

## El poder del acto de nombrar: el compromiso del IBGE frente a las favelas y comunidades urbanas brasileñas

Leticia de Carvalho Giannella (<https://orcid.org/0000-0002-1105-0121>)<sup>1,2</sup>

Joice de Souza Soares (<https://orcid.org/0000-0002-8669-8213>)<sup>2</sup>

Cayo de Oliveira Franco (<https://orcid.org/0000-0003-0432-8540>)<sup>1</sup>

**Resumen** El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) divulgó, en enero de 2024, la adopción del término “favelas y comunidades urbanas” para referirse a diferentes territorios populares en el país. Formados a partir de procesos geográficos, históricos y culturales específicos, tales territorios han sido marcados por estereotipos y estigmas relacionados no solo con sus condiciones materiales, sino también con sus poblaciones. La nomenclatura “aglomerados subnormales”, vigente durante aproximadamente cuatro décadas, fue modificada tras una profunda reflexión institucional y un diálogo con actores sociales. En este artículo, se buscó discutir el proceso de modificación de la nomenclatura oficial, tomando como punto de partida el proceso de constitución de estos territorios en el imaginario social y los desafíos inherentes al giro realizado por el instituto. Además, se pretendió señalar los mecanismos de poder subyacentes a las construcciones discursivas, sobre todo cuando provienen de instituciones del Estado, como es el caso del IBGE. Se concluyó que la toma de posición realizada por el organismo responde a demandas históricas encabezadas por los grupos sociales vinculados a estos territorios y representa la asunción de un compromiso político del IBGE con estos actores en la dirección del cumplimiento de su misión institucional.

**Palabras clave** Discurso, Compromiso político, IBGE, Favelas, Comunidades urbanas

<sup>1</sup> Coordenação de Geografia, Diretoria de Geociências, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Endereço e CEP Rio de Janeiro RJ Brasil  
[leticiagiannella@gmail.com](mailto:leticiagiannella@gmail.com)

<sup>2</sup> Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro RJ Brasil.

### Más allá de un nombre: discurso de autoridad y toma de posición

El interés del Estado brasileño por datos capaces de retratar la realidad social se remonta al siglo XIX. En los años posteriores a la independencia, el proceso de construcción de las instituciones imperiales estuvo muchas veces atravesado por la necesidad, y la ausencia, de información capaz de subsidiar decisiones políticas de diferentes matices. A pesar de los intentos realizados durante gran parte del siglo, el primer levantamiento estadístico de carácter nacional se llevó a cabo solo en la década de 1870.

En el Censo Demográfico de 1872, el Estado dirigió su atención a un conjunto de fenómenos ya no concebidos en el dominio de la individualidad, sino desde la perspectiva poblacional. Se trataba, de este modo, de la emergencia de la biopolítica como forma de gobernar, en la medida en que una serie de mecanismos de normalización y reglamentación de la vida, a través de la población – entendida como problema científico, político y de poder –, se consolidaba como un problema nacional<sup>1</sup>.

Ahora bien, la biopolítica como forma de gobierno se interesará sobre todo por elementos capaces de lo que Foucault<sup>1</sup> llamó “hacer vivir”, con el fin de garantizar la permanencia de la colectividad: higiene, salud pública, medicina, demografía, fecundidad, mortalidad, etc. Desde la perspectiva del biopoder, al Estado le correspondió implementar reglas y directrices cuyo enfoque prioritario era prolongar la vida de la colectividad, esa nueva entidad que surgió en la transición del siglo XIX al XX: la población.

El equilibrio entre distintos elementos era lo que, en este sentido, garantizaba la preservación de la vida colectiva. El control de epidemias y enfermedades; la adecuación de las viviendas a los códigos de salubridad; la adecuada eliminación de residuos; la pertinente relación entre los individuos, a través de sus cuerpos: todo esto, desde una concepción integrada, se convertía en el foco de atención del Estado y en objeto de medición a través de estadísticas. En una forma de gestionar la vida de manera tan amplia, con el fin de garantizar su continuidad, la legitimación de la muerte solo podría ocurrir de una manera: el racismo<sup>1</sup>.

Este aspecto es interesante porque articula, al mismo tiempo, distintos elementos para la comprensión del “problema de las favelas”, tal como las ciencias sociales tanto se han dedicado a investigar. No es casualidad que las primeras acciones del Estado brasileño con relación a un levantamiento estadístico de carácter amplio se realiza-

ran en vísperas de la abolición de la esclavitud. En ese momento, la administración estatal se enfrentó a la necesidad de comprender la composición de la sociedad brasileña, especialmente con relación a la clasificación de color o raza. Según Gouvêa y Xavier<sup>2</sup>, la categoría [...] *negra fue utilizada para designar a personas africanas, negras y criollas. La denominación parda caracterizaba el cruce de la raza africana con otras razas. Por otro lado, la designación cabocla debía entenderse como raza indígena o, incluso, como la mezcla entre blancos e indígenas.*

En el siguiente censo, en 1890, hubo poca variación con relación a los aspectos analizados; los cambios estuvieron, sobre todo, relacionados con las formas de ejecución del levantamiento, ya que la adopción del sistema de gobierno republicano y la laicización del Estado fueron responsables de la reducción de la actuación de la Iglesia en el proceso de recolección de datos<sup>3</sup>. Por su parte, con relación a los ítems investigados, la modificación más significativa ocurrió solo en el Censo de 1900, cuando se eliminó el ítem relacionado con el color.

De esta forma, mientras el país experimentaba una modificación sensible con relación a su composición poblacional, con la llegada de cientos de miles de inmigrantes, el Estado brasileño optó por silenciar el perfil de color o raza de la población. Sin embargo, esta medida no puede entenderse separada de los ideales de blanqueamiento que circulaban en el cuerpo social en ese momento. En los escritos de hombres como Silvio Romero, Nina Rodrigues, João Batista de Lacerda y Oliveira Vianna, por ejemplo, el mestizaje presente en la sociedad era vista como un obstáculo al progreso, que se resolvería con el blanqueamiento gradual de la población<sup>4</sup>.

A principios del siglo XX, la cuestión racial era, al mismo tiempo, un problema de orden ideológico y práctico, debido al gran contingente de ex esclavizados y sus descendientes, para quienes la emancipación jurídica llegó sin perspectivas de ciudadanía. Desde esta perspectiva, la raza o color y la cuestión habitacional se entrelazaron. En medio de los primeros impulsos de expansión urbana e industrialización, una parte significativa de la población fue considerada inadecuada e inferior para ser incorporada al *ethos* de la modernidad que se anunciaba.

La construcción de avenidas, la ampliación de calles y la demolición de colinas, íconos de la modernidad republicana, afectaron directamente los espacios destinados a la vivienda de la población pobre, en su mayoría gente negra y parda. Eternizados en el imaginario colectivo por la novela

de Aluísio Azeved<sup>5</sup>, las viviendas colectivas de la región central de Río de Janeiro, en ese momento Distrito Federal, fueron entendidos como sinónimos de insalubridad, degradación e inmoralidad, y se convirtieron, por tanto, en los objetivos prioritarios de la acción estatal durante las reformas urbanísticas realizadas en los primeros años del siglo pasado.

Las miradas del poder público también se dirigieron a las construcciones erigidas en las laderas de la ciudad. La capital de la república, bajo el mando del alcalde Francisco Pereira Passos, realizó un censo propio en el año 1906. Aunque el término “favela” aún no designaba un sector censal específico, ya había una clara mención al “Morro da Favella” y a otros similares, con clara referencia a sus construcciones y a sus respectivos habitantes no deseados<sup>6</sup>.

Desde el principio, concebidas como contrarias a los principios de civilidad y progreso, las favelas fueron tratadas de forma negativa y estereotipada en los discursos institucionales y en la prensa. En la década de 1930, cuando se publicó el Código de Obras de Río de Janeiro, la construcción de nuevas favelas y la reforma o mejora de las existentes fueron taxativamente prohibidas<sup>7</sup>. Antros de alcohólicos, meretrices, prostitutas, vagabundos y hechiceras, estos territorios fueron resignificados de vez en cuando como símbolos nocivos de lo peor que podía haber en las ciudades<sup>8</sup>.

En el mismo período, se creó el Instituto Nacional de Estadística. En 1936, el Consejo Brasileño de Geografía fue incorporado a la institución y dio origen a lo que hoy es el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Así, el organismo nació en pleno gobierno de Vargas, como símbolo del esfuerzo del Estado brasileño por construir conocimientos capaces de subsidiar el arte de gobernar. El enfoque de su actividad, notablemente, era la colectividad ya mencionada: la población.

