

# DA MUDANÇA DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS PARA FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS

Jaison Luis Cervi e Leticia de Carvalho Giannella

*IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*

O IBGE publicou, em 23 de janeiro de 2024, a Nota Metodológica n. 01, com o objetivo de apresentar elementos metodológicos acerca da alteração da nomenclatura “Aglomerados Subnormais”, utilizada pelo IBGE em seus censos e pesquisas desde 1991, para “Favelas e Comunidades Urbanas”. A nota também explica a reescrita dos critérios utilizados pelo instituto na classificação dessas áreas.

Desde o Censo Demográfico de 1950, o IBGE vem desempenhando esforços para retratar territórios populares urbanos presentes em todo o País, dentre os quais encontram-se aqueles já nomeados pelo Instituto como “Favelas”, “Aglomerados Urbanos Excepcionais”, “Aglomerados Especiais Urbanos” e, desde o Censo de 1991, “Aglomerados Subnormais”. Os sucessivos conceitos adotados estiveram orientados à identificação de deficiências e/ou precariedades na infraestrutura urbanística, na prestação de serviços públicos essenciais e na adequação fundiária e urbanística das áreas mapeadas, sendo por vezes utilizados termos como “irregular”, “ilegal”, entre outros, que destacavam o posicionamento dessas populações no âmbito de um aparato normativo impraticável e inalcançável por parte de grupos sociais vulnerabilizados. Tal perspectiva vem sendo superada pelo ordenamento jurídico posterior à Constituição da República de 1988, que estabeleceu o direito à cidade e à moradia como prerrogativas universais, estimulando a revisão de conceitos e critérios que orientam as políticas públicas, inclusive a produção de informações estatísticas e geográficas.

Apesar de adotar a nomenclatura desde o Censo 1991, foi somente no Censo 2010 que o IBGE a utilizou como recorte territorial de disseminação dos resultados com divulgação, em separado, dos limites praticados, o que levou à ampla disseminação do conceito e submeteu o órgão a críticas advindas dos mais diversos setores da sociedade.

No decorrer do Censo 2022, foi criado um Grupo de Trabalho, liderado pela Coordenação de Geografia e composto por servidores de diversas áreas do Instituto, com o objetivo de colaborar com o planejamento, a coleta, as análises e a disseminação dos resultados da pesquisa censitária. Os técnicos foram também imbuídos da tarefa de avaliar as estratégias do IBGE para atender às demandas da sociedade associadas à necessidade de mudança da nomenclatura “Aglomerado Subnormal”.

Com objetivo de viabilizar a alteração da nomenclatura e da redação dos critérios referentes ao conceito, foi realizado o **I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil**, em Brasília (DF), de 25 a 29 de setembro de 2023, cuja programação esteve orientada para a realização de amplos debates sobre os desafios, limites e possibilidades envolvendo essa agenda de trabalho.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A programação completa, os registros do encontro e demais informações do processo consultivo estão disponíveis na página <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/>.

Adicionalmente, foram realizadas reuniões com representantes da academia, organizações da sociedade civil, órgãos públicos e lideranças comunitárias, com o objetivo recolher elementos para subsidiar a revisão do conceito e, futuramente, o desenho de novos ciclos, perspectivas e abordagens conceituais e metodológicas para as pesquisas realizadas pelo IBGE que envolvem esses territórios. Ainda, técnicos do IBGE participaram de seminários onde se discutiu o conceito, e formulários *online* foram submetidos ao crivo de atores interessados na temática. Por fim, foram realizadas consultas às Prefeituras Municipais a respeito da nomenclatura utilizada pelo poder público e moradores para se referir a esses territórios.

Esse amplo processo de consulta registrou debates enriquecedores, resultando na construção coletiva de encaminhamentos para as futuras pesquisas do IBGE. Os debates indicaram como ponto central o entendimento de que as favelas e comunidades urbanas não devem ser vistas somente como um recorte específico para Censos Demográficos e Contagens Populacionais, mas sim como territórios que exigem formas plurais e democráticas de planejamento e gestão, com novas metodologias e representações, com participação efetiva da sociedade.

Como resultado desses debates, o IBGE publicou a nova nomenclatura e redação dos critérios para identificação e mapeamento das Favelas e Comunidades Urbanas, que orientará a divulgação dos resultados do Censo Demográfico 2022 e pesquisas futuras do IBGE. O quadro abaixo apresenta as mudanças realizadas, acompanhadas de justificativas que se embasam principalmente no aparato normativo estabelecido após a Constituição Federal de 1988, discutido nas instâncias de consulta à sociedade mencionadas acima. Os detalhes de todo esse processo estão expressos no texto da Nota Metodológica n. 01.

