	3	24	30	40	121	392	205	459	2.019
Roraima	-	1	1	-	3	10	-	3	16
Pará	3	13	43	140	248	723	512	1.186	2.460
Amapá	4	6	6	5	48	121	19	154	314
Tocantins	-	1	6	-	6	39	-	6	92
Maranhão	2	5	14	20	87	198	66	362	872
Piauí	1	1	3	85	113	173	127	196	372
Ceará	8	14	30	174	226	702	439	557	1.697
Rio Grande do Norte	1	2	5	7	46	101	7	105	259
Paraíba	5	5	12	81	90	282	112	176	572
Pernambuco	18	17	33	135	347	849	214	1.075	2.381
Alagoas	1	12	17	44	114	251	63	212	413
Sergipe	2	4	12	9	46	185	17	98	410
Bahia	7	10	28	118	280	572	267	1.211	2.484
Minas Gerais	33	33	59	257	372	653	606	976	1.691
Espírito Santo	2	10	49	5	163	516	10	377	1.194
Rio de Janeiro	26	42	53	811	1.332	1.724	1.910	3.314	4.895
São Paulo	58	60	92	1.548	2.087	3.123	2.587	4.085	7.995
Paraná	17	13	41	207	192	636	304	308	937
Santa Catarina	1	15	24	4	74	161	4	115	245
Rio Grande do Sul	25	23	53	181	223	481	319	437	901
Mato Grosso do Sul	2	2	8	7	8	31	7	9	41
Mato Grosso	1	2	5	3	14	58	4	74	143
Goiás	4	4	24	19	12	152	30	15	242
Distrito Federal	1	1	1	5	36	62	45	175	349

Tabela 1. Número de municípios com favelas e comunidades urbanas, favelas e comunidades urbanas setorizadas e setores censitários de favelas e comunidades urbanas, segundo as unidades da Federação (2000 a 2022)

Fonte: IBGE (2024).

O Cartograma 1, por sua vez, apresenta os municípios com presença de favelas e comunidades urbanas em 2022, destacando, em tom mais escuro, os municípios

onde esses territórios não haviam sido identificados pelo IBGE em 2010. Ressalta-se que as favelas e comunidades urbanas tanto podiam existir naquele momento, ainda que não classificadas como tal pelo Instituto, quanto podem ter surgido no período intercensitário.



Cartograma 1. Municípios com favelas e comunidades urbanas, segundo o ano do Censo Demográfico (2010 e 2022)

Fonte: elaborado por Ane Beatriz Escouto Teixeira.

Retratar favelas e comunidades urbanas em municípios que não formam Concentrações Urbanas é fundamental para dar visibilidade aos desafios habitacionais, e frequentemente sociais, existentes em regiões menos adensadas e de menor integração intermunicipal, além de contribuir para a compreensão de aspectos específicos do uso e ocupação de seus espaços urbanos.

Um mapeamento mais abrangente, fruto dos avanços e melhorias incorporados nas últimas décadas e dos esforços das equipes técnicas em âmbito nacional, contribuiu para a melhor captação da diversidade de territórios que atendem aos critérios que definem as favelas e comunidades urbanas em todo o país. Essas áreas podem ser consolidadas ou recentes; autoproduzidas ou resultado de projetos habitacionais; horizontalizadas ou verticalizadas; formadas por diversos tipos de materiais construtivos; adensadas ou rarefeitas; e podem estar situadas em diversos sítios geográficos, como morros, baixadas, alagados, vales, praias, dunas, manguezais etc. Ainda, trata-se de territórios autodenominados e reconhecidos, Brasil afora, por nomenclaturas variadas, como favelas, ocupações, comunidades, quebradas, grotas, baixadas, alagados, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, loteamentos informais, vilas de malocas, entre outras. Por fim, como exposto, as favelas e comunidades urbanas podem ser encontradas tanto em áreas de urbanização mais consolidada como de urbanização recente ou incipiente. A Figura 1, a seguir, apresenta fotografias do acervo de trabalhos de campo do IBGE nas favelas e comunidades urbanas, expressando, em algum grau, essa diversidade.



Figura 1. Trabalhos de campo do IBGE em favelas e comunidades urbanas

Fonte: Acervo IBGE.

Quanto ao tamanho, observou-se no mapeamento do Censo 2022 maior percentual de favelas e comunidades urbanas de menor porte, formadas por até quinhentos domicílios particulares permanentes ocupados (77,2%), quando comparado ao mapeamento do Censo 2010 (74,2%), como apresentado no Gráfico 1.

