



# **Favelas e Comunidades Urbanas**

2024

**Notas metodológicas n. 01**

**Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas**

Presidente da República

**Luiz Inácio Lula da Silva**

Ministra do Planejamento e Orçamento

**Simone Nassar Tebet**

**INSTITUTO BRASILEIRO  
DE GEOGRAFIA E  
ESTATÍSTICA - IBGE**

Presidente

**Marcio Pochmann**

Diretor-Executivo

**Flávia Vinhaes Santos**

**ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES**

Diretoria de Pesquisas

**Elizabeth Belo Hypolito**

Diretoria de Geociências

**Ivone Lopes Batista**

Diretoria de Tecnologia da Informação

**Marcos Vinícius Ferreira Mazoni**

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

**José Daniel Castro da Silva**

Escola Nacional de Ciências Estatísticas

**Paulo de Martino Jannuzzi**

**UNIDADES RESPONSÁVEIS**

Diretoria de Geociências

Coordenação de Geografia

**Cayo de Oliveira Franco**

Diretoria de Pesquisas

Coordenação Técnica do Censo Demográfico

**Luciano Tavares Duarte**

Ministério do Planejamento e Orçamento  
**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**  
Diretoria de Geociências  
Coordenação de Geografia

# **Favelas e Comunidades Urbanas**

2024

## **Notas metodológicas n. 01**

### **Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas**



Rio de Janeiro  
2024

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

**Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil**

© IBGE. 2024

O presente documento foi elaborado em 2023, sob a gestão dos titulares, então vigentes, dos Órgãos Específicos Singulares do IBGE. Em virtude da indicação dos novos titulares da Diretoria de Pesquisas e da Diretoria de Geociências em janeiro de 2024, a lista de autoridades apresentada na segunda capa desta publicação incorpora tais designações.

# Sumário

Apresentação .....	4
Introdução .....	5
As favelas e comunidades urbanas sob a ótica das estatísticas e informações oficiais no Mundo e no Brasil .....	10
As favelas e comunidades urbanas nos Censos do IBGE .....	20
De aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas .....	38
Referências .....	56
Anexos .....	60
Anexo I – Encaminhamentos do I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil .....	60
Anexo II -- Formulário eletrônico utilizado para consulta durante o Encontro .....	64
Anexo III – Formulário eletrônico utilizado para consulta nas REPACs .....	71

# Apresentação

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE apresenta a **Nota Metodológica “Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas”**, documento destinado aos usuários das informações produzidas pelo órgão, contendo os elementos metodológicos que orientaram a opção pela mudança de nomenclatura e a reescrita dos critérios que orientam a produção, a análise e a disseminação de informações geográficas e estatísticas sobre esses territórios, com reflexos na divulgação dos resultados do Censo Demográfico 2022.

O documento detalha os esforços do IBGE para a construção de uma abordagem sobre as favelas e comunidades urbanas coerente com os preceitos do direito à moradia e da função social da propriedade urbana, previstos na Constituição Federal de 1988, e com o preceito do direito à cidade, estabelecido no Estatuto da Cidade. Esse processo foi acompanhado por consultas a diferentes setores da sociedade, sempre alinhadas à manutenção do rigor técnico e à observação dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais.

Os tópicos abordados no documento são: a produção de estatísticas sobre favelas e comunidades urbanas no contexto internacional e nacional, com o objetivo de traçar um panorama sobre as suas diretrizes gerais, perspectivas comuns e particularidades histórico-geográficas; os conceitos construídos pelo IBGE para identificar esses territórios no período compreendido entre 1950 a 2022, destacando-se os avanços, potencialidades e limitações; e o processo de revisão da nomenclatura e da redação dos critérios que orientam atualmente a classificação dessas áreas, evidenciando-se o acúmulo de reflexões, que vêm sendo desenvolvidas ao longo das últimas três décadas com objetivo de melhor representar, nas estatísticas oficiais, esse importante segmento da população brasileira.

**Claudio Stenner**  
Diretor de Geociências\*

---

\* Titular à época da elaboração do documento.

# Introdução

A presente nota tem como objetivo apresentar elementos metodológicos acerca da alteração da nomenclatura de “Aglomerados Subnormais”, utilizada pelo IBGE em seus censos e pesquisas, para “Favelas e Comunidades Urbanas”, retomando o termo “Favela”, utilizado historicamente pelo instituto desde 1950, junto ao termo “Comunidades Urbanas”, em consonância a seus usos e identificações mais recentes. A nota também explica a reescrita dos critérios utilizados pelo instituto na classificação dessas áreas. Cabe ressaltar que, nesse primeiro momento, não houve alteração no conteúdo subjacente aos critérios que estruturam a identificação e o mapeamento dessas áreas, uma vez que eles orientaram o mapeamento e a coleta do Censo Demográfico 2022. O intuito desta nota é apresentar a nova nomenclatura, escolhida a partir de estudos técnicos e de consultas a diversos segmentos sociais, visando garantir que a divulgação dos resultados do Censo 2022 seja realizada a partir da perspectiva dos direitos constitucionais fundamentais da população à cidade.

Desde o Censo Demográfico de 1950, o IBGE vem desempenhando esforços para retratar territórios populares 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 que buscaram representar esses territórios acompanharam as transformações do IBGE e dos sistemas estatístico e geográfico nacionais ao longo do tempo. Os 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.

A ausência de infraestruturas, serviços públicos essenciais e/ou adequação fundiária e urbanística como parâmetro central para definir tais territórios tem pautado, ao longo do tempo, diversas classificações e conceitos elaborados por uma gama de instituições em todo o planeta, incluindo os conceitos de *slums* ou *informal settlements* elaborados pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU-Habitat, como será visto adiante. No caso do conceito elaborado e utilizado até o momento pelo IBGE – “Aglomerado Subnormal” – esse entendimento se expressa, para além dos critérios, na própria nomenclatura (subnormal como “abaixo da norma”, no que concerne à norma definida na Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979).

Em nível global, estima-se que cerca de um bilhão de pessoas vivam atualmente em favelas e assentamentos informais<sup>2</sup> (ONU-Habitat, 2022), número que pode estar,

---

<sup>2</sup> Tradução direta de *slum* e *informal settlements*. A expressão *slum* foi criada inicialmente para se referir a áreas deterioradas da cidade de Londres, no início do século XIX, cujos domicílios apresentavam precariedade de infraestrutura, excessivo grau de insalubridade e alta densidade populacional. No caso brasileiro, esse termo se

ainda, subestimado, frente às dificuldades de captação desses dados em diversos países e à dinamicidade de formação e dispersão desses territórios. Trata-se de um planeta que, em 2021, possuía 56% de sua população vivendo em áreas urbanas, com projeção de elevação dessa taxa para 68% em 2050 (ONU-Habitat, 2022). 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, ao longo de décadas, as populações que vivem nesses espaços desenvolveram 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.

No Brasil, há uma grande diversidade de processos históricos que vem resultando em distintas configurações e dinâmicas territoriais das favelas e comunidades urbanas. O IBGE tem se dedicado a mapear essas áreas desde o Censo de 1950, tendo empregado diferentes nomenclaturas e metodologias de mapeamento dessas realidades. Desde pelo menos o Censo de 1970, essas áreas vêm sendo mapeadas de forma sistemática no âmbito do planejamento das unidades territoriais de coleta censitária, destacadamente por meio do processo de delimitação e classificação dos setores censitários<sup>3</sup> (IBGE, 1970).

A realização de censos nas áreas urbanas é cercada de preocupações quanto à cobertura dos domicílios, o que se garante por um percurso adequado por parte dos recenseadores e por meio de procedimentos que evitem a duplicação de contagem durante o período de coleta. As áreas de maiores aglomerações de pessoas são aquelas reconhecidamente de difícil contagem, nas quais os institutos de estatística em todo o mundo enfrentam grandes dificuldades para evitar a subenumeração. Em geral, são também onde habitam as populações que mais precisam de políticas públicas.

O contexto de grandes transformações nos espaços urbanos no Brasil, com a constituição de novas localidades nas cidades com padrões próprios de organização, implicava em desafios significativos para a realização da coleta, o que foi respondido, pelo IBGE, por meio da busca de soluções em termos de diferenciação geográfica das unidades de coleta e publicações diferenciadas quando da divulgação dos resultados estatísticos, como ocorreu também a partir do Censo de 1970, com continuidade nos censos de 1980 e 1991. Nesse censo, as informações passaram a ser divulgadas em agregados por setores censitários com diferenciação dos resultados para as favelas, tendo sido produzidas, em algumas edições, tabulações específicas para o nível geográfico de “Favelas”, como será visto mais adiante.

---

adequaria melhor ao termo cortiço. Entretanto, o significado do termo *slum* se ampliou consideravelmente no século XX, passando a denominar vários tipos de assentamentos que, em um curto espaço de tempo, passaram a aludir à manifestação da pobreza no espaço urbano dos países em desenvolvimento (MELO, 2023). Ainda assim, neste documento, será preferível, em determinados momentos, o uso do termo em seu idioma original, atentando para a aproximação entre favela e *slum*, porém com cautela para não os tratar como sinônimos.

<sup>3</sup> O Setor Censitário é a unidade espacial estabelecida para fins de controle cadastral das coletas e disseminação de resultados em escala espacial de detalhe. O Setor é constituído por área geralmente contínua no terreno e, no seu estabelecimento, consideram-se os limites das Estruturas Territoriais para as quais são divulgadas informações censitárias associadas ao questionário do Universo. Desde o Censo Demográfico de 1991 são divulgados os agregados estatísticos associados a cada Setor Censitário, permitindo ao usuário especializado acesso às áreas de divulgação e apuração instituídas. A partir do Censo Demográfico 2000 passou a ser publicada a cartografia digital correspondente – que vem sendo progressivamente aperfeiçoada a cada Censo conforme evolução tecnológica e recursos disponíveis no Instituto.



No final dos anos 1980, no contexto de preparação do Censo Demográfico de 1991, o IBGE passa a se dedicar à construção de um conceito mais completo e objetivo, com o propósito de abarcar a pluralidade de aspectos que configuram esses territórios por todo o País<sup>4</sup>. Assim, foi cunhado o termo “Aglomerado Subnormal” para referir-se, no âmbito das pesquisas e operações do IBGE, às chamadas favelas, comunidades, vilas, palafitas, mocambos, entre outros nomes e situações observados Brasil afora.

Para o Censo 1991, um setor censitário especial de “Aglomerado Subnormal” foi definido como

um conjunto constituído por unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. O que caracterizava um “Aglomerado Subnormal” é a ocupação desordenada e que, quando da sua implantação, não houvesse posse da terra ou título de propriedade (IBGE, 1990).

Ao mesmo tempo em que se buscou, com o conceito “Aglomerado Subnormal” abarcar a diversidade desses territórios, tentou-se também a construção de um conceito estatístico e operacional para as pesquisas do IBGE, ou seja, capaz de operar de forma adequada e atendendo aos requisitos e princípios das estatísticas oficiais e às necessidades do Estado brasileiro em seus diferentes níveis federativos, ligadas, em geral, à questão habitacional.

É importante destacar que, nos materiais do Censo de 1991, como também no Censo 2000, todas as menções aos “Aglomerados Subnormais” vinham acompanhadas de uma observação, entre parênteses, contendo a expressão “Favelas e Similares” (IBGE, 1988, 1990), menção que somente deixou de constar explicitamente dos materiais censitários a partir do Censo Demográfico 2010, embora tenha permanecido nas definições oficiais. Os resultados do Censo 1991 agregados por setores censitários foram divulgados com informação de tipo do setor, permitindo aos usuários a composição dos quantitativos populacionais em “Aglomerados Subnormais” (IBGE, 1991).

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, retomando estudos similares sobre as favelas realizados com os dados dos Censos 1950, 1970, 1980 e 1991. Para essa operação, foram realizadas melhorias metodológicas, como a utilização de imagens de satélite de alta resolução a fim de identificar potenciais áreas de “Aglomerados Subnormais”, e o Levantamento de Informações Territoriais - LIT, prévio à coleta domiciliar. Além dessas inovações, o Censo 2010 disseminou dados sobre esses territórios por meio de três diferentes estudos temáticos (IBGE, 2011, 2013a, 2013b).

Em 1999 e em 2001, o IBGE levou a campo duas edições da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, que questionaram as Prefeituras Municipais sobre a existência de favelas e assemelhados em seus territórios. O levantamento de 2001

---

<sup>4</sup> Os conceitos aplicados desde 1960 já dialogavam com a necessidade de construção de uma abordagem capaz de identificar e mapear esses territórios em todo o País. Em 1970 e 1980, como será visto adiante, o IBGE utilizou nomenclaturas que buscavam abarcar a diversidade. A novidade do Censo 1991 consiste em que o conceito passa a ter critérios mais objetivos e um nome compilador inédito na trajetória dos censos anteriores.

revelou que 1 269 municípios afirmaram existir favelas em seus territórios, sendo que 704 deles possuíam cadastros ou levantamentos que somavam um total de 16 433 favelas com 2 362 708 domicílios, cerca de 700 mil domicílios a mais em relação ao levantamento do Censo Demográfico de 2000 nessas áreas (IBGE, 2001).

Em razão desta diferença, juntamente à configuração da agenda global de desenvolvimento associada aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs, e, no final da década, à preparação do Censo 2010, o IBGE empreendeu algumas iniciativas com o intuito de promover a mudança do conceito, reconhecendo, desde então, algumas de suas limitações, embora tenha sido priorizada, naquele momento, a padronização metodológica em nível nacional e o aperfeiçoamento do mapeamento, considerando-se as deficiências de abrangência reveladas pela MUNIC.

A divulgação dos resultados do Censo 2010 possibilitou a caracterização das áreas e a elaboração de pesquisas, políticas públicas e investimentos realizados por estudiosos, órgãos, instituições e empresas. Foram elaborados artigos e estudos críticos à metodologia adotada pelo IBGE, especialmente na segunda metade da década de 2010<sup>5</sup>, com considerações que não se restringiam à nomenclatura, mas se direcionavam aos critérios de classificação das áreas, especialmente à centralidade da questão fundiária na definição do conceito; aos quesitos pesquisados pelo Instituto; e à adequação dos setores censitários para a divulgação dos resultados. Em paralelo, o IBGE vem desenvolvendo estudos e reflexões, destacadamente por meio de seu corpo técnico, em que têm sido destacadas as limitações e as oportunidades de aperfeiçoamento conceitual e metodológico.

Dentre as possibilidades de aperfeiçoamento conceitual identificadas, destaca-se, primeiramente, a necessidade de considerar o direito à moradia, considerado um direito humano universal desde 1948 e previsto no Artigo 6<sup>a</sup> da Constituição Federal de 1988. O direito à moradia não se reduz a dimensão física da habitação, mas integra todas as condições necessárias para que os indivíduos possam viver com dignidade e saúde nas cidades. Trata-se, portanto, de garantir o direito a cidades sustentáveis, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei n. 10 257, de 10 de julho de 2001), que agrega o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A Constituição Federal de 1988 também aborda a função social da cidade e da propriedade urbana e o instrumento da usucapião, nos artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Esta lei, por sua vez, estabelece uma série de diretrizes gerais para a política urbana, de atribuição compartilhada entre os entes da federação, entre as quais encontra-se a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (§ 2º, inciso XIV). Nos termos da Lei n. 13 465, de 2017, a regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Essas legislações reorientaram o tratamento dado às populações de favelas e outros espaços considerados “informais” por parte do Estado, reposicionando-as como destinatárias do direito à cidade, o que implica a revisão de procedimentos e metodologias que visem retratar a adequação dos espaços ocupados aos parâmetros urbanísticos,

---

<sup>5</sup> Alguns exemplos: Queiroz Filho (2015), Carvalho (2017), Gonçalves (2020), Motta (2019), Catalá e Carmo (2021), entre outros.

passando a considerar a diversidade de formas de produção da cidade por elas desenvolvidas.