El primer censo conducido por el IBGE fue el de 1940, pero las favelas solo fueron incluidas en el levantamiento de la década siguiente. Hasta entonces, las investigaciones sobre estos territorios estaban a cargo de la alcaldía del Distrito Federal, primero a través del Departamento de Asistencia Social y luego del Departamento de Geografía y Estadística. En 1948, la alcaldía de Río de Janeiro realizó el primer censo de favelas, consideradas como un problema para la ciudad y, por ende, para las administraciones públicas en diferentes niveles. Bajo el mando del IBGE, en 1950 se llevó a cabo el censo nacional, y las favelas fueron incorporadas por primera vez en las investigaciones de todo el país.

En el censo de favelas de 1948, conducido por la alcaldía de Río de Janeiro, el racismo se hizo evidente. Los habitantes de las favelas fueron concebidos como atrasados e incompatibles con la modernidad idealizada para el país. Por su parte, en el Censo de 1950, esta perspectiva dio paso a una comprensión centrada en las condiciones de vida de la población residente, compuesta en su mayoría por personas negras o pardas, y en las características de las viviendas. El enfoque, entonces, se dirigió a la dura realidad experimentada por estos grupos en relación con la situación habitacional, educación, empleo, ingresos y acceso a servicios públicos<sup>6</sup>.

De este modo, desde mediados del siglo pasado, el IBGE ha realizado esfuerzos significativos para retratar los territorios populares en todo Brasil. Es importante destacar, sin embargo, que el organismo dio sus primeros pasos bajo el Estado Nuevo de Getúlio Vargas y todavía se fortalecía institucionalmente cuando Brasil enfrentó el golpe civil-militar de 1964. Las políticas destinadas a la demolición de construcciones populares se implementaron en Río de Janeiro ya en la década de 1950 y se adoptaron a nivel nacional durante el gobierno dictatorial<sup>9</sup>. En los censos nacionales, el impacto se sintió cuando el término “favela”, utilizado en los censos de 1950 y 1960, fue reemplazado por la terminología “aglomerados urbanos excepcionales” bajo el gobierno autoritario; y el ítem de raza o color fue eliminado del cuestionario censal en 1970<sup>10</sup>.

Para el Censo de 1980, hubo un nuevo cambio en la nomenclatura, y la designación adoptada fue “aglomerados especiales urbanos”. Aún a mediados de esa misma década, surgió otro cambio, y los territorios populares fueron llamados “aglomerados subnormales”, denominación que persistió desde el Censo Demográfico de 1991 hasta el de 2022. Tantos cambios solo pueden comprenderse si se considera el presupuesto subyacente a los términos utilizados. De una forma u otra, todos se basaban en la reiteración de la ausencia y en la perspectiva homogeneizante<sup>11</sup> de las favelas y territorios similares.

En realidad, este enfoque central no es exclusivo del IBGE, ya que ha orientado, a lo largo del tiempo, diversas clasificaciones y conceptos elaborados por una variedad de instituciones en todo el planeta, incluyendo los conceptos de *slum* o *informal settlements* de las Naciones Unidas. Se estima que alrededor de mil millones de personas viven actualmente, en todo el mundo, en favelas y asentamientos informales. Este número podría estar subestimado debido a las dificultades para capturar estos datos en diversos

países y a la dinámica de formación y dispersión de estos territorios. Se trata de un mundo que ya presentaba, en 2021, al 56% de su población viviendo en áreas urbanas, con una proyección de aumento de esta tasa al 68% en 2050<sup>12</sup>. Esta forma de comprender y actuar con relación a los territorios populares en Brasil predominó, desde la perspectiva estatal, durante gran parte del siglo pasado. Y, en el cuerpo social, fue solo en la década de 1980, en medio de los movimientos de redemocratización, cuando las discusiones sobre la necesidad de urbanizar estos espacios y de asegurar la ciudadanía a sus habitantes alcanzaron mayor visibilidad<sup>13</sup>.

La producción del espacio urbano conlleva contradicciones que se expresan en la formación, en las mismas ciudades, de territorios dotados de infraestructura, servicios públicos, equipamientos y seguridad de la tenencia, junto a otros donde la oferta de estos elementos es inexistente, incompleta o precaria. Sin embargo, fue precisamente esta condición la que, a lo largo de décadas, hizo que las poblaciones que viven en estos espacios desarrollaran lógicas y formas propias de organización de la vida, configurando identidades y relaciones sociales diversas, basadas en otras presencias, como la colectividad y la creatividad.

Es posible que el término **favela** – acuñado a partir de la realidad carioca y dotado de visiones peyorativas en su génesis – no sea suficiente para incorporar todas las formas en que las diferentes poblaciones, en las distintas regiones del país, comprenden sus territorios de [r]existencia. Sin embargo, es necesario atender a los anhelos que surgen del proceso de resignificación del epíteto, ahora tomado como afirmación de una identidad socioterritorial positiva, que ha ocurrido en las últimas décadas. Los grupos que residen en estos lugares – favelas, comunidades, villas, palafitos, mocambos, entre otros nombres y situaciones observadas en todo Brasil – se negaron a permanecer bajo la designación de “sub”; reivindicaron su papel como actores de su propia historia.

El poder se manifiesta a través de diferentes mecanismos que, juntos, componen dispositivos de control<sup>14</sup>. Los discursos son algunos de estos mecanismos, porque nombrar es ejercer poder. El IBGE es un organismo perteneciente al aparato del Estado. Y el Estado no es neutral, nunca lo ha sido. Después de casi cuatro décadas utilizando la misma nomenclatura, el IBGE asumió el compromiso institucional – y la decisión política – de no seguir contribuyendo a perspectivas estigmatizantes acerca de las poblaciones y territorios, reiteradamente difundidas en el imaginario social. Como institución del Estado brasileño, el IBGE

asumió la responsabilidad inherente de retratar al pueblo brasileño – con datos, pero yendo más allá de ellos – a partir de la identidad que estos grupos reclaman. Quizás sea este el camino, de hecho, hacia la construcción de un Estado democrático. El inicio para la ciudadanía efectiva que se les han negado a esta población y a sus antepasados

### **Favela y comunidades urbanas: un giro político y epistemológico**

La sección anterior evidenció que producir información estadística y geoespacial sobre las favelas y comunidades urbanas nunca ha sido una tarea sencilla, empezando por la construcción de los parámetros y conceptos que deben guiar la clasificación de estos territorios. Como se ha visto, la búsqueda de una categoría esencialmente técnica que reflejara la diversidad histórica y geográfica de Brasil resultó en la elaboración del concepto de aglomerado subnormal, vigente de 1991 a 2024 en las investigaciones censales y conteos poblacionales realizados por el IBGE. Sin embargo, han surgido diversas interrogantes hacia la institución, especialmente a partir de la divulgación de los resultados del Censo Demográfico de 2010, refiriéndose tanto al papel del concepto en la (re)producción de narrativas estigmatizantes — cuyos efectos son vividos cotidianamente por las poblaciones de las favelas y comunidades urbanas — como a los bloqueos que el concepto y sus parámetros pueden imponer a la propia producción de información, resultando, por ejemplo, en la subnotificación de estos territorios y sus habitantes. Se trata, por tanto, de un *concepto-obstáculo*<sup>15</sup>.

Las críticas al concepto se fundamentan en el marco legal y normativo vinculado al derecho a la vivienda, entendido como un derecho humano fundamental desde la Declaración Universal de 1948. En Brasil, el derecho a la vivienda está previsto en el art. 6° de la Constitución Federal de 1988, que también aborda la función social de la propiedad y el instrumento de usucapión, en los artículos 182 y 183, regulados a su vez por el Estatuto de la Ciudad (Ley n° 10.257/2001)<sup>16</sup>. Es importante destacar la ampliación de la noción del derecho a la vivienda hacia el derecho a una vivienda adecuada, expresado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde 1976 y ratificado por Brasil en 1991. Garantizar el derecho a una vivienda adecuada significa garantizar el “derecho a vivir, donde sea que sea, con seguridad, paz y dignidad”<sup>17</sup>.

Frente a este marco normativo, las favelas y comunidades urbanas deben ser comprendidas como territorios cuya centralidad no reside en la

irregularidad, informalidad, ilegalidad o subnormalidad (en el sentido de estar por debajo de la norma), sino en la lucha de sus poblaciones por la garantía del derecho a una vivienda adecuada, alineada con los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana. Además, aunque se trate de territorios donde la acción del Estado históricamente no se ha basado en la garantía de este derecho y que, por lo tanto, presentan carencias de diversas índoles, ¿deben seguir siendo definidos por la negación, es decir, por lo que no son?

Estas representaciones reducen las favelas a la “condición de territorios precarios, ilegales, inacabados, desordenados e inseguros: el reverso de la ciudad”<sup>15</sup>. Sus habitantes, así, son vistos como personas “sin derechos” o con derechos diferentes a los de todos los demás ciudadanos. Además, la lucha de las poblaciones de las favelas y comunidades urbanas por la garantía del derecho a una vivienda adecuada, junto con algunas intervenciones públicas y privadas puntuales, ha desarrollado iniciativas urbanísticas que han transformado estos territorios a lo largo de las últimas décadas, exigiendo, por lo tanto, la actualización de los conceptos que buscan representarlos.

