

## O poder do ato de nomear: o compromisso do IBGE diante das favelas e comunidades urbanas brasileiras

The power of naming: IBGE's commitment to Brazil's favelas and urban communities

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

Letícia 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>

**Resumo** O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou, em janeiro de 2024, a adoção do termo “favelas e comunidades urbanas” para se referir a diferentes territórios populares no país. Formados a partir de processos geográficos, históricos e culturais específicos, tais territórios foram marcados por estereótipos e estigmas relacionados não apenas a suas condições materiais, mas a suas populações. A nomenclatura “aglomerados sub-normais”, vigente por aproximadamente quatro décadas, foi alterada após profunda reflexão institucional e diálogo com atores sociais. Neste artigo, buscou-se discutir o processo de modificação da nomenclatura oficial, tendo como ponto de partida o processo de constituição desses territórios no imaginário social e os desafios inerentes à guinada realizada pelo instituto. Além disso, pretendeu-se apontar os mecanismos de poder subjacentes às construções discursivas, sobretudo quando provenientes de instituições de Estado, como é o caso do IBGE. Concluiu-se que a tomada de posição realizada pelo órgão veio ao encontro de demandas históricas capitaneadas pelos grupos sociais ligados a tais territórios e representou a assunção de um compromisso político do IBGE para com esses atores em direção ao cumprimento de sua missão institucional.

**Palavras-chave** Discurso, Compromisso político, IBGE, Favelas, Comunidades urbanas

**Abstract** In January 2024, the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) announced the adoption of the term “favelas and urban communities” to refer to different popular territories in the country. Formed from specific geographical, historical and cultural processes, these territories have been marked by stereotypes and stigmas related not only to their material conditions, but also to their populations. The nomenclature “subnormal agglomerations”, in force for approximately four decades, was changed after deep institutional reflection and dialog with social actors. The aim of this article is to discuss the process of changing the official nomenclature, taking as a starting point the process of constitution of these territories in the social imagination, and the challenges inherent in the change made by the Institute. The aim was also to point out the mechanisms of power underlying discursive constructions, especially when they come from state institutions such as the IBGE. It was concluded that the position taken by the agency met the historical demands of the social groups linked to these territories and represented the assumption of a political commitment by the Institute towards these actors in order to fulfill its institutional mission.

**Key words** Discourse, Political commitment, IBGE; Favelas, Urban communities

**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.

### **Para além de um nome: discurso de autoridade e tomada de posição**

O interesse do Estado brasileiro por dados capazes de retratar a realidade social remonta ao século XIX. Nos anos seguintes à independência, o processo de construção das instituições imperiais foi inúmeras vezes perpassado pela necessidade, e pela ausência, de informações capazes de subsidiar decisões políticas de diferentes matizes. A despeito das tentativas feitas durante grande parte do século, o primeiro levantamento estatístico de caráter nacional ocorreu apenas na década de 1870.

No Censo Demográfico de 1872, o Estado voltou sua atenção a um conjunto de fenômenos não mais concebidos no domínio da individualidade, mas segundo a perspectiva populacional. Tratava-se, desse modo, da emergência da biopolítica como forma de governar, na medida em que uma série de mecanismos de normatização e regulamentação da vida, por meio da população – entendida como problema científico, político e de poder –, consolidava-se como problema nacional<sup>1</sup>.

Ora, a biopolítica como forma de governo se interessará sobretudo por elementos capazes daquilo que Foucault<sup>1</sup> chamou de “fazer viver”, de modo a garantir a permanência da coletividade: higiene, saúde pública, medicina, demografia, fecundidade, mortalidade etc. Sob a perspectiva do biopoder, ao Estado coube implementar regras e diretrizes cujo foco prioritário era prolongar a vida da coletividade, essa nova entidade que surgiu na transição do século XIX para o XX: a população.

O equilíbrio entre distintos elementos era o que, nesse sentido, garantia a manutenção da vida coletiva. O controle das epidemias e doenças; a adequação de habitações a códigos de salubridade; o apropriado descarte dos resíduos; a pertinente relação entre os indivíduos, por meio de seus corpos – tudo isso, a partir de uma concepção integrada, tornava-se foco da atenção do Estado e objeto de mensuração por meio de estatísticas. Em uma forma de gerir a vida de maneira tão ampla, a fim de garantir sua continuidade, a legitimação da morte só poderia ocorrer por um meio: o racismo<sup>1</sup>.

Esse aspecto é interessante, porque articula, a um só tempo, distintos elementos para a compreensão do “problema das favelas”, tal qual as ciências sociais tanto se dedicaram a investigar. Não por acaso, as primeiras ações do Estado brasileiro em relação a um levantamento estatístico de ca-

ráter abrangente foram realizadas às vésperas da abolição da escravatura. Àquela altura, colocava-se para a administração estatal a necessidade de compreender a composição da sociedade brasileira, especialmente em relação à classificação de cor ou raça. Conforme Gouvêa e Xavier<sup>2</sup>, a categoria [...] *preta foi utilizada para designar pessoas africanas, negras e crioulas. A denominação ‘parda’ caracterizava o cruzamento da raça africana com outras raças. Já a designação cabocla deveria ser compreendida como raça indígena ou, ainda, como a mistura entre brancos e indígenas.*

No recenseamento seguinte, em 1890, houve pouca variação em relação aos aspectos analisados; as mudanças estiveram, sobretudo, relacionadas às formas de execução do levantamento, já que a adoção do sistema de governo republicano e a laicização do Estado foram responsáveis pela redução da atuação da Igreja no processo de coleta dos dados<sup>3</sup>. Por seu turno, em relação aos quesitos investigados, a alteração mais significativa ocorreu apenas no Censo de 1900, quando houve a retirada do quesito relacionado à cor.

Dessa forma, enquanto o país experimentava uma modificação sensível em relação à sua composição populacional, com a chegada de centenas de milhares de imigrantes, o Estado brasileiro optou por silenciar o perfil de cor ou raça da população. Tal medida, todavia, não pode ser compreendida de forma apartada dos ideais de branqueamento que circulavam no corpo social àquela altura. Na escrita de homens como Silvio Romero, Nina Rodrigues, João Batista de Lacerda e Oliveira Vianna, por exemplo, a mestiçagem presente na sociedade era entendida como um obstáculo ao progresso – que seria resolvido pelo embranquecimento gradativo da população<sup>4</sup>.

No início do século XX, a questão racial era, ao mesmo tempo, um problema de ordem ideológica e prática, em função do grande contingente de ex-escravizados e seus descendentes – para os quais a emancipação jurídica chegou sem quaisquer perspectivas de cidadania. Sob tal prisma, raça ou cor e questão habitacional se imbricaram. Em meio aos primeiros ímpetos de expansão urbana e industrialização, parte significativa da população foi considerada inadequada e inferior para ser incorporada ao *ethos* da modernidade que se anunciava.