Para o Censo 2022, o IBGE buscou aperfeiçoar o mapeamento ao longo da década, ampliando a classificação dessas áreas fora de grandes concentrações urbanas; aperfeiçoando o processo de identificação das áreas realizado pelas Superintendências Estaduais e Agências do IBGE com apoio das Prefeituras Municipais; aprimorando treinamentos e orientações de coleta e supervisão; e ampliando o processo de consulta junto às populações desses territórios visando à divulgação dos resultados.

No decorrer da pesquisa, 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”.

Este documento apresenta, com maior nível de detalhamento, os primeiros resultados desse processo, que contou com estudos técnicos e debates com diferentes segmentos da sociedade com o objetivo de rever a nomenclatura “Aglomerados Subnormais” e a redação dos critérios de identificação e mapeamento utilizados para o Censo Demográfico 2022.

A **primeira seção** aborda, em linhas gerais, as favelas e comunidades urbanas sob a ótica das estatísticas e informações oficiais no mundo e no Brasil, para além do IBGE. Em relação às perspectivas internacionais, são apresentados documentos que propõem critérios e metodologias para a pesquisa estatística sobre esses territórios, destacando-se, nesse escopo, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, especialmente o ODS 11 – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” –, conjuntamente com os indicadores necessários para o monitoramento do alcance das metas, e os critérios propostos pela ONU-Habitat para a produção de informações estatísticas e geocientíficas sobre as favelas e comunidades urbanas. No que tange às experiências brasileiras, em escala nacional, o texto confere centralidade aos “assentamentos precários” e “núcleos urbanos informais”. Na **segunda seção**, é apresentado o histórico do IBGE em relação à produção de informações sobre favelas e comunidades urbanas, desde 1950 até o Censo 2022, enfatizando as inovações recentes. A **terceira seção** descreve com maior grau de detalhamento o processo de revisão que resultou na substituição do nome “Aglomerado Subnormal” por “Favelas e Comunidades Urbanas”, bem como na reescrita dos critérios que orientam atualmente a classificação desses territórios.

Cabe ressaltar novamente que as mudanças se restringem à nomenclatura e à revisão da redação dos critérios de classificação, nesse momento, não havendo alteração dos critérios em si. A divulgação dos resultados do Censo 2022 será realizada de forma condizente com os critérios utilizados para a identificação, o mapeamento e a coleta censitária.

## As favelas e comunidades urbanas sob a ótica das estatísticas e informações oficiais no mundo e no Brasil

No ano 2000, a Organização das Nações Unidas, como desdobramento da declaração final da Cúpula do Milênio, adotou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como diretrizes para a construção da agenda global de desenvolvimento, vigente até 2015. Destaca-se para o propósito deste texto o objetivo 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental –, para o qual foram definidas uma série de metas, entre elas, “até 2020, melhorar significativamente a vida de 100 milhões de habitantes de favelas”.

A ONU-Habitat assumiu a responsabilidade de acompanhar essa meta por meio de dois indicadores principais: “proporção de população urbana com acesso a saneamento adequado”; e “proporção de famílias com segurança da posse”. A dificuldade de obtenção de informações padronizadas para a construção desses indicadores, todavia, levou a instituição a organizar, em 2002, na cidade de Nairóbi, Quênia, uma reunião com 35 especialistas internacionais<sup>6</sup> – entre os quais o IBGE esteve representado – com a finalidade de formular parâmetros operacionais aderentes às diversas realidades para o próprio conceito de *slum* e para a noção de segurança da posse. As recomendações resultantes desse encontro, conjuntamente à análise de experiências de produtores de informações geoestatísticas sobre esses territórios – instituições governamentais, institutos de estatística e organizações variadas –, subsidiaram a construção de alguns critérios objetivos para a classificação das favelas (*slums*), principalmente nos países em desenvolvimento:

Uma área que combina, em diversos graus, as seguintes características (restritas às características físicas e legais do assentamento, e excluindo as dimensões sociais): i) acesso inadequado à água; ii) acesso inadequado ao saneamento e outras infraestruturas; iii) má qualidade estrutural da habitação; iv) alta densidade habitacional; e v) insegurança da posse. (ONU-HABITAT, 2003, p. 12)

O termo *slum* englobava, inicialmente, as áreas de moradia – geralmente situadas nas áreas centrais – que teriam sido abandonadas pelas classes abastadas e sofrido processo de degradação, resultando na precariedade de infraestrutura, alta densidade populacional e excessiva insalubridade. Essa definição assemelha-se com a noção de cortiço para o contexto brasileiro. Com o passar do tempo, todavia, o termo se ampliou e passou a incorporar também os assentamentos informais que, rapidamente, tornaram-se “a mais visível expressão da pobreza urbana nas cidades do mundo em desenvolvimento” (ONU-Habitat, 2003, p. 9).

Como será visto na seção seguinte, o conceito de aglomerado subnormal adotado pelo IBGE possui elementos em comum com a proposição da ONU-Habitat, tanto em relação à definição geral do conceito quanto aos critérios utilizados para a classificação desses territórios. A semelhança indica, por um lado, o atendimento do Instituto às recomendações internacionais para a realização de pesquisas estatísticas oficiais e, por outro, as contribuições do órgão para a elaboração de parâmetros internacionais, considerando a experiência pregressa do IBGE com pesquisas em favelas e sua participação no grupo de especialistas reunido em 2002.

<sup>6</sup> *United Nations Expert Grupo Meeting*, de 28 a 30 de outubro de 2002.

Em 2015, a ONU estabeleceu uma nova agenda global que postulou os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, com metas a serem alcançadas até 2030. No período, a urbanização já havia se consolidado como o padrão global de desenvolvimento, tornando-se um fator predominante, portanto, na chamada Agenda 2030. Entre os 17 ODS postulados, o Objetivo 11 – “Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” – tornou-se referência global para as políticas públicas e iniciativas privadas envolvendo as favelas e assemelhados, principalmente por meio da meta 11.1, qual seja, “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (*slums*)”. Neste novo contexto, a ONU-Habitat incorpora no escopo das situações a serem identificadas, mapeadas e quantificadas, as favelas (*slums*), os assentamentos informais e as pessoas vivendo em habitação inadequada – *inadequate housing*, termo também traduzido por alguns autores como situações de precariedade habitacional (DENALDI, 2022).

Como visto acima, o conceito de *slum* passou a incorporar, na primeira década do século XXI, os assentamentos informais. Todavia, nem todo assentamento informal pode ser considerado um *slum* – ou, no caso brasileiro, uma favela. Para a ONU, a noção de assentamentos informais, segundo o documento oficial que apresenta os metadados referentes aos indicadores do ODS 11 (UNSD, 2020), enfatiza a situação informal em relação à terra, estrutura e serviços. Com base nos documentos resultantes da Conferência Habitat III, ocorrida em 2016 em Quito, Equador, que estabelece a chamada Nova Agenda Urbana, os assentamentos informais são definidos por três critérios: 1. residentes não possuem segurança da posse da terra e dos domicílios, compreendendo modalidades que vão desde a ocupação de terrenos ou edifícios até as relações informais de aluguel; 2. vizinhança geralmente não possui acesso a serviços básicos formais e infraestrutura; e 3. construções podem não obedecer às normas urbanísticas e construtivas, estando situadas geralmente em áreas de risco, e podem não possuir permissão pública para a construção. Ainda que trazendo maior grau de detalhamento, todos os critérios são observados para a definição operacional de *slum* estabelecida em 2002. Ressalta-se, porém, que os assentamentos informais podem ser ocupados por residentes de todos os níveis de renda.

A identificação das situações de precariedade habitacional, por sua vez, está ancorada no Comentário nº. 4 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Culturais e Sociais (BRASIL, 2013), que versa sobre o direito à moradia adequada, com base nos seguintes critérios: 1. segurança jurídica da posse, com garantia legal de proteção contra despejos forçados, assédio e outras ameaças; 2. disponibilidade de serviços, recursos, equipamentos públicos e infraestrutura, incluindo água potável, saneamento adequado, energia, aquecimento, iluminação, disponibilidade de alimento e descarte adequado de lixo; 3. acessibilidade financeira, considerando a habitação não adequada se seu custo ameaça ou compromete a garantia de outros direitos humanos para os seus residentes; 4. habitabilidade, considerando a habitação não adequada se não garante segurança física ou provê espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde, e riscos estruturais; 5. acessibilidade, considerando a habitação não adequada se as necessidades específicas de pessoas em condições desfavoráveis e grupos marginalizados não são levadas em conta; 6. localização, considerando a habitação não adequada se não houver oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros, ou se estiver

localizada em sítios perigosos ou poluídos ou próxima de fontes de poluição; e 7. adequação cultural, considerando a habitação não adequada se não respeita e leva em conta a expressão da identidade cultural e modos de vida. Trata-se, portanto, de uma expansão dos territórios classificados à luz de critérios que levam em conta o conjunto dos direitos vinculados à vida urbana, podendo ser entendido como um conceito mais próximo do “direito à cidade”.

Entre os possíveis indicadores para a classificação das pessoas vivendo em situações de precariedade habitacional, até o momento, foi estabelecido somente o critério que se refere à acessibilidade financeira, considerando a habitação precária se o custo mensal da moradia excede 30% da renda mensal total do domicílio (UNSD, 2020).

Com a finalidade de monitorar a meta 11.1, em escala global, possibilitando também a comparação entre cidades, países e regiões, a ONU-Habitat construiu o indicador 11.1.1. Foram mantidos, em linhas gerais, os critérios para a definição operacional de *slum* construída em 2002. Entretanto, foi conferido maior grau de detalhamento e foram agrupados, na mesma categoria, os *slums*, assentamentos informais e a precariedade habitacional. A descrição e metodologia de cálculo do indicador são apresentadas no Quadro 1.

**Quadro 1 – Indicador 11.1.1 para acompanhamento do ODS 11**

Indicador 11.1.1	<b>Proporção de população urbana vivendo em <i>slums</i>, assentamentos informais ou em situações de precariedade habitacional</b>
Metadado	Porcentagem de população urbana vivendo em <i>slums</i> ou assentamentos informais
Definição	Proporção de pessoas vivendo em domicílios com carência de pelo menos uma das seguintes condições habitacionais: i) acesso à água tratada e ao saneamento; ii) área suficiente de convivência (sem superlotação); iii) qualidade/durabilidade estrutural do domicílio; e iv) segurança da posse.
Unidade	%
Metodologia	<p><b>i) Acesso à água tratada:</b> um domicílio tem acesso à água tratada se possui disponível uma quantidade de água suficiente para o uso da família (no mínimo 20 litros por pessoa por dia). Os seguintes critérios devem ser utilizados para determinar o acesso à água tratada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Água canalizada</li> <li>• Pequeno reservatório público atendendo a no máximo 5 domicílios</li> <li>• Fonte protegida</li> <li>• Cisterna</li> <li>• Poço artesiano</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poço convencional</li> <li>• Água engarrafada</li> </ul> <p><b>ii) Acesso ao saneamento:</b> um domicílio tem acesso ao saneamento de acordo com os seguintes critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede coletora de esgoto</li> <li>• Vaso sanitário com descarga</li> <li>• Vaso sanitário em espaço com ventilação</li> <li>• Vaso sanitário com laje</li> <li>• Fossa séptica</li> </ul> <p><b>iii) Área suficiente de convivência</b> (sem superlotação): um domicílio apresenta área suficiente para viver quando há menos de 4 pessoas por cômodo. Indicadores adicionais de superlotação também podem ser considerados, tais como indicadores relacionados à área (por exemplo, área média do domicílio por pessoa ou o número de domicílios por área) ou indicadores relacionados ao domicílio (por exemplo, o número de pessoas por cama ou o número de crianças abaixo de cinco anos por quarto).</p> <p><b>iv) Qualidade/durabilidade estrutural do domicílio:</b> um domicílio é considerado de qualidade/durabilidade se é construído fora de áreas de risco e possui estrutura permanente e adequada o suficiente para proteger seus habitantes de condições climáticas extremas. Os seguintes critérios são utilizados para determinar a qualidade/durabilidade estrutural dos domicílios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade da estrutura</li> <li>• Qualidade do material construtivo das paredes, piso e teto</li> <li>• Cumprimento das normas construtivas locais</li> <li>• O domicílio não se encontra em estado dilapidado</li> <li>• O domicílio não necessita de grandes reformas</li> <li>• O domicílio não está localizado em encosta íngreme</li> <li>• O domicílio não está localizado ou próximo de áreas de contaminação</li> <li>• O domicílio não está localizado em uma planície de inundação</li> <li>• O domicílio não está localizado em uma via perigosa (linha de trem, estrada, aeroporto ou linha de transmissão)</li> </ul>
--	---

	<p><b>v) Segurança da posse:</b> a segurança da posse é o direito de todos os indivíduos e grupos à proteção efetiva contra despejos arbitrários e ilegais. A segurança da posse pode ser evidenciada por meio de mecanismos formais ou informais tanto do direito codificado quanto do direito consuetudinário. Os seguintes critérios são utilizados para determinar a segurança da posse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evidência de documentação que pode ser usada como prova da segurança da posse</li> <li>• Proteção de fato ou percebida contra despejos forçados</li> </ul> <p>Formalmente, o indicador é calculado por meio da relação entre o número de pessoas vivendo em favelas e a população total da cidade.</p>
--	--

Fonte: Tradução livre e adaptação de UNSD (2020).

Em que pese o desafio de se definir o que são favelas (*slums*) e assentamentos informais, a necessidade de construção de uma base de dados mais abrangente sobre territórios populares, que incorpore o que a ONU vem identificando como precariedade habitacional, foi considerada pelo IBGE – coordenador nacional da produção dos indicadores dos ODS – na construção do indicador 11.1.1 para o Brasil (Quadro 2). Os critérios definidos abrangem os setores que até então foram classificados como aglomerados subnormais e os ultrapassam, incorporando outras parcelas das cidades brasileiras a partir de características similares e outros quesitos.

**Quadro 2 – Indicador 11.1.1 construído pelo IBGE para os ODS Brasil**

<b>ODS</b>	<b>11. Cidades e comunidades sustentáveis</b>
<b>Meta</b>	11.1. Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas
<b>Indicador</b>	Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou precariedade habitacional
<b>Conceitos e definições</b>	<p>O indicador expressa a proporção da população urbana que está exposta a condições precárias de habitação, num sentido amplo, de modo a permitir que se captem situações de precariedade não apenas dos países em desenvolvimento, mas também dos países desenvolvidos e em áreas urbanas com maiores recursos</p> <p>O indicador é composto por três eixos: população vivendo em assentamentos ou habitações precários, inadequados ou informais. Os assentamentos precários incluem áreas com precariedade de serviços públicos essenciais, ausência de saneamento básico, sem fornecimento de água tratada, superlotação em dormitórios e condições impróprias da estrutura física das residências. A inadequabilidade das</p>



	<p>habitações pode ser estimada a partir da acessibilidade dos imóveis, em termos de custo relativo do aluguel em relação a renda familiar, pois um eventual excesso de gasto com aluguel pode implicar na redução do acesso a outras necessidades básicas como alimentação, saúde e transporte. Por fim, os assentamentos informais são aqueles não reconhecidos legalmente ou regulamentados por instrumentos municipais de controle e planejamento.</p> <p>Para o Brasil, o recorte dos Aglomerados Subnormais produzido pelo IBGE contempla, em grande medida, as três dimensões citadas. No entanto, muitos dos elementos que compõem o indicador estão amplamente difusos pelos territórios em áreas que não necessariamente compõem áreas de baixa renda ou Aglomerados Subnormais, por isso há necessidade de aplicar os critérios descritos em todos os setores urbanos do País.</p>
<b>Cálculo</b>	<p>O cálculo do indicador envolveu duas frentes: a população urbana que reside em setores do tipo Aglomerado Subnormal e a população urbana em outros tipos de setores com condições de habitação precárias ou inadequadas – para integrar essa categoria, deve-se cumprir ao menos uma das seguintes condições:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Densidade morador/dormitório maior que 3;</li> <li>• Abastecimento de água por outras formas que não seja ‘rede geral de distribuição’;</li> <li>• Esgotamento sanitário de outros tipos que não sejam ‘rede geral de esgoto pluvial’ ou ‘fossa séptica’;</li> <li>• Lixo com destinações diferentes de ‘coletado diretamente por serviço de limpeza’ ou ‘colocado em caçamba de serviço de limpeza’;</li> <li>• O gasto com aluguel ser igual ou superior a 30% do total da renda domiciliar.</li> </ul>
<b>Fórmula de cálculo</b>	<p>População urbana em Aglomerados Subnormais + População urbana fora de Aglomerados Subnormais em condições de habitação precárias ou inadequadas/População urbana * 100</p>
<b>Unidade</b>	%

Fonte: IBGE (2023).