Cabe destacar que los conceptos aquí se entienden como constructos sociales que, por lo tanto, materializan elecciones y valores. “Nuestras interpretaciones nunca son descomprometidas y neutras, sino también una forma de implicación/recreación del/con el mundo”<sup>18</sup>. Cruz<sup>19</sup>, inspirado en Deleuze, propone que los conceptos deben ser comprendidos como dispositivos que funcionan a través de tres grandes líneas: de visibilidad/enunciación, de fuerza y de objetivación. La primera incide sobre la realidad en la medida en que indica lo que debe ser visible y enunciado y lo que debe permanecer en la sombra, inaugurando, por lo tanto, nuevas capacidades perceptivas sobre lo real. La línea de fuerza, por su parte, rasga “el caos de lo real, instituyendo realidades, clasificando, jerarquizando visiones y divisiones del mundo social”. Las líneas de visibilidad/enunciación y de fuerza, juntas, instituye la línea de objetivación, que no es más que una lente de lectura del mundo, de comprensión e intervención sobre la realidad.

*Esto implica ver los conceptos como herramientas analíticas, pero también como dispositivos ético-políticos de intervención en el mundo. En este sentido, al producir o utilizar un determinado concepto, no estaremos realizando una mera operación cognitiva, sino al mismo tiempo una acción epistémica ética y política*<sup>19</sup>.

Gonçalves<sup>6</sup> indica la línea de fuerza del concepto *aglomerado subnormal* al enfatizar su papel

en el refuerzo de la “idea de una jerarquía entre las favelas y los demás barrios de la ciudad” (p. 23-24). De la misma manera, el sesgo peyorativo del concepto, al extenderse de las características físicas a la población que reside en estos territorios<sup>20</sup>, interviene sobre la realidad, operando políticamente y promoviendo acciones discriminatorias.

*Favelas, bastees, kampungs, slums: su existencia — y persistencia — en las ciudades de la periferia del capitalismo (así como en los guetos y banlieues en su centro) desafía permanentemente los esfuerzos universalistas de las utopías del urbanismo. En todos estos casos, hay una asociación entre una espacialidad marcada por las lógicas de la vida en contextos de escasos recursos y una condición sociopolítica: el outcast, marginal o fuera del orden. La propia elección de los términos para designar esta espacialidad — en inglés, slum (sinónimo de criminal, estafador), o, en portugués, “aglomerado subnormal”, utilizado por el IBGE, nuestro organismo oficial de demografía — no solo lleva una condición de alteridad, sino que también expresa claramente esta Gestalt discriminatoria*<sup>21</sup>.

Ante el conjunto de cuestiones sintetizadas en los párrafos anteriores, el IBGE comenzó a reflexionar sobre la necesidad de modificar el concepto de *aglomerado subnormal* ya a principios de la década de 2000. Iniciativas como la formación de un grupo de trabajo en 2003 y la discusión del tema en grandes encuentros sobre la producción estadística y geocientífica, como el GT de Favelas y Aglomerados, que actuó de 2003 a 2005; el II Encuentro Nacional de Productores y Usuarios de Información Económica, Social y Territorial, la V Conferencia Nacional de Estadística (Confest) y la IV Conferencia Nacional de Geografía y Cartografía (Confega), realizadas en 2006; y la III Conferencia Nacional de Productores y Usuarios de Información Estadística, Geográfica y Ambiental (Infoplan), en 2016, colocaron en la agenda del organismo la necesidad imperiosa de promover este cambio, especialmente después de la divulgación de los resultados del Censo Demográfico 2010.

Sin embargo, frente a los desafíos relacionados con la aceptación de un único término en todo el país y la estandarización y comparabilidad de los datos, entre otros, el concepto persistió hasta el Censo 2022. En el contexto de esta operación, el IBGE formó el Grupo de Trabajo Favelas y Comunidades Urbanas en 2022, compuesto por técnicos de diversas áreas del organismo, cuyo objetivo fue apoyar la mejora de la investigación y reformular la nomenclatura *aglomerado subnormal* a tiempo de que el nuevo nombre pudiera

constar en los materiales de divulgación de los resultados del Censo. Complementariamente, el grupo fue encargado de reescribir los criterios que guían la clasificación de estos territorios, buscando abordar las cuestiones planteadas en los párrafos anteriores, es decir, alineando el concepto con la comprensión de las poblaciones residentes en estas áreas en el marco del derecho a una vivienda adecuada y de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana.

Las acciones del GT partieron del consenso en torno a la necesidad de modificar el concepto. Sin embargo, también fue consensual la certeza de que este proceso requeriría el apoyo de otros actores. Así, el grupo organizó el I Encuentro Nacional de Producción, Análisis y Difusión de Información sobre las Favelas y Comunidades Urbanas de Brasil, realizado en Brasilia-DF, del 25 al 29 de septiembre de 2023, con el objetivo de *reflexionar colectivamente sobre las representaciones construidas por el IBGE respecto a las favelas y comunidades urbanas brasileñas, considerando la posibilidad de suprimir el uso de la nomenclatura “aglomerado subnormal” en las bases y materiales de divulgación del Censo de 2022, sustituyéndola por otra que pueda servir también como punto de partida para la futura reformulación del concepto, con el objetivo de preparar nuevas investigaciones*<sup>22</sup>.

El IBGE optó por denominar el evento utilizando el término “favelas y comunidades urbanas”, aportando un concepto más amplio, con el fin de retirar el nombre *aglomerado subnormal* del vocabulario de los técnicos y usuarios de la información producida por el organismo. Aunque no se desestimó del todo la posibilidad de que esta fuera la nueva nomenclatura elegida después del proceso de consulta (como de hecho fue), la propia propuesta inicial elaborada en el marco del grupo consultivo y disponible para debate y consulta durante el encuentro, como se verá más adelante, no incluyó el complemento “comunidades urbanas”.

Cabe destacar que, en este momento, el IBGE no se propuso alterar el contenido de los criterios, ya que estos orientaron la investigación censal de 2022. Además, modificar la esencia de los criterios implicaría la imposibilidad de comparar los resultados de los censos de 2010 y 2022.

Previamente al encuentro, el GT invitó a algunos actores involucrados con el tema para formar un grupo consultivo con el objetivo más inmediato de ayudar al IBGE en la tarea de revisión conceptual. Con ello, se ambicionó construir en el seno de este colectivo una propuesta inicial de nueva nomenclatura y una nueva redacción de los criterios para estar disponibles para debate y

consulta ampliada durante el encuentro nacional.

Algunos puntos de los debates realizados en el ámbito del grupo consultivo merecen destaque, siendo centrales para la revisión realizada por el IBGE. En primer lugar, se destaca la aceptación irrestricta de la reanudación del término “favela”, siguiendo un movimiento creciente de afirmación y resignificación de estos territorios, a la luz del paradigma de la potencia.

Durante décadas, la favela fue entendida como algo que debía ser abolido de la ciudad, que a su vez se veía como oposición a la favela. Ganando expresión en el paisaje urbano —especialmente en Río de Janeiro— a partir de los años 1920, la favela apareció como una cuestión social relevante en los años 1940, siendo considerada, sin embargo, um “*quiste urbano necesitando ser extirpado. Aglomeración “desordenada” con un ambiente social “desintegrado”, “promiscuo”, sin “higiene”, la favela a principios de la década de 1940 recibe esbozos de planes y proyectos que serían la “solución final” de una ideología dominante, el sueño de los medios oficiales y de la ciudad: “acabar con la favela”*<sup>23</sup>.

Se establecieron las condiciones ideológicas para que, a partir de los años 1960, las reubicaciones se convirtieran en sistemáticas, como una forma de intervención estatal sobre estos territorios. En los años 1980, estalla el neoliberalismo, lo que resulta en la agudización de la crisis habitacional y de la violencia, así como en el empobrecimiento de las clases medias<sup>24</sup>, consolidando la presencia de las favelas en el paisaje urbano brasileño. En este contexto, estudios clásicos de la sociología urbana de finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 —como los de Leeds y Leeds<sup>25</sup>, Valladares<sup>26</sup> y Oliveira<sup>27</sup>— contribuyen a sacar las favelas del anonimato y de la “condición de subproducto indeseable de la urbanización brasileña”<sup>15</sup>. Sin embargo, es solo en la primera década del siglo XXI que las favelas comienzan a ser vistas como “territorios de reinención de la ciudad”<sup>28</sup>, cuando diversos movimientos populares e investigadores empiezan a cuestionar el paradigma de la carencia y la división favela-ciudad<sup>29</sup>.