A construção de avenidas, o alargamento de vias e a demolição de morros, ícones da modernidade republicana, afetaram diretamente os espaços destinados à moradia da população pobre, gente preta e parda em sua maioria. Eternizados no imaginário coletivo pelo romance de Aluísio

Azevedo<sup>5</sup>, os cortiços da região central do Rio de Janeiro, àquela época Distrito Federal, foram entendidos como sinônimos de insalubridade, degradação e imoralidade – eleitos, por conseguinte, os alvos prioritários da ação estatal durante as reformas urbanísticas realizadas nos primeiros anos do século passado.

Os olhares do poder público também se dirigiram às construções erigidas nas encostas da cidade. A capital da república, sob o comando do prefeito Francisco Pereira Passos, realizou um recenseamento próprio no ano de 1906. Embora o termo “favela” ainda não designasse um setor censitário específico, já havia clara menção ao “Morro da Favella” e a outros do mesmo tipo, com clara referência a suas construções e respectivos habitantes indesejados<sup>6</sup>.

Desde o início concebidas como avessas aos princípios de civilidade e progresso, as favelas foram tratadas nos discursos institucionais e na imprensa de forma negativa e estereotipada. Na década de 1930, quando houve a publicação do Código de Obras do Rio de Janeiro, a construção de novas favelas e a reforma ou a melhoria daquelas já existentes foram taxativamente vedadas<sup>7</sup>. Antros de alcoólatras, meretrizes, prostitutas, vagabundos e feiticeiras, tais territórios foram ressignificados de tempos em tempos como símbolos nocivos daquilo que de pior poderia de haver nas cidades<sup>8</sup>.

No mesmo período, o Instituto Nacional de Estatística foi criado. Em 1936, o Conselho Brasileiro de Geografia foi incorporado à instituição e deu origem ao que é hoje o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, o órgão nasceu em pleno governo Vargas, como símbolo do esforço do Estado brasileiro para construir saberes capazes de subsidiar a arte de governar. O foco de sua atividade, notoriamente, era a coletividade já mencionada: a população.

O primeiro censo conduzido pelo IBGE foi o de 1940, mas as favelas só foram abarcadas no levantamento da década seguinte. Até então, as investigações sobre tais territórios ficaram a cargo da prefeitura do Distrito Federal – primeiro pelo Departamento de Assistência Social, depois pelo Departamento de Geografia e Estatística. Em 1948, a prefeitura do Rio de Janeiro realizou o primeiro censo de favelas, consideradas como um problema para a cidade e, por conseguinte, para as administrações públicas em diferentes níveis. Sob o comando do IBGE, em 1950 ocorreu o recenseamento nacional e as favelas foram incorporadas pela primeira vez nas investigações de todo o país.

No censo de favelas em 1948, conduzido pela prefeitura do Rio de Janeiro, o racismo se tornou flagrante. Os moradores das favelas foram concebidos como atrasados e incompatíveis com a modernidade idealizada para o país. Por seu turno, quando do Censo de 1950, tal perspectiva cedeu lugar a uma compreensão focada nas condições de vida da população residente, majoritariamente formada por pessoas pretas ou pardas, e nas características dos domicílios. O destaque, então, caminhou para a dura realidade experimentada por esses grupos em relação a situação habitacional, educação, emprego, renda e acesso a serviços públicos<sup>6</sup>.

Desse modo, desde meados do século passado, o IBGE tem empreendido esforços significativos no sentido de retratar territórios populares Brasil a fora. É preciso ressaltar, no entanto, que o órgão deu seus primeiros passos sob o Estado Novo varguista; e ainda se fortalecia institucionalmente quando o Brasil enfrentou o golpe civil-militar de 1964. As políticas destinadas à demolição de construções populares foram implementadas no Rio de Janeiro ainda nos anos 1950, e assumidas em âmbito nacional na ocasião do governo ditatorial<sup>9</sup>. Nos levantamentos nacionais, o impacto foi sentido quando o termo “favela”, utilizado nos censos de 1950 e 1960, deu lugar à terminologia “aglomerados urbanos excepcionais” sob o governo autoritário; e o quesito de raça ou cor foi retirado do questionário censitário em 1970<sup>10</sup>.

Para o Censo de 1980, houve nova alteração na nomenclatura e a designação adotada foi “aglomerados especiais urbanos”. Ainda em meados dessa mesma década, sobreveio nova mudança e os territórios populares foram chamados de “aglomerados subnormais” – denominação que persistiu do Censo Demográfico de 1991 ao de 2022. Tantas alterações só podem ser compreendidas se considerado o pressuposto subjacente aos termos utilizados. De uma forma ou de outra, todos se baseavam na reiteração da ausência e na perspectiva homogeneizante<sup>11</sup> de favelas e territórios similares.

Na realidade, tal parâmetro central não é exclusividade do IBGE, tendo pautado, ao longo do tempo, diversas classificações e conceitos elaborados por uma gama de instituições em todo o planeta, incluindo os conceitos de *slum* ou *informal settlements* da Organização das Nações Unidas. Estima-se que cerca de um bilhão de pessoas vivam atualmente, no mundo todo, em favelas e assentamentos informais. Número que pode estar subestimado, devido às dificuldades

de captação desses dados em diversos países e à dinamicidade de formação e dispersão desses territórios. Trata-se de um mundo que já apresentava, em 2021, 56% da sua população vivendo em áreas urbanas, com projeção de elevação dessa taxa para 68% em 2050<sup>12</sup>.

Tal forma de apreender e agir em relação aos territórios populares no Brasil foi predominante, sob o ponto de vista estatal, durante boa parte do século passado. E, no corpo social, apenas na década de 1980, em meio aos movimentos de redemocratização, discussões sobre a necessidade de urbanização desses espaços e de assegurar a cidadania a seus habitantes alcançaram maior visibilidade<sup>13</sup>.

A produção do espaço urbano carrega consigo contradições que se expressam na formação, nas mesmas cidades, de territórios dotados de infraestrutura, serviços públicos, equipamentos e segurança da posse, ao lado de outros onde a oferta desses elementos é inexistente, incompleta ou precária. Entretanto, foi justamente essa condição que, ao longo de décadas, fez com que as populações que vivem nesses espaços desenvolvessem lógicas e formas próprias de organização da vida, configurando identidades e relações sociais diversas e pautadas em outras presenças, como a coletividade e a criatividade.

É possível que o termo favela – cunhado a partir da realidade carioca e dotado de visões pejorativas em sua gênese – não seja suficiente para incorporar todas as formas pelas quais as diferentes populações, nas distintas regiões do país, compreendem seus territórios de [r]existência. Todavia, é preciso atender aos anseios oriundos do processo de ressignificação do epíteto, tomado agora como afirmação de uma identidade socioterritorial positiva, ocorrido nas últimas décadas. Os grupos residentes nesses locais – favelas, comunidades, vilas, palafitas, mocambos, entre outros nomes e situações observados Brasil afora – se recusaram a permanecer sob a designação “sub”; reivindicaram seu papel como atores de sua própria história.