Outro conceito que merece exposição mais detalhada, mencionado no próprio nome do indicador acima, produzido pelo IBGE, é o dos assentamentos precários. No Brasil, o termo foi utilizado a partir de 2004 pelo Ministério das Cidades – com a participação do Conselho das Cidades –, no contexto da elaboração da Política Nacional de Habitação, com o objetivo de identificar as múltiplas condições de precariedade habitacional no País (BRASIL, 2004). A expressão busca incorporar

o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados (BRASIL, 2010, p. 9).

Os assentamentos precários, segundo o Guia para o Mapeamento e a Caracterização de Assentamentos Precários, publicado pelo Ministério das Cidades em 2010 com a finalidade de orientar as prefeituras para a realização do mapeamento desses territórios em todo o País, são compostos pelas tipologias caracterizadas no Quadro 3.

**Quadro 3 – Caracterização das principais tipologias de assentamentos precários, segundo o Ministério das Cidades**

Variáveis	Tipologias de assentamentos precários			
	Cortiços	Favelas	Loteamentos irregulares	Conjuntos habitacionais
<b>Acesso à moradia</b>	Aluguel sem contrato ou ocupação de imóvel abandonado (público ou privado)	Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (sem registro)	Compra e venda entre agentes privados. Sem escritura no registro imobiliário	Compra e venda ou concessão de uso pelo poder público (sem registro). Ocupação ilegal
<b>Terreno</b>	Lote regular	Dimensões irregulares. Resultante de subdivisão informal de lote ou gleba ou área de proteção ambiental	Lote de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente	Cota parte de terreno ou lote, em gleba parcelada pelo poder público, sem aprovação formal
<b>Localização</b>	Áreas centrais	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização
<b>Traçado Urbano e Infraestrutura</b>	Inserido em áreas consolidadas com traçado urbano regular e dotadas de infraestrutura	Inserido em área com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado; predominância de vielas de pedestres e escadarias; ausência ou precariedade das demais infraestruturas	Traçado urbano regular; viário com problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais infraestruturas. Áreas públicas ocupadas por favelas	Traçado urbano regular. Infraestrutura completa ou não, com problemas de manutenção. Áreas públicas ocupadas por favelas
<b>Condição da unidade habitacional</b>	Cômodo resultante da subdivisão de imóvel degradado. Uso coletivo de instalações sanitárias. Hidráulica e elétrica precárias. Insalubridade	Autoconstrução, problemas estruturais; materiais inadequados; hidráulica e elétrica precárias e irregulares; insalubridade e risco	Autoconstrução ou mutirão; falta de acabamento; materiais de baixa qualidade; hidráulica e elétrica regulares ou não	Construção por empreiteira ou mutirão; materiais de baixa qualidade; falta de acabamento e manutenção; áreas comuns e entorno degradado

Fonte: Brasil (2010).

Entretanto, frente à frequente sobreposição e à dificuldade de identificação dos limites entre áreas ocupadas por diferentes tipologias, o Ministério recomendou o uso da categoria “assentamento precário” de forma mais abrangente, considerando “todas as situações de irregularidade fundiária, carência de infraestrutura, localização inadequada e domicílios precários, que caracterizam a grande maioria dos assentamentos da população de baixa renda”. Os cortiços, por sua vez, tornaram-se objeto de uma linha programática específica associada à requalificação de áreas centrais. Com base nisso, o Ministério recomendou o uso dos critérios descritos no Quadro 4 para o mapeamento e classificação desses assentamentos.

**Quadro 4 – Variáveis relevantes para caracterização dos assentamentos precários**

Nº	Variáveis	Características ou indicadores
1	Renda domiciliar	Em reais, ou faixas de salário-mínimo: de 0 a e; de 3 a 5; de 5 a 10; maior que 10
2	Situação fundiária	Regular ou irregular (moradores não têm título de posse ou propriedade)
3	Domínio da área	Pública ou privada; ações de despejo; dívidas com IPTU
4	População	Estimativa do número de domicílios e do número de moradores por domicílio
5	Infraestrutura urbana	Falta de ligações regulares à rede pública de água, esgoto e iluminação; coleta de lixo; pavimentação e drenagem de águas pluviais
6	Padrão urbanístico do viário interno ao assentamento	Traçado regular, com ruas carroçáveis (4m ou mais de largura e leito regularizado); ou traçado desordenado e circulação por meio de vielas de pedestres, escadarias, pinguelas etc.
7	Padrão urbanístico dos “lotes”	Lotes de tamanho regular; ou grande variedade de formas e tamanhos. Situações específicas, como: palafitas; quilombolas; núcleos isolados de área urbana etc.
8	Áreas de risco	Ocorrências de alagamento, desmoronamento/escorregamento de encostas, solapamento de margens de rios
9	Densidade do assentamento	Edificações com um ou mais pavimentos; com ou sem recuos laterais e frontais
10	Material de construção	Permanente/adequado (tijolo, bloco, barro, madeira etc.) ou improvisado/inadequado (barro mal-feito, madeira velha, sucata etc.)
11	Localização em terrenos com restrições absolutas à ocupação	Oleodutos e gasodutos; faixas de linhas de alta tensão; faixas de domínio de ferrovias ou rodovias; lixões e outras áreas contaminadas
12	Localização em áreas de preservação ambiental	Áreas de Preservação Permanente (APP); Unidades de Conservação (UC)
13	Zoneamento municipal	Zona urbana ou rural; e tipo de zona (ZEIS, zona mista, zona industrial etc.)

Fonte: Brasil (2010).

Em 2009, foi promulgada a Lei nº 11 977, que, entre outros assuntos, dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana. Para efeitos da lei, a regularização fundiária foi considerada como um processo pleno que envolve

o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009)<sup>7</sup>.

A Lei nº 11 977/2009 significou o estabelecimento de um novo marco legal urbano brasileiro, atendendo às diretrizes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade. Todavia, a lei não se ocupou com a definição do conceito mencionado em diversos artigos para se referir aos territórios que deveriam ser objeto da regularização, qual seja, assentamentos informais – qualificados, em alguns trechos, como “de baixa renda”. Esta lei foi revogada pela Lei nº 13 465/2017, que instituiu novas normas e procedimentos para a regularização fundiária rural e urbana – REURB.

Em relação aos aspectos conceituais, a nova lei introduziu o conceito de “núcleo urbano informal - NUI” para se referir aos territórios passíveis de REURB, definindo-o no inciso II do Art. 11 como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (BRASIL, 2017). Com base nessa lei, por meio de um Termo de Execução Descentralizada - TED firmado entre a Secretaria Nacional de Habitação do então Ministério do Desenvolvimento Regional e o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - Ipea, foi realizada a Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil (Pesquisa NUI), com a finalidade de estimar e caracterizar os NUIs em uma amostra de territórios no País. Frente à inexistência de critérios objetivos na lei, a equipe da pesquisa considerou como NUIs todos os territórios que, além de serem ocupados por população de baixa renda, apresentassem alguma precariedade, em qualquer grau, de infraestrutura e/ou urbanização e/ou referente às edificações. Além disso, como condição fundamental da pesquisa, um assentamento só foi considerado como NUI quando não houvesse algum título que desse aos ocupantes a segurança da posse da terra (KRAUSE *et al.*, 2022, p. 16).

Esta seção buscou evidenciar, em linhas gerais, os desafios referentes à identificação e classificação das favelas e comunidades urbanas, bem como os principais conceitos e critérios que vem sendo utilizados como norteadores das pesquisas estatísticas sobre esses territórios em todo o mundo e no Brasil, excetuando-se os conceitos utilizados pelo IBGE. O Quadro 5 apresenta uma breve síntese das definições gerais associadas a cada conceito. Nota-se a dificuldade de se construir um conceito que dê conta da complexidade e diversidade de configurações territoriais que exigem políticas públicas e ações específicas. Para o Brasil, país continental que apresenta múltiplas contradições no seu processo histórico de desenvolvimento urbano, a aplicação de critérios estabelecidos globalmente torna-se ainda mais desafiante. Deste modo, os

---

<sup>7</sup> Importa destacar que a regularização fundiária urbana surge no ordenamento jurídico na Lei Federal nº 9.785/1999, que alterou conteúdo da Lei nº 6 766/1979, referente ao parcelamento do solo. Entretanto, essa lei não estabelecia diferenciação entre a regularização fundiária e a aprovação de um novo parcelamento do solo (COSTA e ROMEIRO, 2022, p. 261).

esforços do IBGE sempre buscaram dialogar os parâmetros internacionais com a construção de conceitos passíveis de identificar e mapear essa diversidade no território nacional, resultando na elaboração de um conceito original. A seção seguinte se ocupa de apresentar essa construção.

**Quadro 5 – Síntese das diferentes definições para favelas e comunidades urbanas, nos contextos internacional e nacional**

	<b>Slums</b>	<b>Assentamentos informais</b>	<b>Precariedade habitacional</b>	<b>Assentamentos precários</b>	<b>Núcleos Urbanos Informais</b>
<b>Fonte</b>	ONU-Habitat (2003)	ONU-Habitat (2003)	ONU-Habitat (2003)	Ministério das Cidades (BRASIL, 2004)	Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) / Ipea (2022)
<b>Definição geral</b>	Áreas urbanas densamente povoadas caracterizadas por habitação abaixo do padrão [ <i>substandard housing</i> ] e miséria. (...) Os domicílios nesses assentamentos variam de barracos a estruturas mais permanentes, e o acesso aos serviços básicos e infraestrutura tende a ser limitado ou deteriorado.	Assentamentos com características similares aos <i>slums</i> , tendo, porém, a insegurança da posse como elemento central, o que compreende desde a ocupação de terrenos ou edifícios públicos ou privados até relações informais de aluguel. Geralmente, não há acesso adequado a serviços básicos e infraestrutura. Os domicílios não possuem autorização para a construção e podem não obedecer às normas urbanísticas e construtivas, estando situados geralmente em áreas de risco. Assentamentos informais podem ser ocupados por populações de todos os níveis de renda.	Todas as situações identificadas onde haja insegurança jurídica da posse; indisponibilidade de serviços, recursos, equipamentos públicos e infraestrutura; comprometimento excessivo da renda familiar com moradia; insegurança física e superlotação, bem como falta de proteção contra condições climáticas, ameaças à saúde e riscos estruturais; falta de acessibilidade para necessidades específicas; falta de acesso a oportunidades de emprego, serviços de saúde, educacionais etc.; localização próxima a fontes de poluição; falta de adequação cultural.	O conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados.	Aqueles clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Fonte: ONU-Habitat (2003), Brasil (2004, 2017), Ipea (2022).

## As favelas e comunidades urbanas nos Censos do IBGE

*Em 1940*

*Lá no morro, começaram o recenseamento*

*E o agente recenseador*

*Esmiuçou a minha vida*

*(...)*

Assis Valente (1911-1958)

A canção de Assis Valente, conhecida na voz de Carmen Miranda, registrou a presença do recenseador na favela carioca já em 1940. Embora o recenseamento não tenha classificado esses territórios e disseminado seus resultados com base nessa classificação, nota-se, desde então, o esforço de produção de estatísticas oficiais sobre toda a população, incluindo os moradores de favelas e assemelhados. Ainda,

ao contrário da representação das classes perigosas, os censos mostravam as articulações complexas do espaço urbano com o mundo do trabalho e a heterogeneidade da morfologia social. Segundo Valladares (2005), os censos foram um dos vetores da complexificação da representação das favelas, diferenciando-as entre si e internamente. Ao contrário das categorias duais (“legal/ilegal”, “formal/informal”, “ordem/desordem”, “elite/popular”) típicas da mitologia das favelas construída na imprensa e estudos urbanísticos, as estatísticas contribuíam para uma ampliação da leitura da questão social (OLIVEIRA, 2021, p. 3).

Entre 1947 e 1948, foi realizado o primeiro Censo de Favelas do Distrito Federal (então o Rio de Janeiro), pela Fundação Leão XIII e pelo Departamento de Geografia e Estatística da Prefeitura do Distrito Federal. A partir do Censo Demográfico de 1950, o desafio de retratar as favelas passou a ser responsabilidade do IBGE, em conformidade com a Lei nº 651, de 13 de março de 1949, que criou o Serviço Nacional de Recenseamento, em caráter transitório, na Secretaria Geral do extinto Conselho Nacional de Estatística. Vale ressaltar que as décadas de 1940 e 1950 foram caracterizadas por fortes transformações socioeconômicas na sociedade brasileira, marcadas por um rápido crescimento do tecido urbano (ABREU, 1987).

A pesquisa censitária de 1950 colocou em tela diversos desafios referentes à identificação, ao mapeamento e à classificação das favelas, a começar pela construção do conceito de favela, estabelecido a partir dos seguintes critérios:

1. **Proporções mínimas:** agrupamentos prediais ou residenciais formados por unidades de número geralmente superior a 50;
2. **Tipo de habitação:** predominância, no agrupamento, de barracos ou casebres de aspecto rústico típico, construídos principalmente de folhas de Flandres, chapas zincadas, tábuas ou materiais semelhantes;
3. **Condição jurídica da ocupação:** construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida;



4. **Melhoramentos públicos:** ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada;
5. **Urbanização:** área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração e emplacamento (IBGE, 1953, p. 18).

Como será visto adiante, à exceção dos quesitos referentes às proporções mínimas e ao tipo de habitação, os demais mantiveram-se como critérios para a identificação e classificação das favelas e comunidades urbanas nas pesquisas censitárias seguintes realizadas pelo IBGE.<sup>8</sup> Outras questões identificadas já no Censo de 1950 que permanecem desafiando a pesquisa censitária são a delimitação dos polígonos, o uso de cadastros urbanísticos e prediais e a distribuição das favelas em territórios com condições topográficas distintas (GUIMARÃES, 1953).

Ainda que o Censo de 1950 tivesse a tendência de “reproduzir questões locais da cidade para a escala nacional” (GONÇALVES, 2020, p. 11), sendo o termo favela original do Rio de Janeiro e àquela época muito pouco conhecido em outras regiões brasileiras, os resultados desse inquérito evidenciaram a relevância de estudos específicos sobre esses territórios, uma vez que apuraram que 7,2% da população do Rio de Janeiro, então Distrito Federal,<sup>9</sup> já naquele ano, era composta por moradores de favelas (IBGE, 2010).

O Censo de 1960 manteve a denominação “Favelas” como referência a esses territórios e foi realizado em contexto marcado por políticas sistemáticas de remoções de favelas das áreas centrais das cidades para as periferias (BRUM, 2013). Nesse ano, o IBGE também lançou a pesquisa sobre movimentos migratórios e investigações sobre o uso de eletrodomésticos (fogão, rádio, geladeira e televisão) nos domicílios (IBGE, 2022). Na comparação com o Censo de 1950, os resultados relativos ao número de favelas do Rio de Janeiro mostraram um avanço de 58 para 147 em uma década (IBGE, 2022). É neste censo que o IBGE, pela primeira vez, passa a elaborar cartogramas próprios para a realização da pesquisa nas cidades em substituição aos cadastros prediais-domiciliares, de modo que os trabalhos de delimitação ficaram restritos à observância das faixas limítrofes das favelas (IBGE, 1968). Com a aceleração do processo de urbanização, esse tema ganhou maior dimensão e complexidade.