Al mismo tiempo, nuevos movimientos sociales han ocupado la escena pública trayendo demandas asociadas al derecho a la ciudad. Además, las políticas de acción afirmativa implementadas a partir de la década de 2000 han permitido que jóvenes provenientes de estos territorios accedan a universidades y cargos públicos, destacando la necesidad de que el conocimiento técnico-científico sea construido, cada vez más, a partir de los territorios y de las personas que los producen co-

tidianamente. Esto implica la revisión de conceptos, representaciones y métodos que reproducen estigmas y/o no son reconocidos o aceptados por las poblaciones de estos territorios. Esta amalgama de procesos ha resignificado la favela como un lugar de la “afirmación cotidiana del vivir e inventar la ciudad, como obra humana compartida”<sup>15</sup>, siendo reconocido y apropiado por el IBGE en la reformulación conceptual en cuestión.

No obstante, se resaltó la indispensabilidad de que, en la nueva nomenclatura, la favela estuviera acompañada de un complemento, preocupación que se vincula a la noción de que el término por sí solo es un concepto polisémico y complejo, entendido a partir de claves analíticas distintas que, en términos generales, están relacionadas con las diferentes concepciones que se tienen de la ciudad<sup>30</sup>. Además, el término “favela” no es reconocido de manera unánime en todo el territorio brasileño, teniendo mayor expresividad en los estados de la región Sudeste, especialmente en Río de Janeiro y São Paulo, y aún cargado de estigmas y estereotipos en diversas regiones del país.

En las reuniones realizadas previamente al encuentro, sin embargo, el grupo consultivo rechazó el término “comunidades urbanas” como complemento de “favelas”. Además de abordar la polisemia y la fluidez de la comunidad, los debates señalaron su carácter eufemístico, asociado con la ocultación y la no afirmación de la favela. Se trata, no obstante, de una concepción sobre el término frecuente en sectores de la academia y organizaciones sociales de los estados de Río de Janeiro y São Paulo.

Se destaca, en este texto, que el concepto sociológico de comunidad puede ser interpretado desde una perspectiva asociada a la construcción de identidades de resistencia frente a tendencias sociales predominantes<sup>31</sup>. Si las favelas y comunidades urbanas son leídas como territorios de lucha por la garantía del derecho a una vivienda adecuada o, en última instancia, del derecho a la ciudad, el concepto de comunidad, incluso considerado estrictamente desde el punto de vista sociológico, se alinea con las cuestiones planteadas al IBGE para la reformulación de la nomenclatura *aglomerado subnormal*. La relación del término comunidad con la ocultación de la favela, por su parte, resulta de la estigmatización del propio término favela, un proceso que perduró por décadas, pero que ha sido cuestionado por diversos actores en los últimos años, como se ha visto.

De todos modos, como alternativas al complemento comunidades urbanas, el grupo consultivo propuso las expresiones territorios populares

y asentamientos populares. El término territorios populares tuvo buena aceptación; sin embargo, el grupo entendió que podría generar interpretaciones equivocadas debido a su amplitud, ya que habría diversos territorios populares en Brasil, con características considerablemente distintas a las de las favelas, como los territorios tradicionales o barrios populares dotados de seguridad de la tenencia, servicios y equipos públicos, urbanización según los estándares vigentes, etc. Así, la propuesta llevada al encuentro nacional fue, al final, favelas y asentamientos populares.

En cuanto a la nueva redacción de los criterios que orientan la clasificación de las favelas y comunidades urbanas, el grupo consultivo reforzó la imprescindibilidad de que el concepto representara estos territorios como espacios de afirmación y derechos no atendidos, en lugar de territorios carentes y en desacuerdo con la legislación.

El grupo también discutió la importancia de que, en el futuro, se incorporen a las investigaciones realizadas por el IBGE elementos asociados a sociabilidad, identidad, seguridad pública y formas propias de organización de la vida y del espacio, además de haber indicado la necesidad de estudios sobre la cuestión de tierras, como se reforzó en el encuentro nacional y se verá en la sección siguiente.

Con base en el debate con el grupo consultivo, el IBGE construyó la propuesta inicial de nueva nomenclatura – *favelas y asentamientos populares* – y redacción de los criterios, sometida a evaluación durante el encuentro, tanto en las mesas de conversación como mediante la disponibilidad de un formulario electrónico divulgado ampliamente a participantes y público en línea. La semana anterior al encuentro, la propuesta fue presentada y debatida en dos ocasiones: en el Seminario ENCE/DGC, promovido por la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas y por la Dirección de Geociencias, con el tema “Favelas y Comunidades Urbanas en el IBGE”, que incluyó presentaciones técnicas del IBGE sobre los desafíos y las innovaciones operacionales relacionadas con la investigación censal en este recorte territorial y una conferencia del profesor Jorge Luiz Barbosa, miembro del grupo consultivo.

La propuesta también fue discutida en el taller “Debatando el concepto de favelas con el IBGE”, como parte de la programación del 1º Seminario de Investigación Favela es el Centro, organizado por el Museo de las Favelas en São Paulo. En este taller, la propuesta construida en el grupo consultivo fue debatida con movimientos

sociales y líderes de favelas de São Paulo, destacando algunas pistas importantes sobre lo que se presentaría en la semana siguiente en el encuentro en Brasilia, como la posible reanudación del término *comunidad urbana* y la resistencia a *asentamientos populares*.

La programación del encuentro nacional incluyó una conferencia y una mesa de apertura, seis mesas de conversación y una presentación, que abordaron los siguientes puntos: diversidad territorial de las favelas y comunidades urbanas brasileñas; derecho a la ciudad, posesión y propiedad; representaciones, clasificaciones y narrativas; producción de información más allá de los organismos oficiales; desafíos operacionales de recolección, mapeo y supervisión; y uso, apropiación y expectativas respecto a la información producida por el IBGE.

La composición de la mesa y de las mesas de conversación buscó atender a la diversidad racial, de género, institucional, regional y de formas de actuación en los territorios, contando con representantes de asociaciones comunitarias, organizaciones sociales, academia y organismos públicos. Al final, se realizó una plenaria que resultó en la producción colectiva de una carta de demandas al organismo, comprometiéndolo a cumplir el objetivo principal del encuentro: promover la reformulación de la nomenclatura *aglomerado subnormal*. Adicionalmente, se enviaron demandas para las futuras investigaciones del IBGE en las favelas y comunidades urbanas.

El término *asentamientos populares* de hecho fue descartado en el taller del Museo de las Favelas en las primeras actividades del encuentro nacional, ya que estaba relacionado con la acción del Estado y no sería fácilmente reconocido por los residentes de favelas y comunidades urbanas. Se retomó la expresión *comunidades urbanas*, entendida principalmente como un término asociado al modo en que las personas que residen en estos territorios los definen y reconocen, especialmente fuera del eje Río-São Paulo.

Participantes invitados para las mesas de conversación que asistieron al evento como representantes de localidades de Belém/PA, Fortaleza/CE, Ceilândia/DF, São Luís/MA, Recife/PE, Maceió/AL, Porto Alegre/RS y Belo Horizonte/MG defendieron el uso del término *comunidad*, destacando la relevancia de la ampliación del proceso de consulta realizado por el IBGE que culminó en el encuentro nacional en Brasilia. El IBGE es el único organismo que se propone identificar, clasificar y mapear todas las favelas y comunidades urbanas de Brasil. Para enfrentar este desafío, que invo-

lucra una discusión conceptual, es indispensable que el proceso de consulta sea amplio y diverso, considerando las particularidades y singularidades de la formación socioespacial brasileña.

En cuanto a la nueva redacción de los criterios sometida a evaluación, principalmente a través del formulario electrónico – completado por 55 participantes – el resultado fue positivo, presentando comentarios y reflexiones solamente de los participantes que se relacionan más con la agenda futura de trabajo del IBGE sobre el tema.

El IBGE, con el apoyo del grupo consultivo y basándose en todos estos insumos, indicó la nomenclatura *favelas y comunidades urbanas* como la más adecuada a las discusiones realizadas durante el proceso de consulta, considerándola como una entrada que surgió de los sujetos políticos directamente involucrados en este debate. Se destaca la popularidad del término, especialmente fuera de la región Sudeste, y el giro epistemológico promovido con esta perspectiva, dado que la nueva nomenclatura reconoce y toma como punto de partida las formas de producción de estos territorios a partir de las prácticas. Por lo tanto, hay un reconocimiento del saber y del hacer efectivamente popular, con la construcción de un concepto que lleva una mayor representatividad e identificación con la población.

Con el fin de evidenciar que la nueva nomenclatura, aunque apoyada en un concepto – comunidad – de carácter esencialmente sociológico, sigue siendo una categoría territorial, se reforzó la necesidad de mantener el calificativo urbano y se enfatizó el uso del término *territorios populares* en la definición inicial del concepto.

Basado en todo este proceso de consulta y participación popular, el IBGE presentó, en la Nota Metodológica Sobre el Cambio de Aglomerados Subnormales a Favelas y Comunidades Urbanas<sup>32</sup>, el concepto *favelas y comunidades urbanas*, estableciendo un puente entre el campo de la producción de información para las políticas públicas y los territorios que son objeto de esas políticas, avanzando hacia políticas habitacionales y urbanas que dialoguen con los modos de producción y actores presentes en esos territorios.