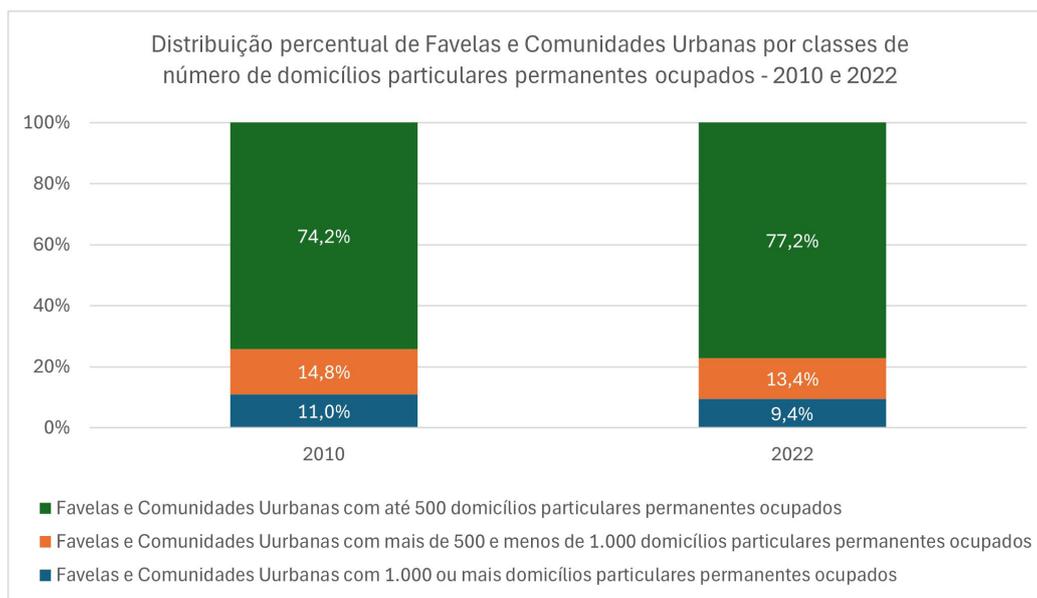


Gráfico 1. Distribuição percentual de Favelas e Comunidades Urbanas por classes de número de domicílios particulares permanentes ocupados (2010 e 2022)

Fonte: IBGE (2022).

Embora não seja possível, nesse momento, distinguir quais favelas já existiam em 2010, mas não foram mapeadas, das que surgiram no período intercensitário, fato é que um grande volume de favelas e comunidades urbanas menores foi evidenciado na operação censitária de 2022, o que possibilita o desenvolvimento de políticas públicas de planejamento urbano, regularização fundiária, inclusão social e econômica e de prevenção a desastres capazes de impedir o agravamento das vulnerabilidades às quais essas populações podem estar expostas.

Toda essa diversidade retratada pelo IBGE, em todas as suas dimensões, impôs ao Instituto o desafio de que a nova nomenclatura pudesse refleti-la.

Salienta-se como uma segunda dimensão adjacente a esse processo de reformulação conduzido pelo órgão o fato de que a sociedade brasileira tem vivenciado, nas últimas décadas, associadas às mudanças legais e normativas, transformações societárias significativas, que também contribuíram para a fundamentação das críticas e questionamentos acerca das representações do IBGE sobre esses territórios.

De um lado, novos movimentos sociais, principalmente ligados ao direito à cidade, têm se destacado na cena pública. De outro, as políticas de ação afirmativa implementadas a partir da década de 2000 têm permitido que jovens moradores dessas localidades ingressem nas universidades, capacitando-se e tornando-se protagonistas da construção de conhecimento sobre seus territórios.

Esse processo tem reforçado a necessidade de que o conhecimento técnico-científico seja cada vez mais construído com base nos territórios e nas pessoas que neles vivem cotidianamente, o que exige a revisão de conceitos, representações e métodos que reproduzem estigmas ou que não são reconhecidos ou aceitos pelas populações locais. Além disso, é fundamental destacar o recente fortalecimento identitário das pessoas que vivem em territórios populares, por meio da valorização de suas potências, superando, ao menos em parte, os paradigmas de carência e violência urbana.

Neste contexto, o IBGE considerou imprescindível que a mudança de nomenclatura e de narrativa do Instituto a respeito desses territórios contasse com a efetiva participação dos chamados “sujeitos e sujeitas periféricos” (D’Andrea, 2022). O amplo processo de diálogo e consulta realizado pelo órgão, que culminou no encontro em Brasília (IBGE, 2023), foi orientado pela escuta de representantes desse segmento da sociedade.