O Censo de 1970 adota a terminologia “Aglomerados Urbanos Excepcionais” para fazer referência aos territórios caracterizados por agrupamentos prediais ou residenciais formados por mais de 50 domicílios; predominância de casebres e barracos, construídas com material inadequado; construções ilegais, em loteamentos ilegais; ausência de infraestrutura urbana (rede de água e esgoto); e área não urbanizada – a qual passa a abranger outros espaços – mocambos, alagados, grotas etc. Importante mencionar que, logo no início da redação do conceito de 1970, figura a menção “geralmente conhecidos como Favelas, Mocambos, Alagados etc.” (IBGE, 1970). Apesar da mudança de terminologia, o novo conceito reproduzia praticamente o mesmo conceito empregado para as favelas do Censo de 1950. O tratamento dos setores urbanos excepcionais nos setores

---

<sup>8</sup> Quanto às proporções, o número mínimo de 51 domicílios permanece sendo um critério para a setorização dos aglomerados subnormais. Porém, no Censo 2022, as áreas que atendem aos critérios para a classificação desses territórios contendo entre 20 e 50 domicílios são também identificadas e mapeadas como áreas de referência, ainda que não setorizadas. Embora não haja a possibilidade de obtenção dos resultados do Censo utilizando essas áreas de referência como recorte de divulgação em escala local, elas podem ser identificadas na malha territorial divulgada pelo IBGE.

<sup>9</sup> Referente ao atual Município do Rio de Janeiro, então Distrito Federal.

censitários do Censo de 1970 buscava atender a necessidade de realização de levantamentos amostrais diferenciados e a elaboração de tabulações específicas:

Atendendo aos propósitos de utilização posterior dos Setores Censitários para realização de levantamentos por amostra, foram instituídos Setores Especiais, que correspondem aos domicílios coletivos (hotéis, hospitais, asilos, quartéis etc.) com capacidade de alojamento para mais de 50 pessoas e aos Aglomerados urbanos excepcionais – geralmente conhecidos como Favelas, Mocambos, Alagados etc. (IBGE, 1971, p.8).

O Censo Demográfico de 1980 mantém a identificação de setores especiais e retira o termo “excepcional” do conceito, que passa a ser denominado “Setor Especial de Aglomerado Urbano”. Este novo conceito difere dos anteriores por atribuir menor importância ao material de construção dos barracos e casebres; mas o número mínimo de 51 domicílios, a ilegalidade das construções e dos terrenos e a urbanização (traçado irregular das vias públicas) permaneceram como critérios de classificação (IBGE, 1980a). O recenseamento de 1980 tem especial importância porque inaugura a trajetória de tabulações estatísticas de nível nacional para essas áreas, ampliando a trajetória de produção de resultados que em 1950 e 1960 se restringiam apenas ao então Distrito Federal.

Foram, então, produzidas tabulações para o recorte geográfico de “Favelas”, que correspondiam “aos dados provenientes dos setores especiais de aglomerado urbano” (IBGE, 1983, p. 414). Foram contadas 2 280 063 pessoas residindo em 487 729 domicílios particulares permanentes ocupados em favelas (IBGE, 1980b). As tabulações foram produzidas com informações de população residente por sexo, domicílios particulares ocupados e média de pessoas por domicílio particular ocupado, segundo os Municípios e as Favelas, e encontram-se disponíveis em formato de Sinopse para todas as unidades da federação (IBGE, 1980b).

O Censo 1990, adiado para 1991, foi a primeira pesquisa a adotar o conceito “Aglomerado Subnormal”, mantendo-se ao lado do conceito sempre a observação, entre parênteses “Favelas e Similares”, formando a expressão que orientou todos os materiais censitários – “Aglomerado Subnormal (Favelas e Similares)”. Esse é o censo em que o critério da irregularidade fundiária é tornado o principal na identificação dos aglomerados, sendo sempre associado a pelo menos um fator de precariedade de padrões urbanísticos ou de atendimento por serviços públicos essenciais. Nesse censo, a definição torna explícita também a possibilidade de enquadramento nesta categoria dos loteamentos irregulares e clandestinos e dos loteamentos irregulares ou clandestinos regularizados em período recente. A metodologia de mapeamento de 1991 prevê ainda que os aglomerados subnormais que apresentassem mais de 20 e menos de 51 domicílios fossem identificados e referidos nos descritivos dos setores censitários, embora não constituíssem áreas de apuração (IBGE, 1988).

O Censo Demográfico 1991 trazia um quesito de localização do domicílio que trazia duas opções relacionadas aos aglomerados subnormais:

Casa em aglomerado subnormal - para o domicílio localizado em casa de conjunto subnormal, também designado "assentamento informal", independente do material utilizado em sua construção, como por

exemplo: favela, mocambo, alagado, barranco de rio, etc. O que caracteriza um aglomerado subnormal é a ocupação desordenada e quando de sua implantação não havia posse da terra ou título de propriedade;

Apartamento em conjunto residencial popular - para o domicílio localizado em apartamento de edifício que faça parte de um conjunto residencial, geralmente para famílias de baixa renda, cujos melhoramentos urbanos existentes (ruas, meios-fios, calçamentos, canalizações, etc.), foram construídos concomitantemente, normalmente financiados por órgão público como: COHAB, CEHAB, COOPHAB, etc., e em alguns casos por empresas particulares (IBGE, 1990, p. 42-43).

O Censo Demográfico 1991 foi realizado em um contexto marcado pela demanda de maior detalhamento das informações estatísticas e geográficas em nível local. O IBGE, naquele momento, vinha desenvolvendo estudos acerca da possibilidade de adotar os setores censitários como áreas estatísticas, isto é, áreas que exigiam alguma estabilidade no tempo visando à comparabilidade entre as diferentes edições das pesquisas censitárias. O estudo *Áreas estatísticas e tratamento de áreas problemáticas*, de 1987 (IBGE, 1987), evidencia a necessidade de que os dados estatísticos fossem disponibilizados em recortes mais desagregados:

[As áreas pequenas] abrangem várias pequenas áreas utilizadas nas análises detalhadas de áreas metropolitanas ou urbanas e, em alguns casos, de áreas rurais, tais como: "census tracts" ou "sectors", divisões censitárias, quarteirões, centros comerciais, distritos escolares, áreas de planejamento, comunidades, bairros, distritos eleitorais e assim por diante. Nem todas essas áreas têm sido reconhecidas em levantamentos censitários, mas poderiam sê-lo se necessário (IBGE, 1987, p. 11).

A maior sensibilidade do Instituto sobre a necessidade de recortes desagregados, bem como a modernização da produção cartográfica do IBGE ao longo da década de 1980, fizeram com que o Censo de 1991 tenha sido o primeiro a divulgar os seus resultados agregados por setores censitários com a informação do tipo dos setores censitários, entre eles, o tipo de aglomerado subnormal. Os resultados do Censo 1991 foram também disponibilizados por meio de tabelas no Anuário Estatístico de 1994, que trazia informações de número de favelas, domicílios particulares permanentes nas favelas, moradores nas favelas e densidade domiciliar segundo as Unidades da Federação e os Municípios (IBGE, 1994, p. 2-198), tendo revelado a existência de 3 183 favelas em todo o País, em que residiam 4 482 637 pessoas em 1 028 911 domicílios.

Com o Censo 1991, o IBGE estreita o elo com a sociedade por meio da criação das Comissões Censitárias Municipais, que tinham o papel de ajudar na mobilização da população e dar apoio à etapa de coleta. Criou-se, ainda, a Comissão Consultiva que buscou tratar a demanda de informações dos diversos setores da sociedade, contando com a assessoria desse grupo consultivo que opinava nas decisões relativas ao conteúdo dos questionários, à amostra, aos métodos de apuração, entre outros aspectos.

A Contagem da População de 1996 mantém o conceito de “Aglomerado Subnormal (favelas e similares)” no mapeamento de referência e revela uma população residente de 5 500 141 pessoas em 1 329 676 domicílios. Em conjunto com o Censo 2000, a Contagem da População de 1996 se tornou um primeiro marco que permitiu verificar a dimensão da variação populacional nas favelas em nível nacional (em torno de 22,7%), o que deu origem a diversos estudos sobre a dinâmica demográfica das favelas em nível local (TASCHNER, 2001; CEZAR, 2002; entre outros).

O Censo 2000 marcou o fortalecimento da discussão com a sociedade civil sobre a produção de estatísticas públicas, mantendo a denominação aglomerados subnormais para fazer referência às áreas conhecidas como favelas, comunidades, vilas, loteamentos, grotas, palafitas, entre outras. Com a descentralização político-administrativa reinstaurada com a Constituição de 1988, a demanda por informações mais desagregadas aumentou enormemente. Prefeitos, governadores, órgãos municipais e estaduais de planejamento, investidos de maior autonomia e de novas responsabilidades, passaram a utilizar cada vez mais os resultados do Censo Demográfico, com base em informações atualizadas sobre a população, que foram divulgados em várias mídias, como CD-ROMs e DVDs contendo microdados.

A operação censitária de 2000 representou um salto qualitativo em vários aspectos, dentre eles, destacam-se: 1) a conversão, para meio digital, da base cartográfica; 2) a informatização completa da rede nacional de agências do IBGE, levando a interligação por computador de suas mais de 500 agências locais; 3) a inauguração de um site na Internet para informar sobre o andamento da operação do censo; 4) a captura das informações por leitura de caracteres e marcas (*scanner*); 5) a automatização completa dos processos de crítica dos dados coletados; e 6) a formação de um Banco de Dados Multidimensional, para apoiar os processos de análise e tabulação de informações (IBGE, 2003).

Importante destacar que o Censo Demográfico 2000 foi a campo em períodos próximos às pesquisas MUNIC de 1999 e 2001, já citadas, que revelaram um quantitativo de municípios com presença de “favelas e assemelhados” – 1 269 – superior àquele demonstrado pela Base Territorial do Censo 2000, que contava com setores censitários de aglomerados subnormais em 225 municípios. Como favelas e assemelhados, a pesquisa definia:

Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados são conjuntos de habitações nas seguintes condições ou características: o terreno onde estão instalados é uma área pública ou privada que não era de propriedade dos moradores dessas habitações no momento de sua ocupação e a área foi ocupada de forma desordenada, sendo que os lotes não obedecem a um desenho regular e os acessos aos domicílios são, muitas vezes, tortuosos, às vezes não permitindo a circulação de veículos em seu interior; os domicílios são construídos com os mais diversos materiais, como alvenaria, madeira aproveitada, placas de compensado, plástico, papelão, zinco etc. A área tem ou teve até recentemente infra-estrutura precária de serviços (IBGE, 2001).

As divergências entre a MUNIC e o Censo 2000 ocorriam também nos quantitativos de favelas referenciados nos cadastros municipais e nos quantitativos de domicílios presentes nessas áreas segundo a compilação das informações municipais (IBGE, 2001),

o que daria origem posteriormente a diversos esforços institucionais para o aperfeiçoamento dos procedimentos de identificação e mapeamento dessas áreas.

Desta recuperação histórica das modalidades de tratamento, pelo IBGE, das favelas e aglomerados subnormais, pode-se concluir que, entre os Censos de 1950 e de 2000, o Instituto buscou diferentes nomenclaturas para representar um fenômeno territorial de extrema importância para compreensão dos espaços urbanos no país, de relevância para a garantia de qualidade das contagens, para a divulgação dos resultados e para a produção de amostras diferenciadas. Em todos esses esforços, cabe destacar que o termo “favela” sempre esteve presente, seja como o nome principal, seja como um qualificador ou um exemplificador das situações contempladas pelo conceito. As diferentes situações encontradas pelo País foram sempre listadas na definição conceitual, acompanhadas sempre de “etc.” ou “entre outras”, indicando sempre a possibilidade de que haja realidades não suficientemente conhecidas que possam sempre ser oportunamente mapeadas.

O Censo 2010 trouxe grande avanço na identificação dos aglomerados subnormais, mantendo, contudo, a nomenclatura principal utilizada nos Censos de 1991 e 2000 e excluindo a expressão “favelas e assemelhados” que acompanhava o nome principal até a Contagem da População de 2007. Adicionalmente, foi conferido maior grau de detalhamento à descrição dos critérios utilizados para a identificação desses territórios:

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

- a) **Ocupação ilegal da terra**, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: i) **urbanização fora dos padrões vigentes** - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou ii) **precariedade de serviços públicos essenciais**, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2011).

Se nos Censos de 1991 e 2000 esses territórios foram considerados para tabulações muito restritas e para diferenciação dos agregados de setores, no Censo Demográfico 2010, o IBGE produziu publicações específicas voltadas para a temática, buscando salientar a sua relevância como importante diferenciador das condições socioeconômicas da população, com ênfase na sua distribuição no território nacional e no

aproveitamento máximo das variáveis do questionário básico e do questionário da amostra para obtenção de informações sobre essas áreas. Também foi possível detalhar os resultados referentes a cada aglomerado, o que teve grande relevância para os estudos urbanos no Brasil e no desenvolvimento de políticas públicas locais.

O Censo Demográfico 2010 também consolidou uma importante série histórica de 5 censos com levantamento sistemático de informações sobre as favelas e comunidades urbanas no Brasil, que possibilitou maior conhecimento sobre esse fenômeno nas cidades brasileiras. As melhorias implementadas entre 2000 e 2010 se refletiram nos resultados censitários (Tabela 1) e no quantitativo de municípios em que ocorriam setores de aglomerados subnormais – de 225 no ano 2000 para 323 em 2010. Apesar desse avanço significativo, uma das dificuldades principais estava em acompanhar o movimento intenso de mobilização e destituição dessas áreas, que muitas vezes eram alvo de ações de despejo, reassentamento e urbanização, o que implicava em restrições quanto à comparabilidade das informações coletadas entre os censos, o que só viria a ser refletido com maior profundidade a partir do Censo 2010.

**Tabela 1 – População residente e domicílios em Favelas e Comunidades Urbanas nos Censos Demográficos (1980-2010) e na Contagem da População 1996**

Ano	Pesquisa	População residente	Domicílios
1980	Censo Demográfico	2 280 063	487 729
1991	Censo Demográfico	4 482 637	1 028 911
1996	Contagem da População	5 500 141	1 329 676
2000	Censo Demográfico	6 535 634	1 662 868
2010	Censo Demográfico	11 431 619	3 229 434

Fonte: IBGE, Censos Demográficos; Contagem da População 1996. Optou-se por não listar os resultados da Contagem da População 2007 em virtude de problemas operacionais ocorridos nos setores de aglomerados subnormais.

Destaca-se que os resultados apresentados na Tabela 1 refletem o aperfeiçoamento metodológico e operacional da pesquisa, que permitiu identificar com maior acurácia esses territórios em todo o País. No entanto, os números não permitem conclusões a respeito da dinâmica do surgimento, expansão ou remoção/reassentamento de favelas, dificultando a comparabilidade dos resultados entre as pesquisas. Como será visto adiante, o IBGE está realizando, para a publicação dos resultados do Censo Demográfico 2022, a comparabilidade com os resultados de 2010, identificando os territórios que já existiam e não foram identificados, naquele ano, bem como os territórios que sofreram expansão ou remoção.

Para melhorar os padrões de qualidade na identificação dos aglomerados subnormais, foram introduzidas inovações gerenciais, metodológicas e tecnológicas, com destaque para o uso de imagens de satélite de alta resolução e o desenvolvimento de uma pesquisa específica, o Levantamento de Informações Territoriais – LIT, além da realização de uma rodada de reuniões sobre o tema nas Comissões Municipais de Geografia e Estatística - CMGE.