O poder se manifesta por meio de diferentes mecanismos que, juntos, compõem dispositivos de controle<sup>14</sup>. Discursos são alguns desses mecanismos, porque nomear é exercer poder. O IBGE é um órgão pertencente ao aparelho do Estado. E o Estado não é neutro, jamais o foi. Após quase quatro décadas utilizando a mesma nomenclatura, o IBGE assumiu o compromisso institucional – e a decisão política – de não mais contribuir para perspectivas estigmatizantes acerca de populações e territórios, reiteradamente difundidas

no imaginário social. Como instituição do Estado brasileiro, o IBGE incumbiu-se da responsabilidade que lhe é inerente: retratar o povo brasileiro – com dados, mas para além deles – a partir da identidade que esses grupos reclamam. Talvez seja o caminho, de fato, para a construção de um Estado democrático. O início para a efetiva cidadania que foi negada a essa população e a seus antepassados.

### **Favelas e comunidades urbanas: uma guinada política e epistemológica**

A seção anterior evidenciou que produzir informações estatísticas e geoespaciais sobre as favelas e comunidades urbanas nunca foi tarefa simples, a começar pela construção dos parâmetros e conceitos que devem orientar a classificação desses territórios. Como visto, a busca por uma categoria essencialmente técnica que desse conta da diversidade histórica e geográfica brasileira resultou na elaboração do conceito *aglomerado subnormal*, vigente de 1991 a 2024 nas pesquisas censitárias e contagens populacionais realizadas pelo IBGE. Entretanto, diversos foram os questionamentos direcionados à instituição, especialmente a partir da divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 2010, referindo-se tanto ao papel do conceito na (re)produção de narrativas estigmatizantes – cujos desdobramentos são vividos cotidianamente pelas populações das favelas e comunidades urbanas – quanto aos bloqueios que o conceito e seus parâmetros podem conferir à própria produção de informações, resultando, por exemplo, na subnotificação desses territórios e seus moradores. Trata-se, portanto, de um *conceito-obstáculo*<sup>15</sup>.

As críticas ao conceito fundamentam-se no arcabouço legal e normativo vinculado ao direito à moradia, entendido como um direito humano fundamental desde a Declaração Universal de 1948. No Brasil, o direito à moradia está previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, que também versa sobre a função social da propriedade e o instrumento do usucapião, nos artigos 182 e 183, regulamentados, por sua vez, pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)<sup>16</sup>. Importa ressaltar o alargamento da noção do direito à moradia em direção ao direito à moradia adequada, expresso no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em vigor desde 1976 e ratificado pelo Brasil em 1991. Garantir o direito à moradia adequada significa garantir o “direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade”<sup>17</sup>.

Frente a esse arcabouço normativo, as favelas e comunidades urbanas devem ser compreendidas como territórios cuja centralidade não está na irregularidade, informalidade, ilegalidade ou subnormalidade (no sentido de estar abaixo da norma), mas sim na luta das suas populações pela garantia do direito à moradia adequada, alinhada aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Além disso, ainda que se trate de territórios onde a ação do Estado não tem se pautado, historicamente, na garantia desse direito e que, portanto, apresentam carências de diversas ordens, eles devem continuar a ser definidos pela negação, ou seja, por aquilo que não são?

Essas representações reduzem as favelas à “condição de territórios precários, ilegais, inacabados, desordenados e inseguros: o avesso da cidade”<sup>15</sup>. Seus moradores, assim, são vistos como pessoas “sem direitos” ou com direitos diferentes de todos os outros cidadãos. Ainda, a luta das populações das favelas e comunidades urbanas pela garantia do direito à moradia adequada, em conjunto com algumas intervenções públicas e privadas pontuais, tem desenvolvido iniciativas urbanísticas que vêm transformando esses territórios ao longo das últimas décadas, exigindo, portanto, a atualização dos conceitos que buscam representá-los.

Ressalta-se que os conceitos aqui são entendidos como constructos sociais que, portanto, materializam escolhas e valores. “Nossas interpretações nunca são descomprometidas e neutras, mas também uma forma de implicação/recriação do/com o mundo”<sup>18</sup>. Cruz<sup>19</sup>, inspirado em Deleuze, propõe que os conceitos devem ser compreendidos como dispositivos que funcionam por meio de três grandes linhas: de visibilidade/enunciação, de força e de objetivação. A primeira incide sobre a realidade na medida em que indica o que deve ser visível e enunciado e o que deve ser mantido à sombra, inaugurando, portanto, novas capacidades perceptivas sobre o real. A linha de força, por sua vez, rasga “o caos do real, instituindo realidades, classificando, hierarquizando visões e divisões do mundo social”. As linhas de visibilidade/enunciação e de força, juntas, instituem a linha de objetivação, que nada mais é do que uma lente de leitura do mundo, de compreensão e intervenção sobre a realidade.

*Isso implica ver os conceitos como ferramentas analíticas, mas também como dispositivos ético-políticos de intervenção no mundo. Neste sentido, ao produzirmos ou ao usarmos um determinado conceito não estaremos realizando uma mera ope-*

*ração cognitiva, mas ao mesmo tempo uma ação epistêmica ética e política*<sup>19</sup>.

Gonçalves<sup>6</sup> indica a linha de força do conceito *aglomerado subnormal* ao enfatizar seu papel no reforço da “ideia de uma hierarquia entre as favelas e os demais bairros da cidade” (p. 23-24). Da mesma forma, o viés pejorativo do conceito, ao se estender das características físicas para a população que reside nesses territórios<sup>20</sup>, inter-vém sobre a realidade, operando politicamente e promovendo ações discriminatórias.

*Favelas, bastees, kampungs, slums: sua existência – e persistência – nas cidades da periferia do capitalismo (assim como nos guetos e banlieus em seu centro) desafia permanentemente os esforços universalistas das utopias do planejamento urbano. Em todos esses casos, há uma associação entre uma espacialidade marcada pelas lógicas da vida em contextos de poucos recursos e uma condição sociopolítica: o outcast, marginal ou fora da ordem. A própria escolha dos termos para designar essa espacialidade – em inglês, slum (sinônimo de criminoso, trambiqueiro), ou, em português, “aglomerado subnormal”, usado pelo IBGE, nosso órgão oficial de demografia – não apenas carrega uma condição de alteridade, mas também expressa claramente esta Gestalt discriminatória*<sup>21</sup>.

Face ao conjunto de questões sintetizadas nos parágrafos anteriores, o IBGE começou a refletir sobre a necessidade de alteração do conceito *aglomerado subnormal* ainda no início da década de 2000. Iniciativas como a formação de um grupo de trabalho em 2003 e a discussão do tema em grandes encontros sobre a produção estatística e geocientífica, como o GT de Favelas e Assemelhados, que atuou de 2003 a 2005; o II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Econômicas, Sociais e Territoriais, as V Conferência Nacional de Estatística (Confest) e IV Conferência Nacional de Geografia e Cartografia (Confega), realizados em 2006; e a III Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais (Infoplan), em 2016, colocaram na agenda do órgão a imprescindibilidade de promover essa mudança, especialmente após a divulgação dos resultados do Censo Demográfico 2010.