Foram tópicos consensuais nas reflexões coletivas a respeito das mudanças a serem realizadas a urgência da alteração da nomenclatura aglomerado subnormal; a aceitação do termo “favela”, vinculando-o à reivindicação histórica por reconhecimento e identidade de movimentos populares; a necessidade de que o termo estivesse acompanhado de um complemento, a fim de ser aceito, compreendido e reconhecido em todo o território nacional; a necessidade de que o conceito fosse pensado pautando-se na posituação e não na negação; a necessidade de incorporação de elementos associados à sociabilidade, identidade e formas próprias de organização da vida; a importância de que o conceito se referisse a territórios com direitos não atendidos em vez de a territórios em desacordo com a legislação; e o desafio de que a desassistência de direitos fosse evidenciada pelas estatísticas oficiais ao mesmo tempo que se fizesse sobressair a potência desses territórios.

A escolha do termo “comunidades urbanas” como complemento ao termo “favela” alinha-se às duas dimensões anteriormente destacadas – (i) dispersão e diversidade desses territórios e (ii) protagonismo da população que neles vive na formulação de conceitos e metodologias –, na medida em que a expressão abre espaço para a incorporação de diversas formas de autoidentificação das populações em relação aos seus territórios. Importa ressaltar que, na nova redação do texto que introduz o conceito de favelas e comunidades urbanas para o IBGE, salienta-se o fato de que, no Brasil, esses espaços manifestam-se em diferentes formas e nomenclaturas, listando-as em seguida (IBGE, 2024). Logo, o conceito também incorpora e reconhece essas múltiplas formas de nomeação dos territórios, conferidas principalmente pelas próprias populações.

Valoriza[m]-se, assim, os modos de criar, fazer e viver, reconhecidos no artigo 216 da Constituição Federal, por meio de um nome dotado de maior identificação com a população. Os especialistas consultados destacaram também que o próprio termo favela não seria originalmente científico, tratando-se, outrossim, de uma denominação reconhecida e aceita por grande parte da população para designar esses territórios. Ficou caracterizado, ainda, que a nova nomenclatura se utiliza do termo “comunidade” como reprodução de uma auto-designação frequentemente utilizada pelos moradores, emprestada, diante da ausência de melhor definição para um conceito aos fins estatísticos. O uso do termo nesse contexto, portanto, não se confunde com o conceito sociológico ou antropológico de comunidade, que pode se aplicar, ou não, aos laços existentes entre os moradores em cada uma das áreas identificadas e, ainda, caso se aplique o conceito, este pode se fundar em bases territoriais, ou não, como ocorre com frequência no caso de comunidades religiosas (IBGE, 2024, p. 51).

A mobilização da sociedade para debater e contribuir com o tema das favelas e comunidades urbanas no IBGE apontou para novos e persistentes desafios associados à produção de estatísticas sobre esses territórios. Neste sentido, perspectivas futuras envolvem, primeiramente, o alargamento e a consolidação dos processos de consulta aos diversos segmentos sociais relacionados ao tema, seguidos do debate imprescindível a respeito da relação entre a necessidade de produção de informações essenciais para a execução de políticas públicas, especialmente relacionadas ao direito à moradia, e a valorização das dimensões vinculadas aos espaços vividos e à potência desses territórios.

Uma discussão que ilustra com primazia essa questão diz respeito à insegurança jurídica da maior parte dos domicílios de determinada área como o pré-requisito fundamental para a sua classificação como favela e comunidade urbana. “[...] ao ser considerada o ‘denominador comum’ da identificação de favelas, desconsidera o sentido de pertencimento, pois uma área pode deixar de ser favela com a regularização e titulação de seus moradores” (Giannella; Soares; Franco, 2024, p. 11). O debate aberto pelo IBGE tem deparado, cada vez mais, com uma parcela da população periférica que identifica as favelas e comunidades urbanas para além desse marcador. Portanto, essa questão se apresenta como uma perspectiva a ser explorada pelo Instituto nos próximos anos.

Outras questões que merecem destaque e deverão ser alvo de debates no futuro próximo se referem ao aperfeiçoamento do processo de endereçamento e mapeamento nas favelas e comunidades urbanas, construindo metodologias próprias para esses territórios que envolvam, por exemplo, a contratação de agentes comunitários de mapeamento; a construção e o fortalecimento de laços com representações comunitárias no decorrer de todo o período intercensitário; o diálogo de

saberes com organizações produtoras de dados para a melhoria das metodologias utilizadas; o aperfeiçoamento dos processos de treinamento da cadeia de coleta censitária; a possibilidade de inserção de quesitos específicos para favelas e comunidades urbanas cuja abertura nos instrumentos de coleta seja espacialmente controlada; a possibilidade de inclusão de amostra específica na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua; entre outros tópicos que exigirão a reflexão do Instituto, com participação expressiva de diversos segmentos da sociedade.