El Cuadro 1 – extraído de la Nota Metodológica del IBGE<sup>32</sup> – expone la nueva redacción de los criterios para la identificación y el mapeo de las favelas y comunidades urbanas, así como las justificaciones producidas por la institución, después de este amplio proceso de estudios y consultas, para las principales modificaciones realizadas.

**Cuadro 1.** Nueva redacción de los criterios de identificación y mapeo de las favelas y comunidades urbanas.

<b>Introducción</b>	
<b>Redacción previa a la reformulación</b>	<b>Nueva redacción</b>
<p>Formas de <b>ocupación irregular de terrenos de propiedad ajena (públicos o privados)</b> para fines de vivienda en áreas urbanas y, en general, caracterizados por un <b>patrón urbanístico irregular, carencia de servicios públicos esenciales y ubicación en áreas que presentan restricciones a la ocupación.</b></p> <p>La identificación de Aglomerados Subnormales debe hacerse con base en los siguientes criterios:</p>	<p><b>Territorios populares</b> originados a partir de diversas estrategias utilizadas por la población para atender, generalmente de forma autónoma y colectiva, sus necesidades de vivienda y usos asociados (comercio, servicios, ocio, cultura, entre otros), <b>frente a la insuficiencia e inadecuación de las políticas públicas y las inversiones privadas dirigidas a garantizar el derecho a la ciudad.</b></p> <p>En muchos casos, debido a su origen compartido, relaciones vecinales, compromiso comunitario y uso intenso de espacios comunes, constituyen identidad y representación comunitaria.</p> <p>En Brasil, estos espacios se manifiestan en <b>diferentes formas y nomenclaturas</b>, como favelas, ocupaciones, comunidades, quebradas, grutas, bajadas, alagados, villas, ressacas, mocambos, palafitos, loteamientos informales, villas de malocas, entre otros, expresando diferencias geográficas, históricas y culturales en su formación.</p> <p>Estas se ven agravadas por la inseguridad jurídica <b>de la tenencia, que también compromete la garantía del derecho a la vivienda y la protección legal contra desalojos forzados y desalojos.</b></p> <p>Para la identificación de las favelas y comunidades urbanas, el IBGE utiliza los siguientes criterios:</p>
<p><b>Justificación:</b> La introducción al concepto sintetiza diversos puntos planteados a lo largo de este documento, comenzando por la necesidad de especificar, desde el inicio, que se trata de una categoría territorial, optando por el uso del término “territorios populares”. También se destaca la importancia de considerar el carácter de producción autónoma de estos territorios, aunque, en casos excepcionales, se trate de asentamientos producidos por el Estado (por eso el uso del adverbio “generalmente”). El derecho a la vivienda se ha presentado como un elemento central, buscando alinear el concepto del IBGE con los pactos internacionales y el marco normativo brasileño posterior a la Constitución Federal de 1988. Se procuró, además, eliminar la noción de que las favelas y comunidades son territorios carentes por sí mismos, enfatizándolos como resultado de la insuficiencia e inadecuación de las políticas públicas y de las inversiones privadas. A continuación, se destacó los aspectos identitarios y comunitarios que, en la mayoría de los casos, conforman las favelas y comunidades urbanas. Esta fue una cuestión reiterada en diversos momentos a lo largo de todo el proceso de consulta realizado, además de ser explorada en investigaciones académicas. Esta característica sustentó la reflexión sobre la pertinencia del uso de “comunidades urbanas” como complemento del término “favelas”. Al mismo tiempo que este complemento abre espacio para la incorporación de diversas formas de autoidentificación de las poblaciones en relación con sus territorios, permite destacar su carácter comunitario. Finalmente, se destacaron las diferentes denominaciones conocidas para referirse a territorios con estas características en las diferentes regiones del país. Este énfasis es fundamental, ya que refuerza el concepto de favelas y comunidades urbanas como un concepto amplio que incorpora y reconoce múltiples formas de denominación de los territorios, conferidas por las propias poblaciones. El último párrafo de la introducción al concepto resume todos los elementos que componen la nueva redacción de los criterios, considerando el nuevo enfoque del IBGE sobre las favelas y comunidades urbanas. A continuación, se presentan los criterios y su nueva redacción, seguidos de las justificaciones.</p>	
<b>Redacción previa a la reformulación</b>	<b>Nueva redacción</b>
<p>En caso de <b>ocupación irregular</b> del terreno, es decir, cuando los domicilios están en terrenos de propiedad ajena (pública o privada), ya sea en la actualidad o en un período reciente (obtención del título de propiedad del terreno hace diez años o menos) y cuando a la <b>ocupación irregular</b> del terreno se suma una o más de las siguientes características:</p>	<p>Predominancia de domicilios con grados diferenciados de <b>inseguridad jurídica de la posesión</b>; y, al menos, uno de los siguientes criterios:</p>

continúa

**Cuadro 1.** Nueva redacción de los criterios de identificación y mapeo de las favelas y comunidades urbanas.

<p><b>Justificación:</b> La nueva redacción tiene como presupuesto el derecho a una vivienda adecuada, basado en el Comentario No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y en el ordenamiento jurídico brasileño posterior a la Constitución Federal de 1988, expresado principalmente en el Estatuto de la Ciudad (Ley No. 10.257/2001), que presenta como principio fundamental la función social de la propiedad urbana. En la medida en que las favelas y comunidades urbanas son producidas con el propósito de garantizar el derecho a la vivienda, y considerando que la propiedad debe cumplir su función social, resulta anacrónico y alejado de los preceptos sociales fundamentales calificar a estos territorios como irregulares, así como hablar de “ocupación de propiedad ajena” – lo que resulta en su estigmatización. Se considera, además, que la seguridad de la posesión es uno de los elementos centrales que garantizan el derecho a una vivienda adecuada, siendo su garantía un deber del Estado frente a desalojos arbitrarios y amenazas. Finalmente, se destaca que, en una misma favela o comunidad urbana, puede haber grados diferenciados de inseguridad jurídica de la posesión.</p>	
<b>Redacción previa a la reformulación</b>	<b>Nueva redacción</b>
<b>Precariedad</b> de los servicios públicos esenciales, como iluminación eléctrica domiciliaria, abastecimiento de agua, saneamiento y recolección de basura regular <b>y/o</b>	<b>Ausencia u oferta incompleta y/o precaria de servicios públicos</b> (iluminación eléctrica pública y domiciliaria, abastecimiento de agua, saneamiento, sistemas de drenaje y recolección de basura regular) por parte de las instituciones competentes; <b>y/o</b>
<p><b>Justificación:</b> La principal modificación en este aspecto se refiere al cambio de perspectiva, buscando evidenciar que el derecho a una vivienda adecuada es un derecho fundamental y, por lo tanto, promoverlo es un deber del Estado y de las instituciones competentes. Al considerar las favelas y comunidades urbanas como territorios marcados por la precariedad de los servicios públicos, se corre el riesgo de promover cierta naturalización de esa condición, calificándolos como carentes o incluso precarios por sí mismos. La nueva redacción identifica estos territorios, en lo que respecta a los servicios públicos esenciales, desde otro ángulo, que es la oferta, es decir, las favelas y comunidades urbanas no son carentes; la oferta de servicios públicos esenciales es la que es incompleta o precaria.</p>	
<b>Redacción previa a la reformulación</b>	<b>Nueva redacción</b>
<b>Urbanización fuera de los estándares vigentes</b> , reflejada en la presencia de vías de circulación estrechas y de alineamiento irregular, lotes de tamaños y formas desiguales, ausencia de aceras o de ancho irregular y construcciones no regularizadas por organismos públicos <b>y/o</b>	Predominio de edificaciones, calles e infraestructura que suelen ser <b>autoproducidos y/o se orientan por parámetros urbanísticos y constructivos distintos a los definidos por los organismos públicos; y/o</b>
<p><b>Justificación:</b> Una vez más, con este cambio se ha buscado evitar la estigmatización de las favelas y comunidades urbanas. Como forma de viabilizar la vivienda frente a la incompletitud o precariedad de iniciativas por parte de los organismos competentes para garantizar este derecho, las poblaciones de estos territorios han desarrollado lógicas propias de organización del espacio, que deben ser reconocidas en sus especificidades, ya que, además de requerir inversiones específicas, en muchos casos presentan soluciones desarrolladas de forma autónoma y comunitaria. Por lo tanto, este reconocimiento debe ir más allá de la simple calificación de esta urbanización como “irregular”.</p>	
<b>Redacción previa a la reformulación</b>	<b>Nueva redacción</b>
<b>Restricción de ocupación</b> , cuando los domicilios se encuentran en áreas ocupadas en desacuerdo con la legislación que busca la protección o restricción de la ocupación con fines de vivienda, como, por ejemplo, zonas de dominio de carreteras, ferrocarriles, áreas ambientales protegidas y áreas contaminadas.	Ubicación en áreas con restricción de ocupación definidas por la legislación ambiental o urbanística, tales como zonas de dominio de carreteras y ferrocarriles, líneas de transmisión de energía y áreas protegidas, entre otras; o en sitios urbanos caracterizados como áreas de riesgo ambiental (geológico, geomorfológico, climático, hidrológico y de contaminación).
<p><b>Justificación:</b> El principal cambio en la redacción de este criterio se refiere a la incorporación de la dimensión del riesgo ambiental, que está estrechamente relacionado con los procesos de vulnerabilización de determinadas poblaciones. Este criterio para la identificación y mapeo de las favelas y comunidades se vuelve fundamental frente al agudizamiento de eventos ambientales que resultan en desastres, impactando profundamente estos territorios, como las crecidas, inundaciones y deslizamientos.</p>	

Fuente: IBGE (2024)<sup>32</sup>.

### Más allá del nombre: perspectivas y desafíos futuros

A principios de los años 2000, la geógrafa Fany Davidovich<sup>33</sup> señalaba que repensar la favela era un tema recurrente caracterizado por sucesivas, pero discontinuas, reanudaciones del tema, así como por la persistencia de concepciones y posicionamientos sobre esos territorios a lo largo del tiempo. A su manera, el reciente cambio realizado por el IBGE, el historial de alteraciones promovidas por el organismo oficial de estadísticas y geoinformación del país y los desafíos ya señalados en el proceso consultivo realizado por el IBGE refuerzan el argumento de la autora.

El proceso de cambio de “aglomerados subnormales” a “favelas y comunidades urbanas” y la reescritura de los criterios a la luz de los preceptos constitucionales, legales y normativos asociados al derecho a la vivienda y al derecho a la ciudad, así como debido a un proceso consultivo, rompe con la lógica de territorios en desacuerdo con la legislación —paisajes fuera de la norma y de lo “normal” según la teoría urbana, la práctica proyectiva y el Estado, que exigen su modificación o extirpación<sup>34</sup>—, destacándolos como espacios de derechos no atendidos. Reconoce, así, que el poder público operó en estos territorios según una lógica incompleta, de discontinuidad e improvisación, y rompe con la narrativa de culpabilización de la víctima, del otro, como señalado por D’Andrea<sup>35</sup>.

En el proceso de consulta para el cambio conceptual, el IBGE fue capaz de movilizar a la sociedad para debatir, colaborar y proponer contribuciones sobre el tema, lo que permitió identificar nuevos y persistentes desafíos para la producción de estadísticas y geografías sobre favelas y comunidades urbanas. Los resultados del I Encuentro Nacional de Producción, Análisis y Difusión de Información sobre las Favelas y Comunidades Urbanas de Brasil son estimulantes y provocadores para el futuro de la producción de información sobre estos territorios.

En general, el documento materializa la intención de consolidar una cultura de gobernanza que promueva la colaboración entre el organismo y la sociedad, mediante la transparencia, la participación de los usuarios y la responsabilidad técnica del instituto, materializada en el principio de relevancia del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas del IBGE<sup>36</sup>, es decir, en atender las necesidades de información de los usuarios de acuerdo con sus demandas. También expone un desafío creciente en la producción de geografías

oficiales al confrontar la necesidad de información para políticas públicas e inversiones, especialmente aquellos relacionados con los derechos urbanos y de vivienda, con la dimensión del espacio vivido, del lugar, de los habitantes y la potencia de esos territorios, ya sea que esté aflorada o en etapa embrionaria.

Es posible que la cuestión de tierras sea la que quede más evidenciada cuando se confrontan las perspectivas anteriores. No se trata de una cuestión inédita en las discusiones sobre el concepto del IBGE, ni es un elemento exclusivo de este. Ella ejemplifica tanto la cuestión de la regularización como la de la inseguridad jurídica de la tenencia, dialogando directamente con aspectos sensibles del derecho a la ciudad y del derecho a la vivienda. Sin embargo, al ser considerada el “denominador común”<sup>37</sup> de la identificación de favelas, desconsidera el sentido de pertenencia, pues un área puede dejar de ser favela con la regularización y titulación de sus habitantes.

Esta situación fue ilustrada por Souza<sup>37</sup> al simular una pregunta que un lector “lego” podría hacer para desarrollar una reflexión sobre los elementos identificadores de la favela: “Pero, ¿y si el Estado dota a una favela de infraestructura y promueve la regularización de la tierra? ¿El espacio seguirá siendo una favela?” Y responde el autor:

*En principio, no; sin embargo, dado que la fuerza de inercia de los prejuicios es muy grande, es probable que, en el imaginario colectivo de la población privilegiada, las concentraciones de personas pobres que continúen siendo espacios probablemente seguirían recibiendo algún tratamiento discriminatorio en la vida cotidiana. De ahí la importancia de enfrentar, complementariamente a la dotación de infraestructura y a la regularización de la tierra, el problema de la pobreza y, también, el desafío representado por los elementos racistas y estigmatizantes presentes en el imaginario y asociados a las imágenes de ciertos lugares<sup>37</sup>.*

La misma pregunta fue hecha por los residentes de favelas en el proceso consultivo realizado por el IBGE: “¿Dejaremos de ser favela o comunidad si hay una regularización de tierras o si se satisfacen todas las necesidades de servicios?” Esta provocación es aún más pertinente si se considera la visión de identidad construida por los residentes y el sentido de pertenencia a las favelas. ¿Acaso el residente de Rocinha o de Paraisópolis dejará de considerar su territorio como favela si el Estado cumple con todos sus deberes constitucionales? ¿No seguiría existiendo la favela a pesar de las intervenciones del Estado como manifestación territorial del lugar?

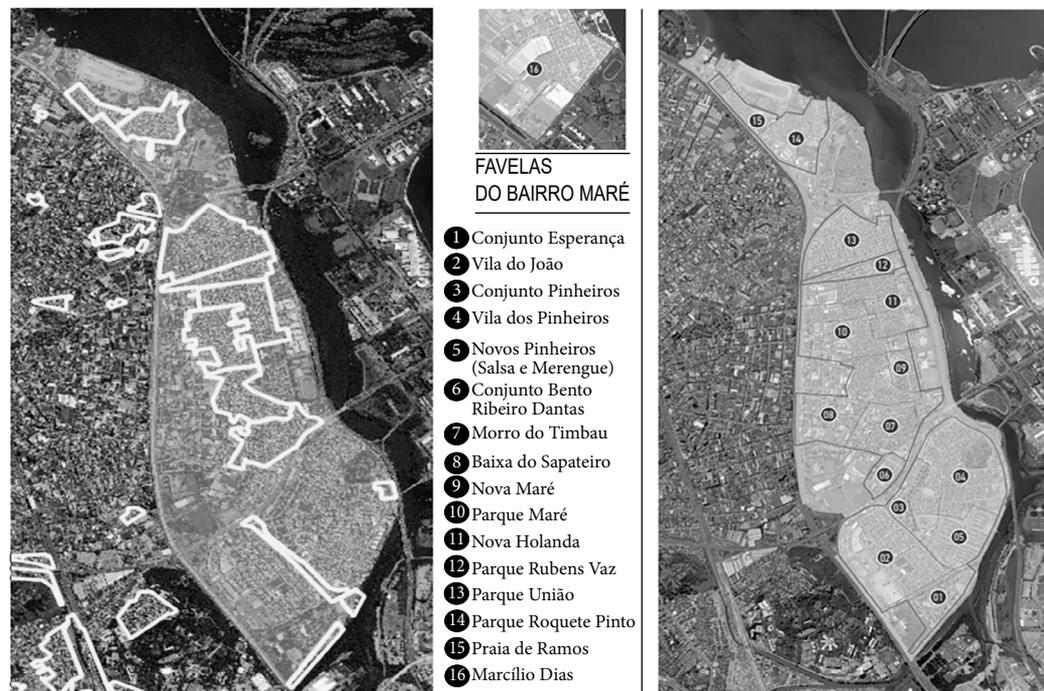
Es un desafío también para el IBGE. Al denominar a las “favelas y comunidades urbanas” a partir de los criterios de regularización de la tierra y dotación de servicios, se enfrentará a la creciente demanda de una población que percibe la favela más allá de estos criterios identificadores.

La Figura 1 representa la geografía de Maré según dos perspectivas diferentes: la del IBGE y la del Censo de Maré, realizado por la Asociación Redes de Maré en colaboración con el Observatorio de Favelas. Las diferencias residen en la cuestión de la tierra, ya que el IBGE no considera las áreas regularizadas y los conjuntos habitacionales. Además, el IBGE considera las áreas de forma aislada, ignorando la idea de complejo. Es posible, a través de los sectores censales, recomponer el área del barrio o complejo, pero esta forma depende de una agregación posterior. Estas diferencias pueden tener impactos en la formulación de políticas públicas e inversiones en estas áreas y probablemente están desconectadas no solo del sentimiento de pertenencia de los residentes, sino también de lo que el sentido común reconoce como favela o complejo de favelas de Maré.