Contudo, frente aos desafios referentes à aceitação de um único termo em todo o país e à padronização e à comparabilidade dos dados, entre outros, o conceito persistiu até o Censo 2022. No contexto dessa operação, o IBGE formou o Grupo de Trabalho Favelas e Comunidades Urbanas ainda em 2022, composto por técnicos de diversas áreas do órgão, cujo objetivo foi subsi-

diar o aprimoramento da pesquisa e reformular a nomenclatura *aglomerado subnormal* a tempo de que o novo nome pudesse constar nos materiais de divulgação dos resultados do Censo. Complementarmente, o grupo foi imbuído da tarefa de reescrever os critérios que orientam a classificação desses territórios, buscando atender às questões colocadas nos parágrafos anteriores, ou seja, alinhando o conceito à compreensão das populações residentes nessas áreas no âmbito do direito à moradia adequada e da função social da cidade e da propriedade urbana.

As ações do GT partiram do consenso em torno da necessidade de alteração do conceito. Porém, foi igualmente consensual a certeza de que esse processo demandaria o apoio de outros atores. Assim, o grupo organizou o 'I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil', realizado em Brasília-DF, de 25 a 29 de setembro de 2023, com o objetivo de *refletir coletivamente sobre as representações construídas pelo IBGE a respeito das favelas e comunidades urbanas brasileiras, considerando a possibilidade de suprimir o uso da nomenclatura "aglomerado subnormal" nas bases e materiais de divulgação do Censo de 2022, substituindo-o por outra que possa servir também como ponto de partida para a futura reformulação do conceito, visando à preparação de novas pesquisas*<sup>22</sup>.

O IBGE optou por denominar o evento utilizando o termo "favelas e comunidades urbanas", trazendo um conceito mais abrangente, a fim de retirar o nome *aglomerado subnormal* do vocabulário dos técnicos e usuários das informações produzidas pelo órgão. Embora não fosse de todo desconsiderada a possibilidade de que essa fosse a nova nomenclatura escolhida após o processo de consulta (como de fato foi), a própria proposta inicial construída no âmbito do grupo consultivo e disponibilizada para debate e consulta durante o encontro, como será visto adiante, não carregou o complemento "comunidades urbanas".

Ressalta-se que, no momento, o IBGE não se propôs a alterar o conteúdo dos critérios, uma vez que eles orientaram a pesquisa censitária de 2022. Além disso, modificar a essência dos critérios implicaria a impossibilidade de fazer a comparação entre os resultados dos censos 2010 e 2022.

Previamente ao encontro, o GT convidou alguns atores envolvidos com o tema para compor um grupo consultivo com o objetivo mais imediato de auxiliar o IBGE na tarefa de revisão conceitual. Ambicionou-se, com isso, construir

no âmbito desse coletivo uma proposta inicial de nova nomenclatura e uma nova redação dos critérios para ser disponibilizada para debate e consulta ampliada no decorrer do encontro nacional.

Alguns pontos dos debates realizados no escopo do grupo consultivo merecem destaque, tendo sido centrais para a revisão realizada pelo IBGE. Primeiramente, ressalta-se a irrestrita aceitação da retomada do termo "favela", acompanhando um movimento crescente de afirmação e ressignificação desses territórios, à luz do paradigma da potência.

Durante décadas a favela foi entendida como algo a ser abolido da cidade, que por sua vez era vista como oposição à favela. Ganhando expressão na paisagem urbana – especialmente no Rio de Janeiro – a partir dos anos 1920, a favela aparece como uma questão social de relevância nos anos 1940, sendo considerada, entretanto, um *"quisto" urbano necessitando ser extirpado. Aglomeração "desordenada" com um ambiente social "desintegrado", "promíscuo", sem "higiene", a favela no início da década de 40 ganha esboço de planos e projetos que seriam a "solução final" de uma ideologia dominante, sonho dos meios oficiais e da cidade: "acabar com a favela"*<sup>23</sup>.

Estavam postas as condições ideológicas para que, a partir dos anos 1960, as remoções se tornassem sistemáticas como forma de intervenção estatal sobre esses territórios. Nos anos 1980, eclode o neoliberalismo, resultando na agudização da crise habitacional e da violência, bem como no empobrecimento das classes médias<sup>24</sup>, consolidando a presença das favelas na paisagem urbana brasileira. Nesse contexto, estudos clássicos da sociologia urbana de finais da década de 1970 e início da década de 1980 – como os de Leeds e Leeds<sup>25</sup>, Valladares<sup>26</sup> e Oliveira<sup>27</sup> – contribuem para tirar as favelas do anonimato e da "condição de subproduto indesejável da urbanização brasileira"<sup>15</sup>. Entretanto, é somente na primeira década do século XXI que as favelas passam a ser vistas como "territórios de reinvenção da cidade"<sup>28</sup>, quando diversos movimentos populares e pesquisadores passam a questionar o paradigma da carência e a divisão favela-cidade<sup>29</sup>.

Ao mesmo tempo, novos movimentos sociais tem se colocado na cena pública trazendo reivindicações associadas ao direito à cidade, e políticas de ação afirmativa implementadas a partir da década de 2000 têm possibilitado que jovens provenientes desses territórios acessem as universidades e cargos públicos, pautando a necessidade de que o conhecimento técnico-científico seja construído, cada vez mais, a partir dos

territórios e das pessoas que os produzem cotidianamente, o que implica a revisão de conceitos, representações e métodos que reproduzem estigmas e/ou não são reconhecidos ou aceitos pelas populações desses territórios. Esse amálgama de processos vem ressignificando a favela como lugar da “afirmação cotidiana do viver e inventar a cidade, como obra humana compartilhada”<sup>15</sup>, sendo reconhecido e apropriado pelo IBGE na reformulação conceitual em questão.

No entanto, foi ressaltada a indispensabilidade de que, na nova nomenclatura, a favela estivesse acompanhada de um complemento, preocupação que se atrela à noção de que o termo por si só é um conceito polissêmico e complexo, entendido a partir de chaves analíticas distintas que, grosso modo, estão relacionadas às distintas concepções que se tem de cidade<sup>30</sup>. Além disso, o termo “favela” não é reconhecido de forma unânime em todo o território brasileiro, tendo maior expressividade nos estados da região Sudeste, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo, estando ainda embebido em estigmas e estereótipos em diversas regiões do país.

Nas reuniões realizadas previamente ao encontro, entretanto, o grupo consultivo refutou o termo “comunidades urbanas” como complemento de “favelas”. Além de abordar a polissemia e a fluidez da comunidade, os debates apontaram para seu caráter eufemístico, associado à ocultação e à não afirmação da favela. Trata-se, contudo, de uma concepção sobre o termo frequente em setores da academia e organizações sociais dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Destaca-se, neste texto, que o conceito sociológico de comunidade pode ser interpretado por meio de uma perspectiva associada à construção de identidades de resistência frente a tendências sociais predominantes<sup>31</sup>. Se as favelas e comunidades urbanas são lidas como territórios de luta pela garantia do direito à moradia adequada ou, em última instância, do direito à cidade, o conceito de comunidade, mesmo considerado estritamente do ponto de vista sociológico, tem aderência com as questões colocadas ao IBGE para a reformulação da nomenclatura *aglomerado subnormal*. A relação do termo comunidade com a ocultação da favela, por sua vez, resulta da estigmatização do próprio termo favela, processo que perdurou por décadas, mas vem sendo colocado em cheque por diversos atores nos últimos anos, como visto.

De qualquer maneira, como alternativas ao complemento *comunidades urbanas*, foram propostos pelo grupo consultivo as expressões *ter-*

*ritórios populares e assentamentos populares*. O termo *territórios populares* teve boa aceitação, porém o grupo entendeu que poderia gerar interpretações equivocadas devido à sua abrangência, já que haveria diversos territórios populares no Brasil, com características consideravelmente distintas das favelas, como os territórios tradicionais ou bairros populares dotados da segurança da posse, serviços e equipamentos públicos, urbanização de acordo com os padrões vigentes etc. Desse modo, a proposta levada ao encontro nacional foi, ao final, *favelas e assentamentos populares*.

Quanto à nova redação dos critérios que orientam a classificação das favelas e comunidades urbanas, o grupo consultivo reforçou a imprescindibilidade de que o conceito representasse esses territórios como espaços de afirmação e direitos não atendidos, em vez de territórios carentes e em desacordo com a legislação.

O grupo discutiu também a importância de que, no futuro, elementos associados a sociabilidade, identidade, segurança pública e formas próprias de organização da vida e do espaço sejam incorporados às pesquisas a serem realizadas pelo IBGE, além de ter indicado a necessidade de estudos a respeito da questão fundiária, como foi reforçado no encontro nacional e será visto na seção seguinte.

Com base no debate com o grupo consultivo, o IBGE construiu a proposta inicial de nova nomenclatura – *favelas e assentamentos populares* – e redação dos critérios, submetida à avaliação durante o encontro, tanto nas rodas de conversa quanto mediante a disponibilização de um formulário eletrônico divulgado amplamente para participantes e público *online*. Na semana anterior ao encontro, a proposta foi apresentada e debatida em duas ocasiões: no Seminário ENCE/DGC, promovido pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas e pela Diretoria de Geociências, com o tema “Favelas e Comunidades Urbanas no IBGE”, que contou com apresentações técnicas do IBGE sobre os desafios e as inovações operacionais envolvendo a pesquisa censitária nesse recorte territorial e palestra do professor Jorge Luiz Barbosa, membro do grupo consultivo.

A proposta também foi discutida na oficina “Debatendo o conceito de favelas com o IBGE”, como parte da programação do 1º Seminário de Pesquisa Favela é o Centro, organizado pelo Museu das Favelas, em São Paulo. Nessa oficina, a proposta construída no âmbito do grupo consultivo foi debatida com movimentos sociais e lideranças de favelas de São Paulo, evidenciando

algumas pistas importantes do que se apresentaria na semana seguinte, no encontro em Brasília, como a possível retomada do termo *comunidade urbana* e a resistência a *assentamentos populares*.

A programação do encontro nacional foi composta por uma conferência e uma mesa de abertura, seis rodas de conversa e uma apresentação, que trouxeram ao debate os seguintes pontos: diversidade territorial das favelas e comunidades urbanas brasileiras; direito à cidade, posse e propriedade; representações, classificações e narrativas; produção de informações para além dos órgãos oficiais; desafios operacionais de coleta, mapeamento e supervisão; e uso, apropriação e expectativas em relação às informações produzidas pelo IBGE.

A composição da mesa e das rodas de conversa buscou atender à diversidade racial, de gênero, institucional, regional e de formas de atuação nos territórios, contando com representantes de associações comunitárias, organizações sociais, academia e órgãos públicos. Ao final, foi realizada uma plenária que resultou na produção coletiva de uma carta de demandas ao órgão, comprometendo-o a atender o objetivo principal do encontro: promover a reformulação da nomenclatura *aglomerado subnormal*. Adicionalmente, foram encaminhadas demandas para as futuras pesquisas do IBGE nas favelas e comunidades urbanas.

O termo *assentamentos populares* de fato foi descartado na oficina do Museu das Favelas e logo nas primeiras atividades do encontro nacional, uma vez que estaria relacionado à ação do Estado e não seria facilmente reconhecido pelos moradores de favelas e comunidades urbanas, e foi retomada a expressão *comunidades urbanas*, entendida principalmente como um termo associado ao modo como as pessoas que residem nesses territórios os definem e os reconhecem, especialmente fora do eixo Rio-São Paulo.

Participantes convidados para as rodas de conversa que foram ao evento como representantes de localidades de Belém/PA, Fortaleza/CE, Ceilândia/DF, São Luís/MA, Recife/PE, Macaé/AL, Porto Alegre/RS e Belo Horizonte/MG defenderam o uso de *comunidade*, reforçando a relevância da ampliação do processo de consulta realizado pelo IBGE que culminou no encontro nacional em Brasília. O IBGE é o único órgão que se propõe a identificar, classificar e mapear todas as favelas e comunidades urbanas do Brasil. Para enfrentar esse desafio, que passa pela discussão conceitual, é indispensável que o processo

de consulta seja amplo e diverso, considerando as particularidades e singularidades da formação socioespacial brasileira.

Quanto à nova redação dos critérios submetida à avaliação, principalmente por meio do formulário eletrônico – preenchido por 55 participantes, o resultado foi positivo, apresentando somente comentários e reflexões dos participantes que dizem mais respeito à agenda futura de trabalho do IBGE relacionada ao tema.

O IBGE, com apoio do grupo consultivo, tendo como base todos esses insumos, indicou a nomenclatura *favelas e comunidades urbanas* como a mais aderente às discussões realizadas no decorrer do processo de consulta, considerando-a como uma entrada que se deu a partir dos sujeitos políticos envolvidos diretamente nesse debate. Ressalta-se a popularidade do termo, especialmente fora da região Sudeste, e a guinada epistemológica promovida com essa perspectiva, uma vez que a nova nomenclatura reconhece e tem como ponto de partida as formas de produção desses territórios a partir das práticas. Há, portanto, o reconhecimento do saber e do fazer efetivamente popular, com a construção de um conceito que carrega maior representatividade e identificação com a população.

A fim de evidenciar que a nova nomenclatura, embora apoiada em um conceito – *comunidade* – de caráter essencialmente sociológico, permanece sendo uma categoria territorial, foi reforçada a necessidade de permanência do qualificativo *urbano* e enfatizado o uso do termo *territórios populares* na definição inicial do conceito.

Com base em todo esse processo de consulta e participação popular, o IBGE apresentou, na Nota Metodológica Sobre a Mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas<sup>32</sup>, o conceito *favelas e comunidades urbanas*, estabelecendo uma ponte entre o campo da produção de informações para as políticas públicas e os territórios que são objeto dessas políticas, e caminhando na direção de políticas habitacionais e urbanas que dialoguem com os modos de produção e atores presentes nesses territórios.

O Quadro 1 – retirado da Nota Metodológica do IBGE<sup>32</sup> – expõe a nova redação dos critérios para a identificação e o mapeamento das favelas e comunidades urbanas, bem como as justificativas produzidas pela instituição, após esse amplo processo de estudos e consultas, para as principais alterações realizadas.

**Quadro 1.** Nova redação dos critérios de identificação e mapeamento das favelas e comunidades urbanas.

<b>Introdução</b>	
<b>Redação pré-reformulação</b>	<b>Nova redação</b>
<p>Formas de <b>ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados)</b> para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um <b>padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação.</b></p> <p>A identificação de Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:</p>	<p><b>Territórios populares</b> originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de <b>moradia e usos associados</b> (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da <b>insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade.</b></p> <p>Em muitos casos, devido à sua origem compartilhada, relações de vizinhança, engajamento comunitário e intenso uso de espaços comuns, constituem <b>identidade e representação comunitária.</b></p> <p>No Brasil, esses espaços se manifestam em <b>diferentes formas e nomenclaturas</b>, 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 <b>incompletude</b> - no limite, a <b>precariedade</b> - das <b>políticas governamentais e investimentos privados</b> de dotação de <b>infraestrutura urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental</b> aos sítios onde se localizam, reproduzindo condições de vulnerabilidade. Estas se tornam agravadas com a <b>insegurança jurídica da posse</b>, que também compromete a garantia do <b>direito à moradia e a proteção legal contra despejos forçados e remoções.</b></p> <p>Para identificação das favelas e comunidades urbanas o IBGE utiliza os seguintes critérios:</p>
<p><b>Justificativa:</b> 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>	

continua

**Quadro 1.** Nova redação dos critérios de identificação e mapeamento das favelas e comunidades urbanas.

<b>Redação pré-reformulação</b>	<b>Nova redação</b>
Caso haja <b>ocupação irregular da terra</b> , ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), <b>agora ou em período recente</b> (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e quando se soma à <b>ocupação irregular da terra</b> uma ou mais das características a seguir:	Predominância de domicílios com graus diferenciados de <b>insegurança jurídica da posse</b> ; e, pelo menos, um dos demais critérios abaixo:
<b>Justificativa:</b> 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.	
<b>Redação pré-reformulação</b>	<b>Nova redação</b>
<b>Precariedade de serviços públicos essenciais</b> , como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular <b>e/ou</b>	<b>Ausência ou oferta incompleta e/ou precária de serviços públicos</b> (iluminação elétrica pública e domiciliar, abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem e coleta de lixo regular) por parte das instituições competentes; <b>e/ou</b>
<b>Justificativa:</b> 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 Estados 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.	
<b>Redação pré-reformulação</b>	<b>Nova redação</b>
<b>Urbanização fora dos padrões vigentes</b> , 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 <b>e/ou</b>	Predomínio de edificações, arruamento e infraestrutura que usualmente são <b>autoproduzidos e/ou</b> se orientam por <b>parâmetros urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou</b>
<b>Justificativa:</b> 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”.	
<b>Redação pré-reformulação</b>	<b>Nova redação</b>
<b>Restrição de ocupação</b> , 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).
<b>Justificativa:</b> 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.	

Fonte: IBGE (2024).

### **Para além do nome: perspectivas e desafios futuros**

No início dos anos 2000, a geógrafa Fany Davidovich<sup>33</sup> apontava que o repensar da favela se tratava de um tema recorrente marcado por sucessivas, porém descontinuadas, retomadas do assunto, bem como pela persistência de concepções e posicionamentos a respeito daqueles territórios ao longo do tempo. A seu modo, a recente mudança feita pelo IBGE, o histórico de alterações promovidas pelo órgão oficial de estatísticas e geoinformação do país e os desafios já sinalizados no processo consultivo realizado pelo IBGE reforçam o argumento da autora.

O processo de mudança de “aglomerados subnormais” para “favelas e comunidades urbanas” e a reescrita dos critérios à luz dos preceitos constitucionais, legais e normativos associados ao direito à moradia e ao direito à cidade, bem como em razão de um processo consultivo, rompe com a lógica de territórios em desacordo com a legislação – paisagens fora da norma e do “normal” pela teoria urbana, pela prática projetiva e pelo Estado, que exigem sua modificação ou extirpação<sup>34</sup> –, destacando-os como espaços de direitos não atendidos. Reconhece, assim, que o poder público operou nesses territórios segundo uma lógica incompleta, de descontinuidade e improviso, e rompe com a narrativa de culpabilização da vítima, do outro, conforme apontado por D’Andrea<sup>35</sup>.

No processo de consulta para a mudança conceitual, o IBGE foi capaz de mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições para o tema, o que permitiu identificar novos e persistentes desafios para a produção de estatísticas e geografias sobre favelas e comunidades urbanas. Os resultados do I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil são instigantes e provocadores para o futuro da produção de informações sobre esses territórios.

De uma forma geral, o documento materializa a intenção de consolidar uma cultura de governança que promova a colaboração entre o órgão e a sociedade, por meio da transparência, da participação dos usuários e da responsabilidade técnica do instituto, materializado no princípio da relevância do Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE<sup>36</sup>, ou seja, de atender às necessidades de informação dos usuários de acordo com suas demandas. Expõe também um desafio crescente na produção de geografias oficiais ao

confrontar a necessidade de informações para políticas públicas e investimentos, especialmente aqueles relacionados aos direitos urbanos e de moradia, com a dimensão do espaço vivido, do lugar, dos moradores e a potência desses territórios, esteja ela aflorada ou em estágio embrionário.

É possível que a questão fundiária seja a que fique mais evidenciada quando são confrontadas as perspectivas acima. Não se trata de uma questão inédita nas discussões sobre o conceito do IBGE, tampouco é um elemento exclusivo deste. Ela exemplifica tanto a questão da regularização quanto a da insegurança jurídica da posse, dialogando diretamente com aspectos sensíveis do direito à cidade e do direito à moradia. Contudo, ao ser considerada o “denominador comum”<sup>37</sup> 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.

Essa situação foi ilustrada por Souza<sup>38</sup> ao simular uma pergunta que um leitor “leigo” poderia fazer para desdobrar uma reflexão sobre os elementos identificadores da favela: “Mas, e se o Estado dotar uma favela de infraestrutura e promover sua regularização fundiária? O espaço continuará a ser uma favela?” E responde o autor:

*Em princípio, não; no entanto, como força de inércia dos preconceitos é muito grande, é provável, que no imaginário coletivo da população privilegiada, as concentrações de pessoas pobres que continuariam a ser espaços, provavelmente continuariam recebendo algum tratamento discriminatório no cotidiano. Daí a importância de se enfrentarem, complementarmente à dotação de infraestrutura e à regularização fundiária, o problema da pobreza e, também, o desafio representado pelos elementos racistas e estigmatizantes presentes no imaginário e associados às imagens de certos<sup>37</sup>.*

Essa mesma pergunta foi feita por moradores de favelas no processo consultivo realizado pelo IBGE: “Deixaremos de ser favela ou comunidade caso haja uma regularização fundiária ou se atendam todas as necessidades de serviços?” Essa provocação é ainda mais pertinente se considerada a visão de identidade construída pelos moradores e o pertencimento às favelas. Será que o morador da Rocinha ou de Paraisópolis deixará de considerar o seu território favela caso o Estado cumpra com todos os seus deveres constitucionais? Não continuaria a existir a favela apesar das intervenções do Estado como manifestação territorial do lugar?

Consiste em um desafio também para o IBGE. Ao nomear as “favelas e comunidades urbanas” a partir dos critérios de regularização fundiária e dotação de serviços se deparará com a demanda crescente de uma população que percebe a favela para além desses critérios identificadores.

A Figura 1 representa a geografia da Maré segundo duas perspectivas diferentes: a do IBGE e a do Censo da Maré, realizado pela Associação Redes da Maré em parceria com o Observatório de Favelas. As diferenças residem na questão fundiária, pois o IBGE não considera as áreas regularizadas e de conjuntos habitacionais. Além disso, o IBGE considera as áreas de forma isolada, ignorando a ideia de complexo. É possível, por meio dos setores censitários, recompor a área do bairro ou complexo, mas essa forma depende de uma agregação posterior. Essas diferenças podem trazer impactos para a formulação de políticas públicas e investimentos nessas áreas e provavelmente está desconectada não apenas do sentimento de pertencimento dos moradores, mas do que o senso comum reconhece como favela ou complexo de favelas da Maré.

A partir desses questionamentos e do acúmulo de reflexões feitas pelo IBGE desde os anos 2000, foi sinalizada a relevância de buscar reconsiderar a questão fundiária como o principal critério de classificação nas futuras revisões conceituais promovidas pelo órgão. Complementarmente, foi mencionada a possibilidade de investigação pelo critério de autodeclaração da identidade territorial dos moradores quanto ao pertencimento às favelas e comunidades urbanas.

D’Andrea<sup>35</sup> aponta que os territórios periféricos são heterogêneos culturalmente, mas há elementos diacríticos que permitem que seus moradores se reconheçam e se distingam. Tratando da periferia, ele destaca alguns elementos que devem ser considerados, mas afirma que o ponto de partida de análise do fenômeno deve ser o território.

Quais critérios devem ser considerados para identificar, classificar e, no limite, retratar as favelas e comunidades urbanas do país nas estatísticas oficiais? Há autores<sup>38</sup> que acreditam que há tempos não é possível conceituar a favela de forma objetiva, considerando critérios de carên-



**Figura 1.** Setores censitários de favela e comunidade urbana da Maré, segundo o IBGE, e favelas do bairro Maré, segundo o Censo da Maré.

Fontes: IBGE; Censo da Maré.

cia infraestrutural, morfologia, renda e o status jurídico. Souza<sup>37</sup> acredita que é essencial considerar esses elementos conjuntamente e ir além, ponderando os sentimentos das pessoas e suas identidades.

A conciliação dessas informações ou perspectivas de classificação, contudo, não é facilmente resolvida no processo de preparação da base territorial censitária ou de pesquisas amostrais, conforme reconhecido pelas próprias Nações Unidas ao conformar, entre 2017 e 2023, um grupo de especialistas composto por agências da ONU, outras agências multilaterais, ONGs, universidades e países selecionados, inclusive o Brasil, para identificar essas áreas em escala global. O grupo de especialistas foi formado com a intenção de desenvolver ferramentas, definições e métodos padronizados para produzir dados de favelas e comunidades urbanas (*slums*) com base em definições espaciais, em que os espaços de favelas são identificados a *priori*, e os fatores de risco associados à residência nesses territórios são examinados independentemente das definições.

O principal objetivo do grupo consistia em incentivar os países a adotarem novos métodos de identificação de espaços desses territórios ao menor nível de desagregação geográfica em um censo demográfico e/ou habitacional e em outras pesquisas nacionais, devido às diversas limitações que a não identificação desses territórios ou a utilização da *proxy* de pobreza urbana geram para as estatísticas. Uma das limitações identificadas pelo grupo de especialistas das Nações Unidas dialoga com a limitação das pesquisas amostrais, como as pesquisas demográficas em saúde, que em muitos países utilizam bases de amostragem retiradas de censos que não distinguem territorialmente áreas de favelas e comunidades urbanas de outras áreas das cidades<sup>39</sup>.

O Brasil, por meio do IBGE, faz essa distinção, mas ainda há espaço para satisfazer as demandas de levantamento de informações específicas sobre a realidade das favelas e comunidades urbanas com possíveis implicações nos questionários, em suas frações amostrais, incluindo a avaliação de amostras diferenciadas e indicadores que captem as relações de vizinhança, vínculos de proximidade, cooperação, auto-organização e segurança jurídica da posse e segurança alimentar, conforme sinalizado no encontro nacional promovido pelo IBGE.

Ter uma amostra na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua que permita, por exemplo, fornecer resultados de desemprego e informalidade para áreas de favelas e comuni-

dades urbanas separados dos resultados de desemprego de outras áreas possibilitará desenhos de políticas públicas e investimentos mais aderentes às realidades desses territórios. Isso se aplica em diversas dimensões de indicadores sociais, econômicos e ambientais. É uma forma também de ter informações em intervalos temporais mais regulares para territórios que costumam ser mais sensíveis e afetados pelos aspectos conjunturais e os fenômenos climáticos.

Assim, é oportuno retomar o questionamento central de Milton Santos<sup>40</sup> em *O trabalho do geógrafo no terceiro mundo*, que consiste em saber se queremos continuar limitados a uma forma fixa de interpretação, ou seja, uma maneira única de raciocínio, ou se estamos dispostos a evoluir junto com as mudanças que ocorrem no mundo. Para ele, a “própria metodologia deve ser renovada constantemente, senão a realidade lhe escapa”. Afirma também que, em certos casos, ao utilizar as estatísticas para verificar a sua exatidão nos deparamos com a fragilidade de nossas doutrinas, e questiona: “Devemos, porém, desprezar as estatísticas, os documentos, os relatórios e toda a legião de colaboradores mudos?”

Nos resultados do encontro nacional, a coleta em favelas e comunidades apareceu como um desafio que deve ser considerado nos próximos censos e pesquisas do IBGE. Entre os pontos que merecem destaque estão a definição de protocolo de acesso e abordagem às comunidades e suas lideranças e a necessidade de entrevistadores da própria comunidade. A realização de reuniões de planejamento e sensibilização das comunidades, observando-se a adoção de linguagem adaptada às necessidades e à realidade dos territórios, também consiste em um ponto de investimento, de modo a garantir maior participação e adesão dos moradores. Nesse sentido, pode-se aproveitar as experiências das Comissões Municipais de Geografia e Estatística (CMGEs) e das Reuniões de Planejamento e Acompanhamento do Censo (REPACs).