Além disso, o IBGE tem estabelecido estratégias para que os resultados do Censo 2022 retornem às comunidades por meio de reuniões de apresentação e oficinas de capacitação sobre acesso e uso das bases de dados, estabelecimento de canais adicionais de divulgação e aproximação com veículos de mídia comunitária.

A mudança de nomenclatura e redação dos critérios foi o primeiro passo de uma caminhada coletiva em direção à produção de informações cada vez mais completas e alinhadas às necessidades das favelas e comunidades urbanas do país. O IBGE assumiu, com isso, o compromisso de construir uma relação com a sociedade que possibilite uma nova compreensão acerca desses territórios. Inúmeros ainda são os desafios a serem enfrentados, especialmente do ponto de vista técnico. A caminhada “não será isenta de dificuldades e percalços; mas com certeza será mais facilmente trilhada se a articulação entre aqueles que produzem os dados e os que subsidiam sua elaboração estiver norteando o caminho” (Giannella; Soares; Franco, 2024, p. 15).

Referências

- BARBOSA, J.; SILVA, J. S. e. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. *Cadernos de Desenvolvimento Fluminense*, n. 1, p. 115-126, 2013.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].
- _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001.
- D'ANDREA, T. P. *A formação das sujeitas e dos sujeitos periféricos*. São Paulo: Dandara, 2022.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950*. Documentos Censitários, série C, número 9. Rio de Janeiro: IBGE, 1953.
- _____. *Tabela nº 9887: População residente, por situação do domicílio e sexo – 2022* [base de dados]. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9887>. Acesso em: 10 dez. 2024.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ENCONTRO NACIONAL DE PRODUÇÃO, ANÁLISE E DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS DO BRASIL, I., 2023, Brasília, DF. *Relatório das Atividades*. Brasília, DF: 2023. Disponível em: <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023>. Acesso em: 10 dez. 2024.
- _____. *Nota metodológica sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- GIANNELLA, L. C.; SOARES, J. S.; FRANCO, C. O. O poder do ato de nomear: o compromisso do IBGE diante das favelas e comunidades urbanas brasileiras. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 29, n. 11, p. 1-16, 2024.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.
- UNSD. United Nations Statistics Division. *Official statistics: principles and practices, organization and management*. New York: UNSD, 1994. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/default.htm>. Acesso em: 28 dez. 2023.

Letícia de Carvalho Giannella

Bacharel em Oceanografia (2006) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre em Geografia (2009) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e doutora em Geografia (2015) pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com estágio de pesquisa na Universitat de Barcelona (UB). Pesquisadora em Informações Geográficas e Estatísticas na Coordenação de Geografia da Diretoria de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Atualmente, é responsável pela Gerência de Favelas e Comunidades Urbanas, que tem como atribuições a produção e a análise de informações sobre as favelas e comunidades urbanas do Brasil. É docente da pós-graduação stricto sensu da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence), vinculada ao IBGE.

Email: leticia.giannella@ibge.gov.br

ORCID: 0000-0002-1105-0121

Contribuição de autoria: Conceituação; Investigação/Pesquisa; Metodologia; Escrita – Primeira Redação; Escrita – Revisão e Edição.

Larissa Souza Catalá

Bacharel em Estatística (2007) pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), especialista em Pesquisa de Mercado Aplicada em Comunicações (2011) pela Universidade de São Paulo (USP) e mestra em Demografia (2020) pela Unicamp. Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas na Coordenação de Geografia

da Diretoria de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Atualmente, é responsável pelo Setor de Suporte a Favelas e Comunidades Urbanas, que tem como atribuição o apoio à Gerência de Favelas e Comunidades Urbanas na produção e análise de informações sobre as favelas e comunidades urbanas do Brasil.

Email: larissa.catala@ibge.gov.br

ORCID: 0000-0001-8155-1274

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria De Dados; Metodologia; Escrita – Revisão e Edição.

Submissão: 10 de novembro de 2024.

Aprovação: 2 de fevereiro de 2025.

Editores da RBEUR: Maria Encarnação Beltrão Sposito e Everaldo Santos Melazzo.

Editores do Dossiê: Matthew A. Richmond, Patrícia Maria de Jesus e Jean Legroux.

Como citar: GIANNELLA, L. de C.; CATALÁ, L. S. Favelas e Comunidades Urbanas: a nova nomenclatura adotada pelo IBGE e o retrato da diversidade desses territórios. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 27, E202532, 2025 DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202532>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR