



DO CENSO 2022 AO CENSO 2030: REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS DO IBGE (SESSÃO LIVRE)

Leticia de Carvalho Giannella
IBGE | leticia.giannella@ibge.gov.br

Resumo geral

Em janeiro de 2024, fruto de um amplo processo de consulta e diálogo com diversos segmentos da sociedade que teve como marco a realização do I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil, o conceito *aglomerado subnormal* – utilizado pelo IBGE desde o Censo Demográfico de 1991 para possibilitar a identificação e a classificação das favelas, baixadas, grotas, quebradas, palafitas, mocambos etc. com a finalidade de produzir informações estatísticas e geocientíficas sobre esses territórios em todo o País – ficou para trás, dando lugar ao conceito *favela e comunidade urbana* (IBGE, 2023, 2024; GIANNELLA et al., 2024), o que se configurou como um importante avanço epistemológico e maior conformidade do Instituto com as diretrizes mais recentes que orientam a política urbana brasileira.

Em novembro do mesmo ano, o IBGE divulgou os primeiros resultados do universo do Censo Demográfico 2022 para esses territórios, identificando 16.390.815 pessoas residentes em 12.348 favelas e comunidades urbanas espalhadas por todo o Brasil. As peças de divulgação – malhas territoriais, tabelas, cartogramas, publicações, notícias etc. – desses resultados foram veiculadas com base na nova nomenclatura e redação dos critérios que orientam a classificação desses territórios.

Ressalta-se que, ao mesmo tempo em que se buscou alinhar o conceito ao arcabouço legal e normativo vinculado ao direito à moradia e à função social da propriedade – passando a entender esses territórios não mais como ilegais, irregulares ou abaixo da norma, mas sim como expressões da luta da população pela garantia do direito à moradia adequada e como territórios onde a ação do Estado não tem se pautado, historicamente, pela garantia desse direito –, o IBGE preocupou-se em manter o conteúdo dos critérios atrelados ao conceito *favela e comunidade urbana* utilizado pelo Instituto desde, pelo menos, o Censo de 1991, uma

vez que esse conteúdo tinha orientado o trabalho de identificação e mapeamento desses territórios no decorrer da pesquisa censitária realizada entre 2022 e 2023.

Todavia, nos processos de consulta realizados pelo Instituto com a finalidade principal de promover esse realinhamento epistemológico condizente com os preceitos sociais fundamentais, foram identificados novos e persistentes desafios relacionados ao conteúdo dos critérios que classificam os territórios como favelas e comunidades urbanas. Tais desafios foram expressos, em sua maior parte, no documento produzido coletivamente ao final do Encontro de 2023 (IBGE, 2023), que apresentou provocações instigantes para o futuro da produção de informações sobre esses territórios.

O crescente desafio vinculado à confrontação da necessidade de produção de subsídios para políticas públicas, especialmente as relacionadas ao direito à moradia adequada, com a necessidade de produção de informações associadas aos espaços vividos e à identidade desses territórios, atravessa essa discussão, com centralidade na questão fundiária. Ao considerar a predominância de domicílios com graus diferenciados de insegurança jurídica da posse como o pré-requisito para a identificação das favelas e comunidades urbanas, o sentido de pertencimento é deixado em segundo plano, uma vez que uma área pode deixar de ser favela, para o IBGE, caso haja regularização e titulação de seus domicílios. No processo de consulta promovido pelo IBGE, o questionamento “deixaremos de ser favela ou comunidade caso haja a regularização fundiária ou se atendam todas as necessidades de serviços investigados no Censo?” esteve presente com alguma recorrência.

O critério associado aos padrões urbanísticos e construtivos distintos daqueles definidos pelo Estado também tem sido trazido ao debate, uma vez que se trata, cada vez mais, da expansão de mercados imobiliários formais e informais controlados por agentes legais e ilegais, que impõem novos padrões. Ademais, trata-se, muitas vezes, de dinâmicas produtivas complexas e profissionalizadas.

Quanto à localização das favelas e comunidades urbanas em áreas de restrição à ocupação, os questionamentos dizem respeito à diversidade de compreensão do que seriam as áreas de risco para esses territórios, considerando-se as particularidades das favelas e comunidades urbanas localizadas em diferentes sítios geográficos.