Para o planejamento das operações e pesquisas, o permanente processo de consulta exercido por meio de uma rede de atores envolvidos com a temática tende a evitar as constantes retomadas e os esforços intermitentes, conforme notado por Davidovich<sup>33</sup>. A experiência empreendida pelo IBGE com os povos e comunidades tradicionais indica um caminho que pode ser percorrido também com as favelas e comunidades urbanas. Com aquelas populações, a participação e colaboração permanente da sociedade civil trouxe ganhos significativos para a geografia censitária,

para a estruturação de bases territoriais e para o desenho de metodologias conceituais e operacionais para os levantamentos e pesquisas<sup>41</sup>, refletindo-se em um melhor retrato da realidade a fim de garantir o exercício da cidadania, como prevê a missão do IBGE.

Nos censos, o IBGE tem a experiência de definição de áreas de trabalho formadas por favelas e comunidades urbanas, incentivando a contratação de moradores desses territórios. No Censo 2022 também foram desenvolvidos treinamentos e orientações específicas, bem como ações com organizações da sociedade civil. O aprofundamento dessas ações, incorporando novas possibilidades, como a contratação de guias comunitários de mapeamento ou agentes comunitários de saúde que conheçam os territórios, tendem a facilitar o endereçamento, o percurso, a identificação dos domicílios e a recepção por parte dos moradores, com efeitos positivos para a própria operação censitária ou pesquisa.

Tendo passado pelas etapas de produção e análise de estatísticas e informações geoespaciais, nos resta compreender os desafios que se colocam para a incorporação do conhecimento produzido pelo IBGE pelos próprios usuários, aqueles envolvidos mais diretamente com esses territórios, especialmente a população residente em favelas e comunidades urbanas. Retomamos novamente o princípio da relevância do Código de Boas Práticas das Estatísticas que pressupõe a existência de processos na instituição para assessorar, capacitar e informar os usuários a respeito dos produtos estatísticos, assim como para consultá-los, periodicamente, sobre a utilidade pública das estatísticas elaboradas.

Esse princípio se alinha às demandas de desenvolvimento de uma estratégia diferenciada para que os dados retornem às comunidades, o que envolve reuniões de apresentação dos resultados, canais adicionais de divulgação e a integração e aproximação com canais locais de disseminação. Além disso, o estabelecimento de parcerias, intercâmbios e/ou capacitações de conhecimentos e metodologias de produção estatísticas e geográficas com laboratórios, organizações, grupos e coletivos, entre outros, que desenvolvem pesquisas autônomas em seus territórios, de modo a difundir boas práticas de produção e disseminação de estatísticas e informações geográficas e a incorporação dos conhecimentos desses territórios nas capacitações do IBGE.

Vale, neste momento, retomar Souza<sup>42</sup> em sua discussão dos “termos nativos”, entendendo essa tese como um esforço de fazer uma análise de um

termo/conceito interessada em refletir sobre possibilidades de mudança socioespacial, desconfiada da heteronomia e preocupada em colaborar, cooperar com os sujeitos com os quais interage, com o objetivo de auxiliar na resolução das questões. Conforme apontado por D’Andrea<sup>35</sup>, “teoria boa é aquela que muda a realidade concreta do maior número de pessoas”.

Como apontado por Magalhães<sup>43</sup>, a construção do processo de reconhecimento e legitimação das favelas e comunidades urbanas como territórios constituintes da cidade exige o estabelecimento de formulações conceituais originais, estudos sistemáticos e interpretações inovadoras das práticas e representações afirmadas por seus moradores. As representações oficiais, portanto, são um meio importante de disputa de significado, pois representam a possibilidade de um efeito estrutural de políticas públicas e investimentos, bem como de reconhecimento/percepção desses territórios.

### Considerações finais

A tomada de posição pelo IBGE, após quase quatro décadas de utilização do termo “aglomerado subnormal”, sem dúvida representou um grande avanço na forma como o Estado, por meio de suas instituições, compreende os territórios populares no Brasil. A decisão de alterar a nomenclatura, assumindo o termo “favela” e conjugando-o a “comunidades urbanas”, sinaliza a disposição do órgão para dialogar – e ouvir – aqueles que de fato experimentam a realidade desses territórios e o reivindicam para além da perspectiva que os compreendem a partir daquilo que não têm ou não são.

Desse modo, o processo de revisão da nomenclatura e redação dos critérios pode ser compreendido como uma guinada epistemológica e política fundamental em relação ao modo como são pensados e formulados os conceitos que orientam a produção de informações estatísticas e geocientíficas no Brasil. Como reiterado por diversos atores no decorrer do encontro nacional, tal acontecimento representou uma mudança de suma importância, constituindo-se em um momento histórico para o país.

Com base em um amplo processo de diálogo e consulta aos atores de diversos setores da sociedade envolvidos direta ou indiretamente com a temática, o IBGE construiu uma nova perspectiva sobre esses territórios que se traduz em novas representações e narrativas, incidindo sobre a

vida cotidiana das suas populações. Pode-se dizer, assim, que a objetivação do conceito *favelas e comunidades urbanas* – e seus critérios, reescritos – visibiliza/enuncia esses territórios como inventividade, afirmação e potência, deixando na zona de penumbra a carência e a negação, iluminadas com a nomenclatura anterior.

Quanto às linhas de força, o novo nome e a nova redação dos critérios representam e classificam a realidade sem hierarquizar-la, entendendo esses territórios não mais como espaços abaixo da norma, irregulares, ilegais ou desordenados, mas sim como espaços singulares, que apresentam seus próprios parâmetros, normas, condições e possibilidades diante da luta cotidiana para garantir a vida, em todas as suas dimensões.

Esse foi o primeiro passo. O compromisso assumido pela instituição com a sociedade foi o de construir uma relação capaz de promover não apenas a ação pontual, especificamente ligada à

modificação da nomenclatura, mas de possibilitar uma nova compreensão acerca das favelas e comunidades urbanas, incluindo a revisão dos critérios que são utilizados para defini-las como tal. Trata-se, nesse sentido, do início de um relacionamento.

Ainda há inúmeros desafios a serem enfrentados, do ponto de vista técnico, para que a definição a ser construída pelo IBGE e pelos diferentes atores envolvidos possa abarcar os diversos significantes ligados às favelas e comunidades urbanas. Entretanto, a assunção da responsabilidade inerente ao instituto – retratar a realidade do Brasil – só poderá ser proficuamente realizada se a empreitada for tomada como prioritária. O caminho não será isento de dificuldades e percalços; mas com certeza será mais facilmente trilhado se a articulação entre aqueles que produzem os dados e os que subsidiam sua elaboração estiver norteando o caminho.

## Colaboradores

Todos os autores participaram igualmente de todas as etapas do artigo.

## Referências

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.

Artigo apresentado em 11/03/2024

Aprovado em 30/03/2024

Versão final apresentada em 02/04/2024

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