A partir de estas interrogantes y del acumulado de reflexiones hechas por el IBGE desde los años 2000, se señaló la relevancia de reconsiderar la cuestión de tierras como el principal criterio de clasificación en las futuras revisiones conceptuales promovidas por el organismo. Complementariamente, se mencionó la posibilidad de investigar mediante el criterio de autodeclaración de la identidad territorial de los residentes en cuanto al sentido de pertenencia a las favelas y comunidades urbanas.

D’Andrea<sup>35</sup> señala que los territorios periféricos son culturalmente heterogéneos, pero existen elementos diacríticos que permiten a sus habitantes reconocerse y distinguirse. Al tratar de la periferia, destaca algunos elementos que deben ser considerados, pero afirma que el punto de partida del análisis del fenómeno debe ser el territorio.

¿Qué criterios deben ser considerados para identificar, clasificar y, en última instancia, retratar las favelas y comunidades urbanas del país en las estadísticas oficiales? Hay autores<sup>38</sup> que creen que desde hace tiempo que no es posible concebir la favela de forma objetiva, considerando criterios



**Figura 1.** Sectores censales de Maré, según el IBGE, y favelas del barrio, barrio o complejo de Maré, según el Censo de Maré.

Fuentes: IBGE; Censo de Maré.

de carencia infraestructural, morfología, renta y estatus jurídico. Souza<sup>37</sup> considera que es esencial considerar estos elementos conjuntamente e ir más allá, ponderando los sentimientos de las personas y sus identidades.

La conciliación de esta información o perspectivas de clasificación, sin embargo, no se resuelve fácilmente en el proceso de preparación de la base territorial censal o de investigaciones muestrales, como lo reconocieron las propias Naciones Unidas al conformar, entre 2017 y 2023, un grupo de expertos compuesto por agencias de la ONU, otras agencias multilaterales, ONG, universidades y países seleccionados, incluido Brasil, para identificar estas áreas a escala global. El grupo de expertos se formó con la intención de desarrollar herramientas, definiciones y métodos estandarizados para producir datos sobre favelas y comunidades urbanas (*slums*) basados en definiciones espaciales, en los que los espacios de favelas son identificados a priori, y los factores de riesgo asociados con la residencia en estos territorios se examinan independientemente de las definiciones.

El principal objetivo del grupo consistía en incentivar a los países a adoptar nuevos métodos de identificación de espacios de estos territorios en el nivel más bajo de desagregación geográfica en un censo demográfico y/o habitacional y en otras investigaciones nacionales, debido a las diversas limitaciones que la no identificación de estos territorios o la utilización del *proxy* de pobreza urbana generan para las estadísticas. Una de las limitaciones identificadas por el grupo de expertos de las Naciones Unidas está relacionada con las limitaciones de las investigaciones muestrales, como las encuestas demográficas en salud, que en muchos países utilizan bases de muestreo extraídas de censos que no distinguen territorialmente las áreas de favelas y comunidades urbanas de otras áreas de las ciudades<sup>39</sup>.

Brasil, a través del IBGE, hace esta distinción, pero aún hay espacio para satisfacer las demandas de recolección de información específica sobre la realidad de las favelas y comunidades urbanas con posibles implicaciones en los cuestionarios, en sus fracciones muestrales, incluyendo la evaluación de muestras diferenciadas e indicadores que capturen las relaciones de vecindad, los vínculos de proximidad, la cooperación, la autoorganización y la seguridad jurídica de la tenencia y la seguridad alimentaria, como se indicó en el encuentro nacional promovido por el IBGE.

Tener una muestra en la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios Continua que per-

mita, por ejemplo, proporcionar resultados de desempleo e informalidad para áreas de favelas y comunidades urbanas separados de los resultados de desempleo de otras áreas permitirá el diseño de políticas públicas e inversiones más acordes con las realidades de estos territorios. Esto se aplica a diversas dimensiones de indicadores sociales, económicos y ambientales. También es una forma de tener información en intervalos temporales más regulares para territorios que suelen ser más sensibles y afectados por aspectos coyunturales y fenómenos climáticos.

Así, es oportuno retomar la pregunta central de Milton Santos<sup>40</sup> en *O trabalho do geógrafo no terceiro mundo* (El trabajo del geógrafo en el tercer mundo), que consiste en saber si queremos seguir limitados a una forma fija de interpretación, es decir, una manera única de razonamiento, o si estamos dispuestos a evolucionar junto con los cambios que ocurren en el mundo. Para él, la “propia metodología debe ser renovada constantemente, de lo contrario, la realidad se le escapa”. También afirma que, en ciertos casos, al utilizar las estadísticas para verificar su exactitud, nos enfrentamos a la fragilidad de nuestras doctrinas, y se pregunta: “¿Debemos, sin embargo, despreciar las estadísticas, los documentos, los informes y toda la legión de colaboradores mudos?”

En los resultados del encuentro nacional, la recolección en favelas y comunidades apareció como un desafío que debe ser considerado en los próximos censos e investigaciones del IBGE. Entre los puntos que merecen destacarse están la definición de un protocolo de acceso y abordaje a las comunidades y sus líderes, y la necesidad de entrevistadores de la propia comunidad. La realización de reuniones de planificación y sensibilización de las comunidades, observando la adopción de un lenguaje adaptado a las necesidades y a la realidad de los territorios, también es un punto de inversión para garantizar una mayor participación y adhesión de los residentes. En este sentido, se pueden aprovechar las experiencias de las Comisiones Municipales de Geografía y Estadística (CMGE) y de las Reuniones de Planificación y Seguimiento del Censo (REPAC).

Para la planificación de las operaciones y las investigaciones, el proceso continuo de consulta ejercido a través de una red de actores involucrados con la temática tiende a evitar las constantes reanudaciones y los esfuerzos intermitentes, como lo observó Davidovich<sup>33</sup>. La experiencia emprendida por el IBGE con los pueblos y comunidades tradicionales indica un camino que también puede ser recorrido con las favelas y

comunidades urbanas. Con esas poblaciones, la participación y colaboración permanente de la sociedad civil ha aportado ganancias significativas para la geografía censal, para la estructuración de bases territoriales y para el diseño de metodologías conceptuales y operativas para los levantamientos e investigaciones<sup>41</sup>, reflejándose en un mejor retrato de la realidad con el fin de garantizar el ejercicio de la ciudadanía, como prevé la misión del IBGE.

En los censos, el IBGE tiene experiencia en la definición de áreas de trabajo formadas por favelas y comunidades urbanas, incentivando la contratación de residentes de esos territorios. En el Censo 2022 también se desarrollaron entrenamientos y orientaciones específicas, así como acciones con organizaciones de la sociedad civil. El profundizar de estas acciones, incorporando nuevas posibilidades, como la contratación de guías comunitarios de mapeo o agentes comunitarios de salud que conozcan los territorios, tiende a facilitar el direccionamiento, el recorrido, la identificación de los domicilios y la recepción por parte de los residentes, con efectos positivos para la propia operación censal o investigación.

Tras haber pasado por las etapas de producción y análisis de estadísticas e información geoespacial, nos queda comprender los desafíos que se presentan para la incorporación del conocimiento producido por el IBGE por parte de los propios usuarios, aquellos directamente involucrados con esos territorios, especialmente la población residente en favelas y comunidades urbanas. Retomamos nuevamente el principio de relevancia del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas que presupone la existencia de procesos en la institución para asesorar, capacitar e informar a los usuarios sobre los productos estadísticos, así como para consultarlos, periódicamente, sobre la utilidad pública de las estadísticas elaboradas.

Este principio se alinea con las demandas de desarrollar una estrategia diferenciada para que los datos regresen a las comunidades, lo que implica reuniones de presentación de resultados, canales adicionales de divulgación y la integración y aproximación con canales locales de difusión. Además, el establecimiento de asociaciones, intercambios y/o capacitaciones de conocimientos y metodologías de producción estadística y geográfica con laboratorios, organizaciones, grupos y colectivos, entre otros, que desarrollan investigaciones autónomas en sus territorios, con el fin de difundir buenas prácticas de producción y divulgación de estadísticas e información geográfica y de incorporar los conocimientos de esos

territorios en las capacitaciones del IBGE.

Es pertinente, en este momento, retomar a Souza<sup>42</sup> en su discusión sobre los “términos nativos”, entendiendo esta tesis como un esfuerzo por realizar un análisis de un término/concepto interesado en reflexionar sobre las posibilidades de cambio socioespacial, desconfiado de la heteronomía y preocupado por colaborar, cooperar con los sujetos con los que interactúa, con el objetivo de ayudar a resolver los problemas. Como señala D’Andrea<sup>35</sup>, “una buena teoría es aquella que cambia la realidad concreta del mayor número de personas”.