De acordo com o Censo 2010, mais de 11 milhões de pessoas moravam, na data de referência, nos 6 329 aglomerados subnormais classificados pela pesquisa, espalhados

em 323 municípios brasileiros. Como será visto na seção seguinte, a divulgação desses resultados territorializados por aglomerado subnormal, ao mesmo tempo em que promoveu um retrato mais fidedigno da sociedade brasileira, deu origem a uma série de críticas referentes ao conceito utilizado pelo IBGE. Desde então, diversos esforços vêm sendo empreendidos para promover essa revisão conceitual.

O Quadro 6 apresenta as diferentes formas de menção a esses territórios nas diferentes pesquisas realizadas entre 1950 e 2010. O Quadro 7, por sua vez, expõe as nomenclaturas e definições gerais, bem como os critérios utilizados pelo IBGE para se referir às favelas e comunidades urbanas, nos Censos Demográficos realizados no mesmo período.

**Quadro 6 – Nomenclaturas utilizadas pelo IBGE para a produção e divulgação de informações estatísticas e geográficas sobre as favelas e comunidades urbanas**

Ano	Pesquisa	Base Territorial	Tabulações dos resultados	Agregados de setores censitários
1950	Censo Demográfico	Favelas	Favelas	-
1960	Censo Demográfico	Favelas	Favelas	-
1970	Censo Demográfico	Aglomerados urbanos excepcionais	Aglomerados urbanos excepcionais - geralmente conhecidos como Favelas, Mocambos, alagados etc.	-
1980	Censo Demográfico	Setores especiais de aglomerado urbano	Favelas	-
1991	Censo Demográfico	Aglomerados subnormais (favelas e similares)	Favelas	Aglomerados subnormais (favelas e similares)
1996	Contagem da População	Aglomerados subnormais (favelas e similares)	Aglomerados subnormais (favelas e similares)	-
1999	MUNIC	-	Favelas e assemelhados	-
2000	Censo Demográfico	Aglomerados subnormais (favelas e similares)	-	Aglomerados subnormais (favelas e similares)
2001	MUNIC	-	Favelas e assemelhados	-
2007	Contagem da População	Aglomerados subnormais (favelas e similares)	-	Aglomerados subnormais
2010	Censo Demográfico	Aglomerados subnormais	Aglomerados subnormais	Aglomerados subnormais

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1950/2010; Contagem da População 1996/2007; Pesquisa de Informações Municipais 1999/2001.



**Quadro 7 – Nomenclatura, definição geral e critérios utilizados pelo IBGE para a identificação das atuais favelas e comunidades urbanas nos Censos Demográficos de 1950 a 2010**

Censo 1950	Censo 1960	Censo 1970	Censo 1980	Censo 1991	Censo 2000	Censo 2010
<b>Favelas</b>	<b>Favelas</b>	<b>Aglomerados urbanos excepcionais</b>	<b>Setores especiais de aglomerados urbanos</b>	<b>Aglomerados subnormais (favelas e similares)</b>	<b>Aglomerados subnormais (favelas e similares)</b>	<b>Aglomerados subnormais</b>
<p>Aglomerados urbanos que possuísem, total ou parcialmente, as seguintes características:</p> <p><b>Proporções mínimas:</b> agrupamentos residenciais ou prediais formados com unidades de número geralmente superior a 50</p> <p><b>Tipo de habitação:</b> predominância, no agrupamento, de casebres ou barracões de aspecto rústico típico, construídos principalmente de folhas de</p>	<p>Aglomerados urbanos que possuísem, total ou parcialmente, as seguintes características:</p> <p>Observância às faixas limítrofes das favelas (adoção de cartogramas em substituição aos cadastros prediais/domiciliares)</p> <p><b>Tipo de habitação:</b> predominância, no agrupamento, de casebres ou barracões de aspecto rústico típico, construídos principalmente de folhas de</p>	<p>Aglomerados urbanos que possuísem, total ou parcialmente, as seguintes características:</p> <p><b>Proporções mínimas:</b> agrupamentos residenciais ou prediais formados com unidades de número geralmente superior a 50</p> <p><b>Tipo de habitação:</b> predominância, no agrupamento, de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente de material aproveitado, como folhas de metal, madeira não</p>	<p>O setor especial de aglomerado urbano é aquele aglomerado com:</p> <p><b>no mínimo 50 domicílios,</b> em sua maioria dotados de <b>infraestrutura carente e geralmente localizados em terreno não pertencente aos moradores.</b></p>	<p>Um conjunto constituído por unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado, até período recente, <b>terrenos de propriedade alheia (pública ou particular),</b> dispostos, em geral, de <b>forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. O</b></p>	<p>É um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, <b>terreno de propriedade alheia – pública ou particular –</b> dispostos, em geral, de <b>forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.</b></p>	<p>Um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, <b>ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular)</b> e estando dispostas, em geral, de <b>forma desordenada e/ou densa.</b></p> <p>A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:</p> <p><b>Ocupação ilegal da terra,</b> ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente</p>

<p>Flandres, chapas zin- cadas, tábuas ou ma- teriais semelhantes</p> <p><b>Condição jurídica da ocupação:</b> constru- ções sem licencia- mento e sem fiscaliza- ção, em terrenos de terceiros ou de proprie- dade desconhecida</p> <p><b>Melhoramentos pú- blicos:</b> ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, tele- fone e água encanada</p> <p><b>Urbanização:</b> área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração e emplaça- mento</p>	<p>Flandres, chapas zin- cadas, tábuas ou mate- riais semelhantes</p> <p><b>Condição jurídica da ocupação:</b> constru- ções sem licencia- mento e sem fiscaliza- ção, em terrenos de terceiros ou de proprie- dade desconhecida</p> <p><b>Melhoramentos pú- blicos:</b> ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, tele- fone e água encanada</p> <p><b>Urbanização:</b> área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração e emplaça- mento</p>	<p>aparelhada, material de embalagem usado</p> <p><b>Condição jurídica da ocupação:</b> constru- ções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desco- nhecida</p> <p><b>Melhoramentos públi- cos:</b> ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada</p> <p><b>Urbanização:</b> área não urbanizada, com falta de arruamento, nume- ração e emplacamento</p>		<p><b>que caracteriza um 'aglomerado subnormal' é a ocupação desordenada e que, quando da sua implantação, não houvesse posse da terra ou título de propriedade.</b></p>	<p>Podem se en- quadrar, obser- vados os crité- rios de padrões de urbanização e/ou de precarie- dade de serviços públicos essen- ciais, nas se- guintes catego- rias: i) invasão; ii) loteamento ir- regular ou clan- destino; e iii) áreas invadidas e loteamentos ir- regulares ou clandestinos re- gularizados em período recente.</p>	<p>(obtenção do título de proprie- dade do terreno há dez anos ou menos); e</p> <p>possuir pelo menos uma das seguintes características:</p> <p><b>Precariedade de serviços públicos essenciais,</b> tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e es- goto; ou</p> <p><b>Urbanização fora dos pa- drões vigentes</b> - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desi- guais e construções não regu- larizadas por órgãos públicos.</p>
--	--	---	--	--	--	--

Fonte: GUIMARÃES (1953), IBGE (1968, 1970, 1980, 1990, 2003, 2011)

Atendendo à periodicidade decenal imposta pela Lei nº. 8.184, de 10 de maio de 1991, que estabelece um máximo de dez anos para o intervalo intercensitário, o Censo seguinte ao de 2010 seria realizado em 2020. O planejamento da pesquisa foi iniciado com anos de antecedência e todas as etapas de preparação foram cumpridas. Contudo, a eclosão da pandemia de Covid-19 provocou um adiamento da operação de campo. Somente dois anos depois foram reunidas as condições sanitárias e orçamentárias necessárias para a realização da pesquisa. Com isso, em 1º de agosto de 2022, os recenseadores foram a campo, recenseando mais de 203 milhões de pessoas em aproximadamente 90 milhões de domicílios.

Durante o período intercensitário, de 2010 a 2021, foram realizados pelas Supervisões de Bases Territoriais das Superintendências Estaduais do IBGE, com acompanhamento da Coordenação de Geografia e da Coordenação de Estruturas Territoriais, a identificação e o mapeamento dos novos aglomerados subnormais, em relação às informações do Censo de 2010. Esse processo contou com o uso de imagens de satélite de alta resolução espacial, visitas de campo e trocas com as prefeituras.

Como forma de aperfeiçoar o levantamento, foram utilizados dois instrumentos fundamentais, quais sejam: a Ficha de Informações Territoriais – FIT e a Ficha de Informações da Prefeitura – FIP, que podem ser caracterizadas como desdobramentos e aprimoramentos da LIT, utilizada em 2010. As FITs foram preenchidas em campo pelos técnicos do IBGE e apresentam os critérios que orientam a classificação desses territórios. As FIPs, por sua vez, foram preenchidas pelas prefeituras, identificando a situação fundiária dos territórios identificados pelo IBGE como aglomerados subnormais, ou daqueles que apresentam características similares e constam nos cadastros municipais.

O resultado desse esforço foi a classificação preliminar de 11 421 aglomerados subnormais setorizados (acima de 50 domicílios) em 665 municípios e de 2 352 não setorizados. Considerando-se os aglomerados setorizados e os não setorizados, foram identificados 736 municípios com presença de favelas e comunidades urbanas, conforme resultados divulgados preliminarmente com o objetivo de fornecer à sociedade informações para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus (Sars-CoV-2) (IBGE, 2019).

As melhorias nos procedimentos de identificação e mapeamento implementadas pelo IBGE se refletem diretamente nas variações de quantitativos de aglomerados subnormais e seus respectivos setores entre os censos de 2000 e o levantamento preliminar divulgado em 2019 com a prévia do mapeamento produzido para o Censo 2022, como pode ser verificado na Tabela 2.

**Tabela 2 – Municípios com aglomerados subnormais, aglomerados subnormais setorizados e setores censitários de aglomerados subnormais por Unidades da Federação – 2000 a 2019**

Unidade da Federação	Municípios com aglomerados subnormais			Aglomerados subnormais definidos em setores censitários			Setores censitários de aglomerados subnormais		
	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019
<b>Brasil</b>	<b>225</b>	<b>323</b>	<b>665</b>	<b>3.905</b>	<b>6.329</b>	<b>11.150</b>	<b>7.874</b>	<b>15.767</b>	<b>31.404</b>
Rondônia	-	1	3	-	25	43	-	49	87
Acre	-	2	4	-	16	57	-	33	116
Amazonas	3	24	28	40	121	351	205	459	1 938
Roraima	-	1	1	-	3	10	-	3	14
Pará	3	13	43	140	248	524	512	1 186	2 129
Amapá	4	6	6	5	48	116	19	154	321
Tocantins	-	1	5	-	6	35	-	6	84
Maranhão	2	5	16	20	87	204	66	362	819
Piauí	1	1	3	85	113	175	127	196	322
Ceará	8	14	33	174	226	686	439	557	1 703
Rio Grande do Norte	1	2	5	7	46	71	7	105	194
Paraíba	5	5	12	81	90	183	112	176	436
Pernambuco	18	17	33	135	347	611	214	1 075	1 809
Alagoas	1	12	21	44	114	242	63	212	430
Sergipe	2	4	14	9	46	185	17	98	410
Bahia	7	10	32	118	280	524	267	1 211	2 379
Minas Gerais	33	33	60	257	372	634	606	976	1 623
Espírito Santo	2	10	56	5	163	624	10	377	2 026
Rio de Janeiro	26	42	55	811	1 332	1 656	1 910	3 314	4 709
São Paulo	58	60	89	1 548	2 087	2 833	2 587	4 085	7 265
Paraná	17	13	42	207	192	626	304	308	919
Santa Catarina	1	15	23	4	74	119	4	115	196
Rio Grande do Sul	25	23	42	181	223	341	319	437	726
Mato Grosso do Sul	2	2	7	7	8	39	7	9	46
Mato Grosso	1	2	5	3	14	47	4	74	134
Goiás	4	4	26	19	12	154	30	15	257
Distrito Federal	1	1	1	5	36	60	45	175	312

Fonte: IBGE, Base Operacional Geográfica.

A primeira Prova Piloto para o Censo Demográfico 2022 foi realizada no período de 20 de agosto a 6 de setembro de 2018, em 38 municípios distribuídos por 13 Unidades da Federação, abrangendo áreas urbanas, rurais e áreas de povos e comunidades tradicionais das Regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul. Essa operação teve como objetivo testar a primeira versão dos questionários, avaliando o desempenho do instrumento de coleta, a compreensão dos quesitos, o tempo de duração das entrevistas, além de produzir insumos para avaliar questões operacionais essenciais ao planejamento. A segunda Prova Piloto foi realizada no período de 11 de março a 05 de abril de 2019 em municípios distribuídos por 14 Unidades da Federação, abrangendo áreas urbanas, rurais

e áreas de povos e comunidades tradicionais das Regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul. Além de avaliar as possíveis mudanças decorrentes dos resultados da 1ª Prova Piloto, foram avaliados o autopreenchimento pela Internet, a funcionalidade da central de atendimento telefônico, a adequação e o desempenho dos quesitos nos diferentes métodos de coleta, o tempo das entrevistas, os sistemas de controle de coleta, além de testar a cadeia de treinamento e os materiais de instrução, entre outros.

O Censo Experimental, realizado de setembro a dezembro de 2019, foi uma espécie de ensaio geral do Censo Demográfico, isto é, foi o momento de testar todas as etapas da pesquisa, para avaliar e aperfeiçoar os procedimentos previstos. Para os aglomerados subnormais, foi realizada a operação em Juiz de Fora (MG), onde foram coletados 11 setores censitários.

Entre os dias 06 e 24 de setembro de 2021, agentes do IBGE visitaram todos os domicílios da Ilha de Paquetá, Rio de Janeiro, a fim de realizar um teste preparatório para o Censo Demográfico 2022. A localidade foi escolhida por conta do avançado estado de imunização da população, uma vez que haviam sido aplicadas as duas doses da vacina contra o Covid-19. O principal objetivo do teste era avaliar os aplicativos e sistemas desenvolvidos especificamente para o Censo, de modo a corrigir eventuais falhas e aperfeiçoá-los para a operação censitária que foi a campo em 2022 em todo o País, além de testar, pela primeira vez em campo, a aplicação simultânea das três modalidades de coleta de dados: presencial, pela internet e por telefone. Nesta oportunidade, foram recenseados os três aglomerados subnormais existentes na Ilha de Paquetá.

No Teste Nacional de 2021, logo após o Teste de Paquetá, foi realizada ainda a coleta de dados em setores de aglomerados subnormais. Portanto, além de todos os processos já previstos para as demais localidades, nestes setores, o IBGE testou a abordagem prévia às representações locais destas comunidades no sentido de sensibilizar e preparar para a realização da operação.

A Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios investigou, em toda as faces dos setores urbanos, informações sobre capacidade de circulação e pavimentação da via; iluminação pública; infraestrutura viária; mobilidade e acessibilidade urbana; escoamento pluvial e arborização. Os quesitos foram levantados por meio de observação direta realizada por supervisores de coleta, tanto em setores com quadras e faces bem definidas quanto em setores especiais, como aglomerados subnormais e de povos e comunidades tradicionais. Para os aglomerados subnormais adensados, onde não foi possível realizar o *tracking* de novas faces, foi desenvolvida uma metodologia especial de coleta por ponto, onde eram identificadas pelo menos 15 edificações visíveis, coletadas as coordenadas do ponto e aplicado o questionário.

Outra inovação metodológica do Censo 2022 importante para a pesquisa em aglomerados subnormais foi a construção da Base de Informações sobre os Setores Censitários - BIOS, que consiste em um banco de dados de relevância temática para a caracterização operacional desses setores. Seu objetivo é prover informações visando ações e medidas mitigadoras diante de dificuldades encontradas pelos recenseadores e supervisores, além de prever cuidados necessários às equipes de coleta durante o Censo Demográfico 2022 e futuras pesquisas domiciliares. A BIOS foi pensada para reunir informações importantes à coleta para cada setor, incluindo logística especial de acesso ao setor, logística especial de coleta dentro do setor, existência de domicílios coletivos e

existência de condomínios de difícil acesso, com informações específicas no caso de setores de terras indígenas, agrupamentos indígenas, territórios quilombolas, agrupamentos quilombolas e outras localidades indígenas ou quilombolas, entre outras informações. Para os aglomerados subnormais, foram cadastrados na BIOS contatos locais que auxiliaram os recenseadores na coleta e supervisão.

Também como forma de aperfeiçoar a classificação e o mapeamento desses territórios, a pesquisa contou com a realização das Reuniões de Planejamento e Acompanhamento do Censo - REPACS. Previamente à coleta, as REPACS foram realizadas junto a prefeituras e associações comunitárias com o objetivo de informar a população sobre a operação e buscar apoio de agentes locais. Após o período de coleta, que se estendeu de 01 de agosto de 2022 a 31 de maio de 2023, as reuniões entraram em uma nova fase, voltada para a avaliação do mapeamento dos territórios, uma vez que, com a pandemia e, conseqüentemente, o atraso das atividades do Censo, foi necessário promover rodadas de atualização da classificação e mapeamento dos territórios, contando também com insumos advindos da própria coleta. As REPACS também se caracterizaram como insumos importantes para a substituição da nomenclatura aglomerado subnormal por favelas e comunidades urbanas, como será visto adiante.

Percebendo a necessidade de um manual específico para a coleta nesses territórios, foi criado o *Guia de Apoio à Coleta e Supervisão em Aglomerados Subnormais*, com orientações e procedimentos específicos. Foram realizados, ainda, treinamentos remotos para a cadeia de coleta, e foi desenvolvida e aplicada a técnica da adesivação para os setores de aglomerados subnormais em municípios com maior presença desses territórios, dada a dificuldade encontrada em, principalmente, cadastrar os endereços e realizar os pedidos de supervisão. Foi possível, ainda, acompanhar a evolução diária da coleta, por meio de ferramentas como a Plataforma Geográfica Interativa - PGI e o *Dashboard*, identificando e corrigindo possíveis falhas de cobertura no decorrer do processo.

Apesar de todas as inovações tecnológicas e metodológicas voltadas para a melhoria da identificação, classificação, mapeamento e coleta de informações nesses territórios no Censo 2022, decidiu-se pela manutenção do mesmo conceito adotado no Censo 2010. Entretanto, é importante destacar que foram realizadas algumas alterações relevantes, como a substituição do termo “ocupação ilegal” por “ocupação irregular” e a inclusão do critério relacionado à ocupação de áreas com restrição, além da já mencionada mudança de abordagem metodológica em relação à proporção mínima de 51 domicílios (Quadro 8).

**Quadro 8 – Conceito de aglomerados subnormais no Censo 2010 e no Censo 2022, previamente à reformulação que é objeto desta nota metodológica**

Censo 2010	Censo 2022 (Pré-reformulação)
<b>Aglomerados Subnormais</b>	<b>Aglomerados Subnormais</b>
Um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, <b>ocupando</b>	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</b>

<p><b>ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa.</b></p> <p>A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:</p>	<p><b>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>Ocupação ilegal da terra</b>, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e possuir pelo menos uma das seguintes características:</p>	<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><b>Precariedade de serviços públicos essenciais</b>, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto; ou</p>	<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>Urbanização fora dos padrões vigentes</b> - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos.</p>	<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><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>

Fonte: IBGE (2011, 2020).

Na seção seguinte, encontram-se detalhados os elementos metodológicos que permitiram caminhar para a revisão da designação de “Aglomerados Subnormais”, avançando-se para um novo nome capaz de dialogar com toda a série histórica de estatísticas produzidas até o momento e, ao mesmo tempo, garantir vocativos mais adequados para nomear essas realidades espaciais. Adicionalmente, serão apresentados os fundamentos que levaram à reescrita dos critérios que orientam atualmente a identificação e o mapeamento desses territórios, considerando a adequação do conceito ao ordenamento jurídico pós Constituição Federal de 1988 e à abordagem construída a partir de então sobre as favelas e comunidades urbanas brasileiras.

## De Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas

Como ressaltado anteriormente, alguns marcos centrais evidenciam problemas no uso da expressão “Aglomerado Subnormal” para se referir às áreas assim nomeadas, quais sejam:

- O **direito à moradia**, considerado um direito humano fundamental desde a Declaração Universal de 1948 e previsto no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, a previsão de que as pessoas podem mobilizar os meios disponíveis para viabilizá-lo, inclusive a autoconstrução e a ocupação dos espaços da cidade em vistas de concretizar sua função social;
- O **direito à moradia adequada**, descrito no Comentário nº. 4 do relatório do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, publicado em 1991;
- Os **artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988**, que versam sobre a função social da propriedade e da cidade e sobre o instrumento da usucapião;
- O **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10 257/2001);
- O conjunto de leis que versam sobre a **regularização fundiária urbana**.

Ainda que se considere necessário identificar, mapear e classificar as situações de insegurança jurídica da posse, nomear e qualificar esses territórios a partir da irregularidade, informalidade ou ilegalidade estabelece juízos de valores que não correspondem às diretrizes, normas e leis internacionais e nacionais relacionadas ao direito à moradia adequada e à função social da cidade e da propriedade urbana.

O Art. 11 do **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC**, tratado multilateral adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, reconhece o direito universal à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, bem como à melhoria das condições de vida de todas as pessoas (BRASIL, 1992a). No mesmo ano, o Brasil ratificou o **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - PIDCP** que, em seu Art. 17, estabelece que “ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, **em seu domicílio** ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação” (BRASIL, 1992b, grifo nosso).

O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com a finalidade de interpretar e orientar o entendimento dos preceitos descritos no PIDESC, publicou diversos comentários gerais, entre os quais os Comentários nº. 4 e 7, que versam especificamente sobre o direito à moradia adequada. Segundo o Comentário nº. 4, o direito à moradia adequada aplica-se a todas as pessoas, não estando sujeito a qualquer forma de discriminação. Trata-se do “direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade”, de modo que não deve ser entendido como um teto, simplesmente, ou como mercadoria, mas sim como um direito atrelado à dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2013, p. 34). Com base nesse princípio, a ideia de adequação da moradia deve levar em conta o conjunto de elementos apresentados brevemente na primeira seção da presente nota metodológica, atrelados à construção da noção de precariedade habitacional da ONU-Habitat, quais sejam:



- **Segurança da posse**, considerando que, independentemente do tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança que garanta a sua proteção legal contra despejos forçados, pressões e outras ameaças;
- **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura**, considerados elementos essenciais para a saúde, conforto, segurança e nutrição. Esse quesito inclui acesso sustentável a recursos naturais, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, saneamento, meios para armazenar alimentos, drenagem do ambiente e serviços de emergência;
- **Custo acessível**, de modo que outras necessidades não sejam ameaçadas ou comprometidas com a alocação de recursos para garantia da moradia;
- **Habitabilidade**, garantindo o provimento dos habitantes de espaço adequado e proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, ameaças à saúde e riscos estruturais;
- **Acessibilidade**, conferindo prioridade a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, pessoas com deficiência, problemas crônicos, vítimas ou habitantes de áreas propensas a desastres etc.;
- **Localização**, permitindo o fácil acesso a opções de trabalho, serviços de saúde e educacionais, lazer etc., bem como garantindo longas distâncias de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde;
- **Adequação cultural**, possibilitando a expressão da identidade e diversidade cultural da moradia, assegurando, ao mesmo tempo, as facilidades tecnológicas que possibilitem a melhoria da qualidade de vida dos habitantes.

Essa concepção ampliada sobre moradia adequada implica, de um lado, na ressignificação das representações sobre as favelas e comunidades urbanas. Neste sentido, os qualificativos “irregular” e “ilegal” também se tornam alvo de problematização. Além disso, em muitas situações no contexto brasileiro, não há grandes distinções entre os territórios marcados pela irregularidade fundiária e outras parcelas da cidade, em termos de dotação de serviços essenciais, equipamentos públicos e condições de vida (CATALÁ e CARMO, 2021).

Durante as etapas de identificação e mapeamento dessas áreas, as equipes do IBGE enfrentam diversas dificuldades no levantamento da situação fundiária das áreas identificadas, seja por conta da fragilidade dos registros e cadastros disponíveis, muitas vezes sob a guarda dos cartórios ainda em meio analógico, seja por conta das dificuldades de acompanhamento da dinâmica de propriedade nas cidades brasileiras. Também a estabilidade de muitas ocupações, que subsistem por anos, deixa dúvidas sobre a continuidade da irregularidade, considerando-se que muitas delas estariam abrangidas pelo direito à usucapião, cuja atestação depende de processo judicial.

No que se refere à execução de censos e pesquisas, não é recomendável estabelecer distinções territoriais que orientem a divulgação de resultados a partir de conceitos e parâmetros cujo acompanhamento seja inviável pelo órgão de estatísticas, sob o risco de que as imprecisões inerentes à guarda e aquisição dos registros de referência se reproduzam sobre as estatísticas divulgadas. Nesse sentido, os recortes territoriais de referência para a produção e disseminação de estatísticas devem estar

coerentes com as legislações em vigor e, ao mesmo tempo, estar ancorados com os princípios científicos e com a ética profissional (UNSD, 1994).

Os avanços legislativos das últimas décadas e as consultas realizadas aos usuários das estatísticas oficiais apontam para a necessidade de reconstrução das representações desses territórios à luz de outros qualificativos, que superem os riscos de estigmatização, passando a referenciá-los como espaços configurados a partir da busca pela garantia do direito à cidade, alinhada aos princípios regidos pela função social da cidade e da propriedade urbana.

Considerando-se a recuperação histórica apresentada nos capítulos anteriores, pode-se inferir que a atribuição, no Censo 1991, de centralidade do conceito à irregularidade fundiária e o nome de aglomerado subnormal, ocasionou o deslocamento da centralidade da preocupação conceitual do retrato da precariedade territorial para a mensuração da adequação fundiária e urbanística dos terrenos ocupados, denominados “subnormais”, com potenciais consequências negativas para os seus moradores.

As legislações internacionais e nacionais recentes têm insistido na necessidade de que os Estados considerem esses territórios como destinatários prioritários de políticas e atenção específica estatal, no intuito de superar as ações discricionárias e as carências na prestação de serviços públicos essenciais, na dotação de equipamentos públicos, de infraestrutura e de qualidade ambiental.

Barbosa e Silva alertam para que sejam superadas as representações que reduzam as favelas exclusivamente à "condição de territórios precários, ilegais, inacabados, desordenados e inseguros: o avesso da cidade" (2013, p. 118), o que leva a que seus moradores sejam vistos como pessoas “sem direitos” ou com direitos diferentes de todos os outros cidadãos. Seria necessário encontrar formas de identificar e mapear o que esses territórios são de fato, considerando suas peculiaridades e a diversidade geográfica e histórica:

Podemos afirmar, inclusive, que as favelas representam a maximização das possibilidades econômicas, culturais e sociais, realizada pelos pobres, nos seus mais legítimos esforços para habitar a cidade. Mesmo nas mais precárias de suas configurações de habitação e serviços básicos, as favelas são territórios onde os pobres afirmaram sua presença no espaço urbano. Podemos afirmar então que, a favela é uma das mais contundentes expressões do estar sendo das desigualdades que marcam a vida em sociedade em nosso país, em especial nas grandes e médias cidades brasileiras. É nesse plano que as favelas devem ser tratadas, pois são territórios que colocam em questão o sentido da sociedade e da espacialidade urbana em que vivemos (BARBOSA e SILVA, 2013, p. 124).

Outrossim, como resultado das ações dos movimentos populares, da auto-organização das populações de favelas e de intervenções estatais, esses territórios vêm sendo profundamente transformados ao longo das décadas, de modo que se torna indispensável a realização de uma atualização das suas representações oficiais, recuperando a correspondência entre o fenômeno e os conceitos.

Desde o Censo de 1950, o IBGE vem desenvolvendo esforços para retratar essa realidade em seus mapeamentos e pesquisas, recebendo as solicitações das instituições envolvidas na questão urbana e buscando construir conceitos e definições adequadas à socio diversidade presente nas favelas e comunidades das cidades de todo o País. Dentre esses esforços, está o necessário abandono da nomenclatura “aglomerado subnormal”, que constituiu alternativa técnica viável para os Censos de 1991, 2000 e 2010 e nas Contagens da População de 1996 e 2007, mas que, diante dos avanços mencionados na legislação de referência e das representações pelos grupos sociais envolvidos, se mostra agora inadequada sob o risco de estigmatização das pessoas recenseadas.

Gonçalves (2020), a partir de pesquisa realizada sobre a transformação do conceito censitário do IBGE em relação às favelas, entre 1950 e 2010, afirma que:

A evolução desse conceito revela o esforço do IBGE de construir uma designação que possa abarcar a diversidade de expressões para esses espaços no país. É uma pena, no entanto, que a designação atual, aglomerados subnormais, seja tão negativa, reforçando a ideia de uma hierarquia entre as favelas e os demais bairros da cidade (GONÇALVES, 2020, p. 23-24).

Cardoso (2016, p. 38) considera que “a adoção da qualificação de subnormal para caracterizar as favelas tem sido criticada por conter um viés pejorativo, que se estende das características físicas para a população que ali reside”. Para Rolnik,

Favelas, *bastees*, *kampungs*, *slums*: sua existência – e persistência – nas cidades da periferia do capitalismo (assim como nos guetos e *banlieus* em seu centro) desafiam 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 (ROLNIK, 2019, p. 26-27).

Em síntese, são diversas limitações ou fragilidades do conceito, tanto a nomenclatura em si quanto os critérios que orientam a identificação e classificação dos territórios. Entretanto, é preciso reconhecer que o mapeamento realizado pelo IBGE é o único com abrangência nacional, elaborado a partir de padrões metodológicos sólidos e que se encontra localizado no âmbito de uma série histórica com consistência estatística. Promover alterações em conceitos e metodologias desse porte não é tarefa trivial, exigindo-se a realização de consultas e avaliações cuidadosas antes de efetuar qualquer modificação.

Destaca-se que, já em 2003, o IBGE formou o *Grupo de Trabalho sobre Favelas e Assemelhados*, composto por técnicos da Diretoria de Geociências e da Diretoria de Pesquisas, com o objetivo de apresentar uma proposta de definição de critérios para identificação dessas áreas, a fim de subsidiar a Contagem Populacional então prevista

para 2005.<sup>10</sup> As atas das cinco reuniões realizadas e o relatório final do grupo, entregue ao Conselho Diretor do IBGE em dezembro do mesmo ano, indicam a construção de uma agenda que passou por tópicos relacionados à reformulação de alguns critérios e da nomenclatura “aglomerado subnormal”.

Na primeira reunião, foram levantadas as problemáticas envolvendo o título de propriedade da terra e o mínimo de 51 domicílios para a identificação dos territórios como aglomerados subnormais. Também foi destacada a necessidade de conhecimento dos conceitos utilizados pelas prefeituras para nomear esses territórios e de estabelecimento de um corte populacional do município – mínimo de 100 000 habitantes – para a investigação da presença de favelas e assemelhados. Além disso, o termo “aglomerado subnormal” foi considerado inadequado pela maioria dos componentes do grupo de trabalho. No segundo encontro, com base em levantamentos realizados a partir dos encaminhamentos da reunião anterior, os principais pontos discutidos, além da persistência em relação à inadequação do mínimo de 51 domicílios, foram:

- **Posse da terra:** foi reiterada a importância deste critério, na medida em que atenderia às recomendações da ONU, porém considerando a necessidade de conhecimento sobre a forma inicial de cada ocupação e registro histórico das favelas, mesmo que elas tenham passado por regularização fundiária, e sugerindo a abolição do quesito temporal (10 anos ou mais), bem como destacando a conotação muito forte e possível inadequação do termo “irregular” para todo o Brasil;
- **Serviços públicos:** foi confirmada a relevância dos critérios associados aos serviços públicos para caracterizar as favelas;
- **Material de construção:** foi ressaltada a importância de atualização deste critério, uma vez que o material da maior parte das casas nos grandes centros urbanos seria de alvenaria. Ainda, foram mencionados os critérios relacionados ao padrão de construção e arruamento irregular, entendendo a autoconstrução a partir da não observância dos padrões dos códigos de obras;
- **Nomenclatura:** foi sugerido o nome “assentamento urbano informal” em substituição a “aglomerados subnormais”. Além disso, o GT sugeriu a incorporação dos cortiços na caracterização dos setores subnormais e o levantamento dos domicílios inadequados como subsídio para a caracterização dessas áreas.

Entretanto, o grupo concluiu que, naquele momento, a modificação conceitual não seria recomendada, para que os prazos de realização e divulgação da contagem não fossem comprometidos. Também foi mencionada a importância de que fossem chamados especialistas externos para contribuir com a discussão a respeito dos critérios.

As reuniões seguintes foram focadas em discussões operacionais envolvendo a consulta às Prefeituras e as já mencionadas diferenças encontradas entre os resultados da pesquisa censitária de 2000 e a Pesquisa de Informações Municipais - MUNIC. Foi apontada a demanda institucional associada à atualização da Base Territorial para a Contagem de 2005, problematizando as possibilidades de alteração ou não dos critérios, considerando seus impactos em termos do cumprimento de prazos. Entre os critérios que

---

<sup>10</sup> Realizada em 2007.

poderiam ser objeto de avaliação e modificação sem causar impactos no cronograma, foram listados a abolição do marco temporal de 10 anos em relação à regularização fundiária e a alteração da nomenclatura, apresentando as seguintes alternativas ao aglomerado subnormal: assentamento irregular; assentamento informal; aglomerado informal e aglomerado irregular. Como recomendação geral do GT, ainda, foi indicada a realização de um seminário de consulta aos usuários, bem como a necessidade de estabelecimento de parcerias e articulações institucionais com outros órgãos, como o Ministério das Cidades, criado em 2003 com o objetivo de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanos e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte.

O GT de Favelas e Assemelhados executou suas atividades há 20 anos e diversas questões já apareceram, naquele momento, como pontos centrais de reflexão sobre as pesquisas do IBGE envolvendo esses territórios. Em 2006, o IBGE realizou o II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Econômicas, Sociais e Territoriais, junto com a V Conferência Nacional de Estatística - CONFEST e a IV Conferência Nacional de Geografia e Cartografia - CONFEGE. A ocasião contou com um novo debate sobre a temática por meio de uma mesa redonda coordenada pelo Escritório Regional para a América Latina e o Caribe da ONU-Habitat, com exposição de representantes do Ministério das Cidades, IPP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Universidade Federal Fluminense e da Organização Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE.

À época, o Ministério das Cidades, por meio do conceito de assentamentos precários, vinha apontando para a identificação de áreas com condições similares às dos aglomerados subnormais classificados no Censo 2000, porém não mapeados como tais pelo IBGE, indicando a necessidade de que o órgão promovesse novas abordagens sobre esses territórios a partir do Censo 2010. Foi nesse contexto que o IBGE realizou uma série de trabalhos de campo para reconhecer a diversidade de manifestações desses territórios em todo o País, com a finalidade de refletir sobre os critérios e uma nova nomenclatura. A partir desse trabalho, esses territórios foram identificados como grotas, palafitas, ocupações, invasões, comunidades, ou seja, por meio de termos com aderência local ou regional. Entretanto, o conceito aglomerado subnormal persistiu como um conceito síntese, com abrangência nacional e operacionalidade capaz de identificar, mapear e classificar as favelas e comunidades urbanas brasileiras.

Conforme apresentado na seção anterior, o Censo 2010 promoveu diversas melhorias para a classificação desses territórios, embora o conceito tenha se mantido praticamente o mesmo em relação às pesquisas anteriores. Uma vez que as informações produzidas sobre os aglomerados subnormais, naquele ano, foram, pela primeira vez, divulgadas para cada área identificada, o termo “Aglomerado Subnormal” passou a ser amplamente disseminado e conhecido pelos usuários das informações, gerando novos questionamentos e debates acerca da necessidade de sua superação por parte do IBGE.

Neste contexto, durante a III Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais – INFOPLAN, organizada pelo IBGE em 2016, ocorreu a mesa redonda *Identificação e qualificação dos aglomerados subnormais*, com a participação, novamente, da ONU-Habitat, Ministério das Cidades e IPP. Além da mesa, o evento contou com uma palestra da pesquisadora Raquel Rolnik, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e, atualmente, coordenadora do

LabCidade, com larga experiência no tema,<sup>11</sup> que sintetizou em sua explanação algumas inquietações da academia, planejadores urbanos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais quanto ao conceito “aglomerado subnormal”, provocando o Instituto a refletir sobre os desdobramentos do ato de nomear parcelas expressivas das nossas cidades como subnormais.

O Censo 2022, embora tenha superado uma série de desafios, promovendo aperfeiçoamentos substanciais em relação às pesquisas anteriores do IBGE sobre as favelas e comunidades urbanas, permaneceu utilizando o conceito “Aglomerado Subnormal”, bem como os critérios operacionais utilizados para a identificação, mapeamento e classificação desses territórios.

Em 2022, a fim de subsidiar o aprimoramento da pesquisa em todas as suas etapas, foi formado o Grupo de Trabalho sobre Favelas e Comunidades Urbanas, responsável também pela estruturação de um novo processo de consulta e participação popular com o objetivo central de retomar – a partir do acúmulo construído nesses 20 anos de reflexões a respeito da temática – a agenda de reformulação da nomenclatura “aglomerado subnormal” para as bases e materiais de divulgação dos resultados da pesquisa. Adicionalmente, o grupo conduziu o processo de revisão da redação dos critérios que orientam a pesquisa censitária nesses territórios, considerando as questões levantadas no decorrer desta seção.

Ressalta-se que, neste momento, considerando que a pesquisa censitária foi a campo em 2022-2023 tendo como referência o conceito “aglomerado subnormal” e seus critérios atuais, o conteúdo subjacente aos mesmos, fundamental como orientador do processo de identificação, mapeamento, classificação e divulgação dos resultados, não foi alterado em sua essência. Os esforços estiveram centrados em reelaborar a nomenclatura e reescrever os critérios mantendo, porém, o seu conteúdo. Objetivou-se, assim, atender às demandas da sociedade, buscando-se evitar que as definições estatísticas contribuam com processos de estigmatização das populações que vivem nesses territórios, bem como atualizar o conceito à luz dos paradigmas presentes na Constituição Federal (1988), no Estatuto das Cidades (2001) e no marco legal internacional.

Ao mesmo tempo, entendeu-se que a nova nomenclatura deveria ser o máximo abrangente para que, no futuro, pudesse incorporar novos critérios e, a depender de estudos e testes experimentais, subsidiar novas pesquisas realizadas pelo IBGE. Diversas têm sido as argumentações, ao longo desse processo de diálogo com a sociedade, que apontam a necessidade de revisar completamente, no futuro, os critérios de identificação e mapeamento. Essa é uma agenda do IBGE para as operações futuras, a ser estruturada mediante processo consultivo junto à sociedade, à academia e aos outros órgãos governamentais, não sendo, portanto, o objeto dessa nota metodológica.

---

<sup>11</sup> Rolnik atuou como relatora das Nações Unidas sobre o Direito à Moradia Adequada (2008-2014), Diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo (1989-1992) e Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007).

## I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas no Brasil

Com objetivo de viabilizar a alteração da nomenclatura e da redação dos critérios referentes ao conceito até então denominado como aglomerado subnormal, o IBGE realizou o **I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil**<sup>12</sup>, 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>13</sup>

O IBGE realizou ainda 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.

A partir das reuniões e consultas realizadas previamente ao encontro nacional, verificou-se:

- A urgência da alteração da nomenclatura aglomerado subnormal, constituindo-se como uma demanda represada da sociedade nos últimos anos;
- A aceitação unânime do termo “favela”, estando vinculado à reivindicação histórica por reconhecimento e identidade de movimentos populares;
- O consenso em torno da necessidade de que o termo estivesse acompanhado de um complemento, a fim de ser aceito, compreendido e reconhecido em todo o território brasileiro;
- A necessidade de que o conceito fosse pensado a partir da positivação e não da negação, invertendo a equação e tornando as favelas um elemento de afirmação e não de estigmas;
- A necessidade de incorporação de elementos associados à sociabilidade, identidade e formas próprias de organização da vida e do espaço às pesquisas estatísticas sobre esses territórios;
- A importância de que o conceito se refira a territórios com direitos não atendidos ao invés de territórios em desacordo com a legislação;
- Embora seja central evidenciar a potência desses territórios, foi mencionado o desafio de que a desassistência de direitos seja também evidenciada pelas estatísticas públicas.

---

<sup>12</sup> Importa registrar que, desde o início, o IBGE optou por não utilizar o termo “Aglomerado Subnormal” nos convites e materiais de divulgação do encontro, a fim de evidenciar a disposição do IBGE em promover essa alteração e para que o conceito pudesse sair, pouco a pouco, do vocabulário dos técnicos e de usuários diversos. Para substituí-lo, inicialmente em caráter provisório, foi escolhida a expressão “favelas e comunidades urbanas”. Ao final de todo o processo de diálogo, embora tenha passado por idas e vindas, este termo deixou de ser provisório e foi escolhido, definitivamente, como a nova nomenclatura em substituição aos “Aglomerados Subnormais”.

<sup>13</sup> A programação completa, os registros do encontro e demais informações do processo consultivo estão disponíveis na página <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/>.

Diante deste levantamento, o IBGE elaborou uma proposta de nomenclatura – favelas e assentamentos populares – e nova redação dos critérios, submetendo-a à nova rodada de consulta ainda previamente ao encontro. Alguns pontos de discussão merecem destaque: i) alguns interlocutores indicaram que utilizar o termo assentamentos populares significaria incorporar também os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado que se degradaram com o decorrer do tempo, relativizando a ideia da autoconstrução; ii) foi colocada a importância de que critérios associados à segurança pública sejam investigados, porém, a equipe técnica do IBGE ressaltou que, no momento, esse ponto não estava sendo considerado pois, além de ser um tema difícil, a discussão restringia-se aos quesitos investigados no Censo 2022; iii) alguns membros levantaram a importância de considerar a heterogeneidade fundiária das favelas, podendo existir distintos graus de segurança jurídica da posse no mesmo território; iv) foi conferida importância ao redirecionamento da ideia de carência dos serviços públicos essenciais – considerando os quesitos pesquisados no Censo 2022 – à ideia de oferta incompleta, precária ou inadequada desses serviços, enfatizando que os territórios não são carentes em si mesmos; v) a equipe do IBGE ressaltou, em diversas oportunidades, a preocupação em relação à operacionalidade e clareza do conceito e sua adequação à pesquisa censitária que foi a campo em 2022/2023.

Com base nessas discussões, foi construída a proposta submetida à avaliação coletiva no decorrer das atividades do encontro, tanto por meio dos debates sucedidos nas rodas de conversa, quanto mediante a disponibilização de um formulário eletrônico preenchido pelos participantes, presentes de forma presencial ou remota, e quem mais tivesse interesse em contribuir com sugestões.<sup>14</sup> A síntese dos resultados dessa avaliação será apresentada mais adiante.

Além das reuniões consultivas, outras atividades também contribuíram para a preparação do encontro nacional. A primeira delas foi a realização, dia 20 de setembro, do 5º Seminário ENCE/DGC, *Favelas e Comunidades Urbanas no IBGE*, registrando insumos importantes para o encontro que teve início cinco dias depois. Dois dias depois, a equipe organizou a oficina *Debatendo o conceito de favelas com o IBGE*, como parte da programação do 1º Seminário de Pesquisa Favela é o Centro, organizado pelo Centro de Referência, Pesquisa e Biblioteca do Museu das Favelas, em São Paulo. Foi possível, na ocasião, apresentar o trabalho do IBGE com as favelas e comunidades urbanas e discutir a proposta construída no âmbito do grupo consultivo para coletivos, organizações, movimentos e lideranças de favelas. Por meio de uma dinâmica que envolveu nuvens de palavras, divisão em grupos, mapas mentais e preenchimento de formulários, foi possível reunir contribuições fundamentais que foram levadas ao encontro em Brasília. Além disso, a Superintendência do IBGE em São Paulo representou o Instituto na mesa *Levantando dados: metodologias de pesquisa de campo na quebrada*, que também resultou no levantamento de diversas questões importantes para a reflexão, como a centralidade da questão fundiária na delimitação desses territórios.

Os objetivos propostos para o encontro nacional foram atendidos e superados, consolidando um amplo processo de diálogo pautado em trocas e críticas propositivas. Como reiteradamente declarado por diversos participantes, tratou-se de um momento histórico para o IBGE e para a sociedade. Temas como a diversidade das favelas e

---

<sup>14</sup> A proposta completa está disponível no site do Encontro (<https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/>), na aba “Proposta inicial para consulta”.



comunidades urbanas em todo o País; a questão fundiária como balizador do conceito; as representações e narrativas e o papel do IBGE para a superação de parâmetros estigmatizadores e homogeneizadores; a necessidade de diálogo com organizações que produzem informações geográficas e estatísticas sobre esses territórios; os desafios e possibilidades a respeito do mapeamento, coleta e supervisão; e os usos, apropriações e expectativas a respeito das informações produzidas pelo IBGE, foram explorados nas rodas de conversa do encontro, instigando reflexões sobre o presente e o futuro das pesquisas do IBGE sobre as favelas e comunidades urbanas.

Como saldo final, o evento registrou debates enriquecedores, resultando na construção coletiva de encaminhamentos para as futuras pesquisas do IBGE (Anexo I). 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.

É fundamental ressaltar também que, logo nas primeiras atividades do encontro, o termo “favela” foi reafirmado e o termo “assentamentos populares” foi descartado pelos presentes, com base no argumento central de que a ideia de assentamento costuma estar atrelada à ação estatal, não sendo este, quase sempre, o caso da formação dos territórios em pauta. Também foi mencionada a falta de identificação dos moradores de favelas com o termo. As intervenções dos convidados da mesa de abertura e rodas de conversa, bem como as avaliações e comentários disponibilizados no formulário de consulta disponibilizado *online*, retomaram como sugestão a nomenclatura “favelas e comunidades urbanas”. O termo “comunidade” foi compreendido pelas pessoas presentes como uma denominação adequada, na medida em que incorpora a forma através da qual os sujeitos que construíram e vivem nesses espaços e os definem, principalmente em regiões do País fora do eixo Rio de Janeiro – São Paulo. Destaca-se a relevância da participação de convidados representantes de diversas localidades – Belém (PA), Fortaleza (CE), Ceilândia (DF), São Luís (MA), Recife (PE), Maceió (AL), Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) –, bem como do público presente, em defesa do termo “comunidade”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ver o relatório das atividades do encontro para maior detalhamento, disponível na aba “Registros das atividades”: <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/>.

## Consultas em nível local por meio das Reuniões de Planejamento e Acompanhamento do Censo Demográfico 2022 – REPACs

Concomitante ao encontro nacional, às reuniões com especialistas e às atividades preparatórias, o IBGE iniciou, em 17 de agosto de 2023, um ciclo de reuniões de avaliação do mapeamento dos territórios classificados para o Censo 2022 como aglomerados subnormais.<sup>16</sup> Essas reuniões, sob o formato de Reuniões de Acompanhamento do Censo - REPACs, foram convocadas nos municípios onde esses territórios foram identificados previamente à coleta. O IBGE foi o órgão responsável por organizá-las e convidar os atores locais envolvidos com o tema, com centralidade para os representantes das Prefeituras Municipais, a fim de avaliar as modificações referentes ao mapeamento das favelas e comunidades urbanas em cada município no período entre as datas de referência dos Censos de 2010 e 2022, sobretudo após 2019, ano da última atualização e divulgação da Base Territorial.