## Nova redação dos critérios de identificação e mapeamento de Favelas e Comunidades Urbanas

INTRODUÇÃO	
Redação pré-reformulação	Nova redação
<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></p>

	<p>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</b> e <b>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>
--	---

**Justificativa:** A introdução ao conceito sintetiza diversos pontos levantados ao longo deste documento, a começar pela necessidade de especificar, de saída, que se trata de uma categoria territorial, optando pelo uso do termo “territórios populares”. Destaca-se também a importância de considerar o caráter de produção autônoma desses territórios, embora, em casos excepcionais, se trate de assentamentos produzidos pelo Estado (por isso o uso do advérbio “geralmente”). O direito à moradia foi trazido como um elemento central, buscando alinhar o conceito do IBGE aos pactos internacionais e ao arcabouço normativo brasileiro pós Constituição Federal de 1988. Procurou-se, ainda, retirar a noção de que as favelas e comunidades são territórios carentes por si só, enfatizando-os como resultado da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados. Em seguida, foi dado destaque aos aspectos identitários e comunitários que, na maior parte das vezes, conformam as favelas e comunidades urbanas. Esta foi uma questão reiterada em diversos momentos ao longo de todo o processo de consulta realizado, além de ser explorada em pesquisas acadêmicas. Essa característica subsidiou a reflexão a respeito da pertinência do uso de “comunidades urbanas” como complemento do termo “favelas”. Ao mesmo tempo que esse complemento abre espaço para a incorporação de diversas formas de autoidentificação das populações em relação aos seus territórios, ele permite destacar seu caráter comunitário. Por fim, foram destacadas as diferentes nomenclaturas conhecidas para se referir a territórios com essas características nas diferentes regiões do País. Esse destaque é fundamental, na medida que reforça o conceito de favelas e comunidades urbanas como um conceito amplo que incorpora e reconhece múltiplas formas de nomeação dos territórios, conferidas

<p>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>	
<b>Redação pré-reformulação</b>	<b>Nova redação</b>
<p>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:</p>	<p>Predominância de domicílios com graus diferenciados de <b>insegurança jurídica da posse</b>; e, pelo menos, um dos demais critérios abaixo:</p>
<p><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.</p>	
<b>Redação pré-reformulação</b>	<b>Nova redação</b>
<p><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></p>	<p><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></p>
<p><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</p>	

favelas e comunidades urbanas não são carentes, a oferta de serviços públicos essenciais é que é incompleta ou precária.

Redação pré-reformulação	Nova redação
<p><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></p>	<p>Predomínio de edificações, arruamento e infraestrutura que usualmente são <b>autoproduzidos</b> e/ou se orientam por <b>parâmetros urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou</b></p>

**Justificativa:** Mais uma vez, buscou-se, com essa mudança, evitar a estigmatização das favelas e comunidades urbanas. Como forma de viabilizar a moradia frente à incompletude ou precariedade de iniciativas por meio dos órgãos competentes para garantir esse direito, as populações desses territórios desenvolveram lógicas próprias de organização do espaço, que precisam ser reconhecidas em suas especificidades, pois, além de demandarem investimentos específicos, em muitos casos, apresentam soluções desenvolvidas de forma autônoma e comunitária. Esse reconhecimento, portanto, deve ir além da simples qualificação dessa urbanização como “irregular”.

Redação pré-reformulação	Nova redação
<p><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.</p>	<p>Localização em <b>áreas com restrição à ocupação</b> definidas pela legislação ambiental ou urbanística, tais como faixas de domínio de rodovias e ferrovias, linhas de transmissão de energia e áreas protegidas, entre outras; ou em sítios urbanos caracterizados como áreas de risco ambiental (geológico, geomorfológico, climático, hidrológico e de contaminação).</p>

**Justificativa:** A principal mudança na redação deste critério se refere à incorporação da dimensão do risco ambiental, que está intimamente relacionado a processos de vulnerabilização de determinadas populações. Este critério para a identificação e mapeamento das favelas e comunidades torna-se fundamental frente ao aguçamento de eventos ambientais que resultam em desastres, impactando profundamente esses territórios, como as cheias, inundações e deslizamentos.