Nota-se, ainda, que, enquanto as favelas e comunidades urbanas são classificadas a partir da insegurança fundiária e critérios de dotação de serviços públicos, urbanização fora da ordem vigente e localização em áreas de restrição à ocupação, o IBGE se depara, cada vez mais, com a demanda crescente de uma população que percebe a favela para além desses marcadores, colocando na agenda a necessidade de reflexão a respeito da identidade, cultura, empreendedorismo, segurança alimentar, relações de vizinhança e segurança pública, entre outras dimensões.

Como captar esses fatores na produção de informações estatísticas e geocientíficas sobre esses territórios? A conciliação dessas perspectivas não é trivial. O IBGE identifica, mapeia e

caracteriza as favelas e comunidades urbanas de um país que apresenta dimensões continentais e grande diversidade de manifestações espaciais desse fenômeno. Deste modo, encontrar critérios que, ao mesmo tempo, sejam operacionais e padronizados, e possam reconhecer a diversidade e as múltiplas dimensões que caracterizam cada favela e comunidade urbana, mantendo, ainda, o respeito às recomendações internacionais e ao histórico de produção sobre o tema já realizado pelo Instituto, torna-se um desafio considerável que o IBGE não pode enfrentar sem o diálogo transparente e construtivo com diversos segmentos da sociedade.

Esta sessão livre, deste modo, se propõe a dar continuidade a esse diálogo, agora de posse dos resultados do Censo 2022, trazendo novos olhares e perspectivas – bem como atores que não estiveram presentes nas discussões sobre a mudança de nomenclatura e redação dos critérios – para a construção de reflexões coletivas a respeito do conceito *favela e comunidade urbana* e possibilidades de mudança, tendo como horizonte principal a preparação para o Censo Demográfico 2030.

FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS NO IBGE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Letícia de Carvalho Giannella

IBGE | larissa.catala@ibge.gov.br

O Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil, realizado em setembro de 2023 em Brasília/DF, teve como um dos seus desdobramentos principais a elaboração coletiva de um documento com questões e demandas direcionadas ao IBGE, bem como compromissos assumidos pelo Instituto.¹ Para além da mudança de nomenclatura e redação dos critérios que orientam a classificação desses territórios, realizada com a finalidade de alinhar o IBGE às diretrizes atuais da política urbana brasileira, superar o paradigma da carência e evitar processos de estigmatização e homogeneização, foi colocada a necessidade de reflexão sobre a possibilidade de revisão dos critérios de identificação das favelas e comunidades urbanas, enfatizando a reelaboração conceitual para os próximos censos e pesquisas. A questão fundiária como pré-requisito para a identificação das áreas, bem como demais critérios orientadores, foram postos como elementos que demandam o debate aprofundado, tendo como referência, principalmente, o próximo Censo Demográfico.

Neste sentido, a apresentação estará centrada no diálogo sobre esse processo, seus desafios e perspectivas, iniciando-se com a exposição do conceito atual de favelas e comunidades urbanas para o IBGE. Em seguida, serão apresentados os principais resultados do Censo 2022 para esses territórios, enfatizando, com base nessas estatísticas, os avanços em relação ao

¹ IBGE | Info Favela 2023

Censo 2010, os desafios e questões que demandam reflexões e aperfeiçoamentos. Com isso, pretende-se dar continuidade ao diálogo estabelecido no decorrer do processo de reformulação da nomenclatura, agregando novas perspectivas, atores e olhares e refletindo, à luz dos números produzidos pelo Instituto, sobre as necessidades e possibilidades futuras.

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE: AS ZEIS COMO INSTRUMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA

Danielle de Melo Rocha

UFPE | E-mail

As desigualdades socioespaciais, frutos da histórica concentração de terras e riquezas, estruturam-se nas cidades brasileiras na relação entre Estado, mercado e sociedade. O enfrentamento desse fenômeno pelo Estado ancora-se em políticas públicas inclusivas respaldadas no marco jurídico-institucional. A diretriz constitucional da função social da propriedade e da cidade (CF 1988), reiteradas no Estatuto da Cidade (2001), estimulam a regulamentação de instrumentos urbanísticos redistributivos nos Planos Diretores municipais, que contribuem para o acesso ao Direito à Cidade pelos grupos mais vulneráveis.

A permanência da população pobre em áreas – identificadas pelo IBGE, por suas características urbanísticas e fundiárias, como “aglomerados subnormais” e no último Censo como “favelas e comunidades urbanas” –, viabilizou-se em muitas cidades brasileiras, desde a década de 1980, graças à sua institucionalização como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Reconhecidas nas legislações municipais, as ZEIS são protegidas por impõem padrões urbanísticos específicos que orientam a “urbanização integrada” ou a “regularização fundiária plena”, com base no respeito à isonomia e à tipicidade das ocupações para sua integração à malha urbana formal (Diniz et al., 2022). A participação popular neste processo é fundamental para consolidar a organização comunitária na perspectiva de reconhecimento de direitos, entre os quais o de interferir na concepção e transformação da cidade, no sentido epistemológico lefebvreano e harveyano de Direito à Cidade.

No tocante à segurança jurídica da posse, questiona-se se a modalidade de Regularização Fundiária Urbana voltada às ocupações de interesse social (REURB-S), regida pela Lei 13.465/2017, que possibilita a concessão do título de propriedade aos moradores de Núcleos Urbanos Informais (NUI), garantem sua permanência nas áreas ocupadas, sob pressão do mercado imobiliário. Igualmente, questiona-se se a titulação é suficiente para minimizar as desigualdades socioespaciais.

Uma alternativa encontrada no Recife, uma das cidades mais desiguais do país, foi a exigência da transformação em ZEIS dos NUI antes de serem regularizados. Embora evidencie-se a crescente pressão do mercado imobiliário sobre as ZEIS encrustadas em áreas valorizadas das cidades e as flexibilizações de parâmetros urbanísticos permitidos nos recentes Planos Diretores municipais (Rocha et al, 2022), as ZEIS ainda são instrumentos que fortalecem

processos de resistência. Pretende-se aprofundar o debate sobre o alcance das ZEIS e da contribuição do IBGE, em parceria com os municípios, para identificação das favelas e comunidades urbanas, visando favorecer o acesso ao Direito à Moradia e ao Direito à Cidade, por meio da participação e da urbanização integral ou regularização fundiária plena.

A INSERÇÃO URBANA DAS FAVELAS: TÓPICOS PARA O DEBATE

Tiaraju Pablo D'Andrea

Unifesp | tiaraju.pablo@unifesp.br

A popularização de termos como periferia, comunidade, subúrbio e favela nas últimas décadas tem colocado desafios para gestão pública e para moradores. A ampla disseminação desses termos produziu diversas interpretações para seus sentidos, desdobrando em dificuldade de definições mais precisas. Essa dificuldade resultou em apropriações infinitas com multiplicidades de sentidos. Mais do que tudo, a criação de conceitos é objeto de luta política.

Isto posto, o objetivo desta apresentação será o de contribuir para a definição do conceito de favela a partir de padrões urbanísticos e presença do poder público, mas levando em consideração sua relação urbanística com espaços conceituados como periferia, subúrbio, centros e centralidades, dentro de um debate mais amplo sobre segregação socioespacial.

DAS FAVELAS ÀS BAIXADAS: UMA PERSPECTIVA SOBRE AS COMUNIDADES EM SITUAÇÃO DE MAIOR RISCO AMBIENTAL E CLIMÁTICO

Andrew Matheus Silva Leal

Observatório das Baixadas | andrew@observatoriodasbaixadas.org.br

Nos últimos 30 anos, 83,0% dos afetados por desastres ambientais no Brasil sofreram com eventos da tipologia geo-hidrológica, relacionados à movimentação das águas e dos solos, características de eventos recorrentes nas baixadas brasileiras (Observatório das Baixadas, 2024). Comunidades de baixada, favelas de baixada, ou simplesmente baixadas, segundo o Observatório das Baixadas (2024), são territórios populares com baixa elevação vertical relativa ao ponto de drenagem mais próximo; e, portanto, situados em áreas alagadas ou suscetíveis a inundações, caracterizados pela insuficiência de equipamentos urbanos e infraestruturas, e ocupados historicamente por populações em condições de vulnerabilidade socioeconômica e ambiental. É importante ressaltar a diferença entre áreas de baixada geográfica e as comunidades de baixada, uma vez que nem todos que vivem em terrenos baixos são necessariamente integrantes de uma comunidade vulnerabilizada (Observatório das Baixadas, 2024).