Como apunta Magalhães<sup>43</sup>, la construcción del proceso de reconocimiento y legitimación de las favelas y comunidades urbanas como territorios constituyentes de la ciudad requiere el establecimiento de formulaciones conceptuales originales, estudios sistemáticos e interpretaciones innovadoras de las prácticas y representaciones afirmadas por sus residentes. Las representaciones oficiales, por lo tanto, son un medio importante de disputa de significado, ya que representan la posibilidad de un efecto estructural en políticas públicas e inversiones, así como de reconocimiento/percepción de estos territorios.

### Consideraciones finales

La toma de posición por parte del IBGE, después de casi cuatro décadas utilizando el término “aglomerado subnormal”, sin duda representó un gran avance en la forma en que el Estado, a través de sus instituciones, comprende los territorios populares en Brasil. La decisión de cambiar la nomenclatura, adoptando el término “favela” y combinándolo con “comunidades urbanas”, señala la disposición del órgano para dialogar – y escuchar – a aquellos que realmente experimentan la realidad de estos territorios y los reivindican más allá de la perspectiva que los entiende a partir de lo que no tienen o no son.

De este modo, el proceso de revisión de la nomenclatura y redacción de los criterios puede entenderse como un giro epistemológico y político fundamental con relación a la forma en que se piensan y formulan los conceptos que orientan la producción de información estadística y geocientífica en Brasil. Como reiteraron diversos actores durante el encuentro nacional, este evento representó un cambio de suma importancia, constituyéndose en un momento histórico para el país.

Con base en un amplio proceso de diálogo y consulta a actores de diversos sectores de la socie-

dad involucrados directa o indirectamente con la temática, el IBGE construyó una nueva perspectiva sobre estos territorios que se traduce en nuevas representaciones y narrativas, impactando en la vida cotidiana de sus poblaciones. Se puede decir, así, que la objetivación del concepto de *favelas y comunidades urbanas* – y sus criterios, reescritos – visibiliza/enuncia estos territorios como inventividad, afirmación y potencia, dejando en la penumbra la carencia y la negación, iluminadas por la nomenclatura anterior.

En cuanto a las líneas de fuerza, el nuevo nombre y la nueva redacción de los criterios representan y clasifican la realidad sin jerarquizarla, entendiendo estos territorios no más como espacios por debajo de la norma, irregulares, ilegales o desordenados, sino como espacios singulares, que presentan sus propios parámetros, normas, condiciones y posibilidades frente a la lucha cotidiana para garantizar la vida, en todas sus dimensiones.

Este fue el primer paso. El compromiso asumido por la institución con la sociedad fue cons-

truir una relación capaz de promover no solo la acción puntual, específicamente ligada a la modificación de la nomenclatura, sino de posibilitar una nueva comprensión acerca de las favelas y comunidades urbanas, incluyendo la revisión de los criterios que se utilizan para definirlos como tales. Se trata, en este sentido, del inicio de una relación.

Desde el punto de vista técnico, aún hay numerosos desafíos por enfrentar para que la definición que construyan el IBGE y los diferentes actores involucrados pueda abarcar los diversos significantes ligados a las favelas y comunidades urbanas. Sin embargo, la asunción de la responsabilidad inherente al instituto – retratar la realidad de Brasil – solo podrá ser realizada de manera provechosa si el empeño se toma como prioritario. El camino no estará exento de dificultades y contratiempos; pero sin duda será más fácilmente recorrido si la articulación entre quienes producen los datos y quienes apoyan su elaboración orienta el camino.

## Colaboradores

Todos los autores participaron igualmente en todas las etapas del artículo.

## Referencias

1. Foucault M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes Paulista; 1999.
2. Gouvêa MC, Xavier AP. Retratos do Brasil: raça e instrução nos censos populacionais do século XIX. *Educ Soc* 2013; 34(122):99-120.
3. Botelho TR. *População e nação no Brasil do século XIX* [tese]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 1998.
4. Schwarcz LM. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras; 1993.
5. Azevedo A. *O cortiço*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier; 1890.
6. Gonçalves RS. Censos e favelas cariocas: evolução de um conceito censitário. In: *Anais do Museu Paulista*; 2020; São Paulo; v. 28, p. 1-30.
7. Valladares LP. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV; 2005.
8. Leite MP. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Rev Bras Segur Publica* 2012; 6(2):374-388.
9. Gonçalves RS, Amoroso M. Golpe militar e remoções das favelas cariocas: revisitando um passado ainda atual. *Acervo* 2014;27(1):209-226.
10. Schwarcz LM. *Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira*. São Paulo: Claro Enigma; 2012.

11. Souza e Silva J, organizador. *O que é a favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas; 2009.
12. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). *World Cities Report 2022: envisaging the future of cities*. Nairobi: UN-Habitat; 2022.
13. Silva LM. A continuidade do “problema da favela”. In: Oliveira L, organizadora. *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2002. p. 220-237.
14. Foucault M. *Microfísica do poder*. São Paulo: Paz e Terra; 2012.
15. Barbosa JL, Silva JS. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. *Cad Desenvol Fluminense* 2013; 1:115-126.
16. Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2001; 11 jul.
17. Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; 2013.
18. Haesbaert R. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: Saquet MA, Sposito ES, organizadores. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular; 2009. p. 95-120.
19. Cruz VC. A teoria como caixa de ferramentas: reflexões sobre o uso dos conceitos na pesquisa em Geografia. In: *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, X ENANPEG*; 2013; Campinas. p. 4454-4466.
20. Cardoso A. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: Moraes MP, Krause C, Neto VCL, organizadores. *Caracterização e tipologia dos assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea; 2016. p. 29-52.
21. Rolnik R. Paisagens para a renda, paisagens para a vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplina* 2019; 5(1):20-43.
22. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil [Internet]. 2023. [acessado 2024 fev. 14]. Disponível em: <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/apresentacao>
23. Kleiman M. Acabar com as favelas. Parques proletários provisórios: uma intervenção na prática. *Rev Chao* 1978; 2:16-22.
24. Costa VC. Rediscutindo o espaço-favela: sobre a operacionalização da pesquisa em favelas – o caso do Município do Rio de Janeiro. *Rev Bras Geo* 1996; 58(1-4):25-36.
25. Leeds A, Leeds E. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar; 1978.
26. Valladares LP. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar; 1978.
27. Oliveira JS. Repensando a questão das favelas. *Ver Bras Estud Populacionais* 1985; 2(1):9-30.
28. Souza J, Barbosa JL, Simão MP. *A favela reinventa a cidade*. Rio de Janeiro: Mórula; 2020.
29. Ribeiro LC, Lago L. A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. *Sao Paulo Perspectiva* 2001; 15(1):144-154.
30. Burgos M. Favela e luta pela cidade: esboço de um argumento. In: Souza e Silva J, organizador. *O que é a favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas; 2009. p. 52-53.
31. Castells M. *O poder da identidade vol. II – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra; 2000.
32. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nota Metodológica Sobre a Mudança de Aglomerados Subnormais Para Favelas e Comunidades Urbanas [Internet]. 2024. [acessado 2024 fev 14]. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>
33. Davidovich F. Um repensar da favela: tendências e questões. *Cad Metropole* 2012; (4):119-133.
34. Name L, Moassab A, organizadores. *Por um ensino insurgente em arquitetura e urbanismo*. Foz do Iguaçu: Editora Universitária da UNILA; 2020.
35. D’Andrea T. *40 Ideias de periferia: história, conjuntura e pós-pandemia*. São Paulo: Dandara Editora, 2020.
36. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Código de boas práticas das estatísticas do IBGE [Internet]. 2013. [acessado 2024 fev 14]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/institucional/codigos-e-principios.html>
37. Souza ML. *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2013.
38. Souza e Silva J. Favelas: as formas de ver definem as formas de intervir. *Rev Econ* 2011; 13(1):47-57.
39. Ezech A, Oyebode O, Satterthwaite D, Chen YF, Ndu-gwa R, Sartori J, Mberu B, Melendez-Torres GJ, Haregu T, Watson SI, Caiaffa W, Capon A, Lilford RJ. The history, geography, and sociology of slums and the health problems of people who live in slums. *Lancet* 2017; 389(10068):547-558.
40. Santos M. *O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo*. São Paulo: EDUSP; 2013.
41. Damasco F, Antunes M. Encontro de geografias no mapeamento censitário de localidades indígenas e quilombolas. *Rev Bras Geo* 2021; 65(2):2-24.
42. Souza ML. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2003.
43. Magalhães AF. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; 2013.

Artículo presentado en 11/03/2024

Aprobado en 30/03/2024

Versión final presentada en 02/04/2024

Editores jefes: Maria Cecília de Souza Minayo, Romeu Gomes, Antônio Augusto Moura da Silva