À medida que o clima muda em ritmo alarmante, o risco ambiental torna-se elemento central para àqueles que residem em áreas suscetíveis a tais problemáticas. Segundo o banco de dados internacional de desastres (EMdat, 2024), desde o início do século até o ano de 2024, dentro de todo o conjunto de desastres – naturais ou não – 52,1% das ocorrências estão relacionadas a desastres hidrológicos e de movimentação de terra devido à água. Ainda segundo o Observatório das Baixadas (2024), o número de pessoas afetadas por desastres aumentou significativamente desde os anos 2000 no Brasil, mantendo-se elevado desde então. Só em 2023, foram registrados 23 milhões de afetados, sendo 10,76 milhões os afetados por desastres geo-hidrológicos. Além disso, segundo dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2024), prevê-se que 30,8% dos municípios brasileiros estarão em situação de risco crítico para eventos deste tipo em 2050 – sendo as baixadas, portanto, os territórios mais vulneráveis a este aumento de eventos climáticos e ambientais extremos.

Este trabalho propõe uma discussão sobre essas áreas sob a ótica da justiça climática, destacando como as restrições à ocupação podem ser (re)interpretadas no contexto de um planejamento adaptativo inclusivo. Discutimos a importância de ações integradas que aliem políticas públicas eficazes, planejamento urbano participativo e litigância climática para garantir a segurança e a dignidade das populações de áreas de risco. A apresentação visa contribuir para o debate sobre riscos ambientais no ENANPUR, trazendo a perspectiva das baixadas amazônicas como um caso paradigmático para a formulação de políticas inclusivas e sustentáveis em todo o Brasil.

POTÊNCIAS E VULNERABILIDADES NAS PERIFERIAS: A IMPORTÂNCIA DE INTEGRAR PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

Talita Stael Costa

Secretaria Nacional de Periferias (Mapa das Periferias) | coordenacao@mapadasperiferias.com

Para promover políticas públicas eficazes é essencial integrar diferentes perspectivas de dados sobre territórios periféricos. Enquanto o IBGE fornece dados censitários amplos, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat) enfatiza a necessidade de abordar essas áreas a partir de suas características específicas. Essa convergência de abordagens destaca a importância de unir informações quantitativas e qualitativas para compreender plenamente as dinâmicas e desafios das periferias urbanas.

O Mapa das Periferias, uma iniciativa da Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades, visa retratar esses territórios de maneira ampla e diversa, através de uma plataforma interativa. Lançado em 2023, o projeto busca dar visibilidade às periferias, mobilizar suas populações e engajar a sociedade. A partir de um processo de escuta ativa envolvendo organizações do terceiro setor, órgãos públicos e instituições de ensino e pesquisa, foram tensionados conceitos sobre o que é periferia, suas potencialidades e vulnerabilidades. O projeto também aborda temas centrais para a formulação de políticas públicas, estratégias e desafios de mapeamento baseadas na autoidentificação e na

autodemarkação, reconhecendo que as periferias não são apenas um fenômeno estrutural, mas também resultado das dinâmicas urbanas específicas de cada cidade.

Nesse contexto, o Mapeamento Popular, desenvolvido no Mapa das Periferias, reconhece esses territórios não apenas como lugares de carências, mas como territórios criativos e dinâmicos, repletos de potências, a partir da coleta de dados qualitativos e valorização de perspectivas locais. Através da participação ativa dos moradores, identifica potencialidades e vulnerabilidades, destacando dimensões como infraestrutura, cidadania, justiça territorial, cultura e identidade. Essa metodologia comunitária não só promove mobilização social e fortalece redes de solidariedade, como também orienta gestores na formulação de políticas públicas mais alinhadas às realidades locais.

A inclusão de metodologias participativas nas futuras pesquisas do IBGE representa uma oportunidade de avanço. Incorporar dados qualitativos permitiria captar as especificidades culturais e dinâmicas locais que as métricas tradicionais não alcançam, enriquecendo outros estudos temáticos voltados às periferias brasileiras como o de Tipologia Intraurbana (2017).

O Mapeamento Popular amplia essa perspectiva ao colocar os próprios territórios como protagonistas na construção de diagnósticos sobre suas realidades. Neste contexto, o apoio a iniciativas locais é fundamental pois servem como modelos replicáveis e traz luz a discussão sobre a importância de integrar práticas participativas às pesquisas do IBGE, fortalecendo a produção de políticas públicas mais inclusivas, ao mesmo tempo em que reconheceria e valorizaria a identidade e a cultura das periferias.