Embora diversos atores tenham sido convidados, aqueles que compareceram com maior frequência foram os representantes de secretarias e departamentos municipais de habitação e planejamento urbano. Junto ao convite, foi enviado um formulário eletrônico com consulta sobre a nomenclatura utilizada para identificar territórios com características semelhantes aos aglomerados subnormais pelas prefeituras e por moradores.<sup>17</sup> Na ocasião das reuniões, os formulários também puderam ser preenchidos pelas pessoas presentes que eventualmente não receberam o convite formal com o formulário eletrônico. As reuniões foram realizadas até o dia 8 de dezembro de 2023 e foram coletadas 1 512 respostas de participantes de 537 municípios.<sup>18</sup>

A análise a seguir foi realizada considerando se houve pelo menos uma resposta positiva quanto à utilização dos termos (pelos moradores e pela prefeitura) em cada município, para que não houvesse uma distorção devido ao diferente número de respondentes por município. Além disso, a resposta era de múltipla escolha, possibilitando a indicação de mais de uma nomenclatura utilizada localmente. O gráfico 1 mostra a proporção dos termos utilizados pelos moradores em relação ao conjunto de termos mencionados nos municípios investigados, por região do País.

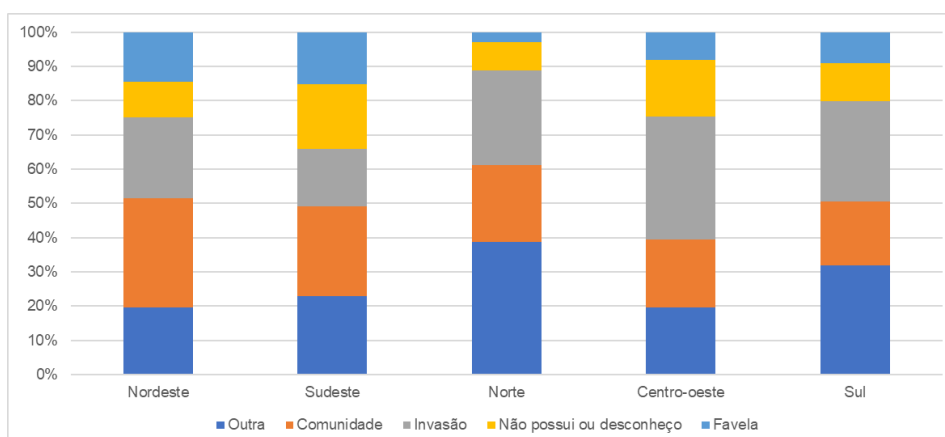
---

<sup>16</sup> Embora tenham sido realizadas após a coleta censitária, essas reuniões seguem a estrutura das REPACs, conforme ocorrido em 2011 com as Comissões Municipais de Geografia e Estatística - CMGEs.

<sup>17</sup> Indicada pelas pessoas que preenchem o formulário, que não são necessariamente os moradores das favelas e comunidades.

<sup>18</sup> Esse número de municípios corresponde aos municípios onde foi enviado o convite para a participação nas reuniões de mapeamento dos territórios classificados como aglomerados subnormais e pelo menos um convidado respondeu o formulário. Existem municípios em que o convite foi enviado, mas não foram obtidas respostas no formulário, portanto esse quantitativo **não representa** o total de municípios com favelas e comunidades do País.

**Gráfico 1 – Nomenclatura utilizada pelos moradores para territórios com características similares aos aglomerados subnormais**

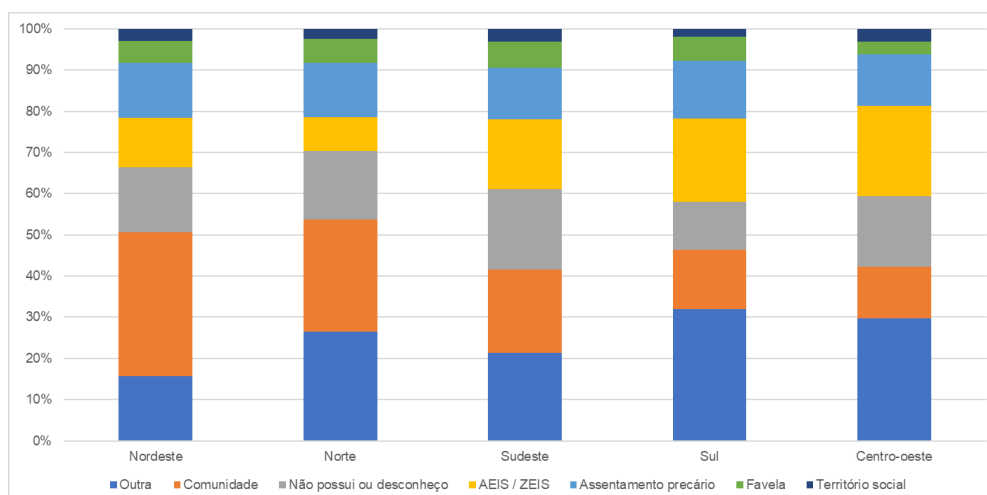


Fonte: Consulta realizada com convidados para as reuniões de avaliação do mapeamento.

A utilização do termo **comunidade**, pelos moradores, foi mais frequente, proporcionalmente, nas Regiões Nordeste (31,8%) e Sudeste (26,2%), apesar de ter sido expressiva nas demais regiões. A categoria **outra**, foi a mais presente nas Regiões Norte (38,8%) e Sul (31,9%), onde se destacam as denominações **palafitas** e **baixadas** na primeira e **ocupação** e **vila** na segunda. Já no Centro-Oeste, a nomenclatura **invasão** foi apontada como a mais usual (36,1%), embora nas outras regiões sua presença também seja marcante. Dado o caráter estigmatizador e criminalizante desse termo, ele não foi considerado como opção desejável para a substituição da nomenclatura aglomerado subnormal. Atrás dessas categorias, encontra-se o termo **favela**, com menor expressão entre os municípios da Região Norte (3,0%), mas relevante nas Regiões Sudeste (15,2%) e Nordeste (14,4%).

O gráfico 2 mostra a proporção dos termos utilizados pelas Prefeituras em relação ao conjunto de termos mencionados nos municípios investigados, por região do País.

**Gráfico 2 – Nomenclatura utilizada pelas Prefeituras para territórios com características similares aos aglomerados subnormais**



Fonte: Consulta realizada com convidados para as reuniões de avaliação do mapeamento.

Para as prefeituras, ressalta-se igualmente a frequência do termo **comunidade** para todas as regiões, especialmente Nordeste (34,9%) e Norte (27,3%). Ressalta-se também a frequência de termos técnicos reconhecidos legalmente, como **assentamento precário** e **área ou zona especial de interesse social**. Na categoria **outra**, predominante nas Regiões Sul (31,9%), Centro-Oeste (29,7%) e Sudeste (21,4%), estão englobados termos como área de interesse social; bairro; invasão; loteamento irregular; Núcleo Urbano Informal; ocupação (irregular); e vila. O termo **favela** também aparece com alguma frequência, em todas as regiões, conferindo legitimidade à sua adoção, desde que em conjunto com outro termo.

Em relação aos formulários eletrônicos disponibilizados para preenchimento durante o I Encontro em Brasília, foram obtidas 55 respostas, nas quais os participantes declararam seu nível de satisfação com a proposta de nomenclatura e nova redação para cada critério, além da possibilidade de registrar comentários e sugestões a respeito de cada parte da proposta.<sup>19</sup>

De forma geral, a proposta como um todo, tanto de nova nomenclatura quanto de nova redação dos critérios que orientam a classificação dos territórios, teve boa aceitação dos participantes da pesquisa. Nota-se, nas avaliações, a referência a outros territórios que não estariam sendo abarcados pelo conceito proposto, principalmente os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado que se degradaram com o decorrer do tempo. Conforme reiterado neste documento, o objetivo desse processo de participação e consulta pública esteve centrado na elaboração de uma nova nomenclatura e uma nova redação para os critérios que delimitam o conceito, mantendo-se, todavia, o mesmo conteúdo dos critérios que orientaram o Censo 2022. Desta forma, a entrada desses territórios, ainda que seja uma demanda da sociedade, não é possível neste momento, pois não representaria os resultados da pesquisa que efetivamente foi a campo. A indicação, entretanto, é importante na medida em que aponta para a necessidade de que essa demanda seja analisada por meio de estudos futuros.

Como é possível ver nos registros das atividades do encontro, a questão fundiária aparece como outra questão central no debate sobre o conceito, indicando a necessidade de que, futuramente, o IBGE se dedique a estudos que possam subsidiar mudanças em relação a esse quesito. No momento, a insegurança jurídica da posse – segundo nova redação do critério – mantém-se como o pré-requisito para a identificação do fenômeno. Ressalta-se também a manutenção do marco temporal de 10 anos – no caso do Censo 2022, alterado para 12 anos – que indica que, caso o território pesquisado tenha sido regularizado no período intercensitário mais recente, ele deve ser mantido na base do IBGE como – até então – aglomerado subnormal.

Nota-se também, nos comentários dos formulários, algumas demandas relacionadas à inclusão de quesitos que atualmente não são considerados nas pesquisas realizadas pelo IBGE para esses territórios, como segurança pública, mobilidade, lazer, saúde, entre outros. Indica-se a necessidade de que estudos técnicos sejam realizados posteriormente a fim de avaliar a possibilidade de novos quesitos em pesquisas futuras.

---

<sup>19</sup> Os resultados dessa pesquisa estão detalhados na página virtual do Encontro (<https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/>), na aba “Resultados”.

## Favelas e Comunidades Urbanas

Com base em todos esses insumos – grupos de trabalho e debates anteriores ao Censo 2022; reuniões do grupo consultivo; atividades prévias e o próprio **I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil**; reuniões de avaliação do mapeamento; e preenchimento dos formulários eletrônicos, o IBGE preparou nova proposta de redação dos critérios e selecionou, entre as alternativas possíveis para uma nova nomenclatura, as duas com maior aceitação nessas instâncias de consulta e participação: “favelas e comunidades urbanas” e “favelas e territórios populares”. Com base nessa sistematização, foram realizadas novas reuniões internas e com especialistas.

Nesse processo, a nomenclatura “Favelas e Comunidades Urbanas” foi indicada como a mais aderente às discussões realizadas no decorrer do processo, valorizando-a como uma categoria corriqueiramente acionada pelas lideranças comunitárias consultadas e envolvidas diretamente nesse debate. Ressaltou-se a popularidade do termo, especialmente fora da Região Sudeste, e relevância de um nome fortemente embasado nas práticas sociais e comunitárias de constituição desses territórios.

Valoriza-se, assim, os modos de criar, fazer e viver, reconhecidos no artigo 216 da Constituição Federal, por meio de um nome dotado de maior identificação com a população. Os especialistas consultados destacaram também que o próprio termo favela não seria originalmente científico, tratando-se, outrossim, de uma denominação reconhecida e aceita por grande parte da população para designar esses territórios.

Ficou caracterizado, ainda, que a nova nomenclatura se utiliza do termo “comunidade” como reprodução de uma autodesignação frequentemente utilizada pelos moradores, emprestada, diante da ausência de melhor definição para um conceito aos fins estatísticos. O uso do termo nesse contexto, portanto, não se confunde com o conceito sociológico ou o antropológico de comunidade, que pode se aplicar, ou não, aos laços existentes entre os moradores em cada uma das áreas identificadas e, ainda, caso se aplique o conceito, este pode se fundar em bases territoriais, ou não, como ocorre com frequência no caso de comunidades religiosas.

Ainda quanto ao uso do termo “comunidade”, foi reforçada, também, a necessidade de permanência do qualificativo “urbano” para remeter o entendimento à produção das cidades e se evitar ambiguidades com relação a outros sentidos e usos não relacionados aos territórios em questão.

Nesse sentido, por fim, se destacou que as favelas e comunidades urbanas permanecem sendo para o IBGE uma categoria eminentemente territorial, enfatizando o processo de produção desigual do espaço sob a ótica da territorialização através da dinâmica da economia política das cidades e do movimento contraditório entre reprodução social e reprodução econômica. Nesta mesma direção foi enfatizado o uso complementar do termo “territórios populares” na definição inicial do conceito.

## Nova redação para os critérios de identificação e mapeamento das Favelas e Comunidades Urbanas

Os critérios de identificação e mapeamento das Favelas e Comunidades Urbanas passam a contar com nova redação, com alterações formais e pontuais, cujo detalhamento e respectivas justificativas encontram-se no Quadro 9. Essa redação orientará a divulgação dos resultados do Censo Demográfico 2022 e pesquisas futuras do IBGE.

Em relação aos procedimentos metodológicos e técnicos do IBGE, cabe reforçar que a mudança de nomenclatura e de redação dos critérios não afeta estruturalmente o mapeamento produzido para a pesquisa censitária de 2022, uma vez que não há alterações efetivas, mas apenas uma mudança na redação dos elementos utilizados como referência. Como dito anteriormente, as mudanças dizem respeito à forma como o IBGE se refere a esses territórios e seus habitantes em seus materiais e em suas bases de divulgação, evitando estigmatizações e homogeneizações que possam afetá-los negativamente. O conteúdo essencial dos critérios utilizados para identificação e classificação dos então chamados aglomerados subnormais foi mantido.

**Quadro 9 – 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>, 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>pre-</b></p>

	<p><b>cariedade</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</b> e a <b>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>	
<p><b>Redação pré-reformulação</b></p>	<p><b>Nova redação</b></p>
<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</p> <p>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</p>	

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.

Redação pré-reformulação	Nova redação
<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>

**Justificativa:** A principal alteração, neste quesito, refere-se à mudança de perspectiva, buscando evidenciar que o direito à moradia adequada é um direito fundamental e promovê-lo, portanto, é um dever do 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.

Redação pré-reformulação	Nova redação
<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 se orientam por parâmetros urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou</b>

**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
<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	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



<p>exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas.</p>	<p>protegidas, entre outras; ou em sítios urbanos caracterizados como áreas de risco ambiental (geológico, geomorfológico, climático, hidrológico e de contaminação).</p>
<p><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.</p>	

# Referências

- ABREU, M. A. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Iplanrio, 1987.
- BARBOSA, J. e SILVA, J. S. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. Cadernos de Desenvolvimento Fluminense, n. 1, 2013, p. 115-126.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: DF: Diário Oficial da União, 1992a.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: DF: Diário Oficial da União, 1992b.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Caderno MCidades, n. 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Guia para o Mapeamento e a Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- \_\_\_\_\_. 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.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.
- BRUM, M. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos grandes eventos. O Social em Questão, n. 29, 2013, p. 179-208.
- CARDOSO, A. L. A problemática dos assentamentos precários no Brasil urbano e suas interfaces. In: MORAIS, M. P. *et al.* Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016, p. 27-52.
- CARVALHO, A. M. Favela-Discurso: das definições operacionais institucionais à instauração da favela-problema. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, XVII, 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPUR, 2017, não paginado.
- CATALÁ, L. e CARMO, R. O conceito de aglomerado subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 38, 2021, p. 1-24.

CEZAR, P. B. Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro: uma reflexão sobre os dados mais recentes. Coleção Estudos Cariocas, n. 20020201. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002.

COSTA, V. G. Rediscutindo o espaço-favela: sobre a operacionalização da pesquisa em favelas – o caso do Município do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Geografia, v. 58, n. 1/4, 1996, p. 25-36.

COSTA, F. C. V. e ROMEIRO, P. S. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: KRAUSE, C. e DENALDI, R. (orgs.). Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022, p. 257-282.

DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, C. e DENALDI, R. (orgs.). Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022, p. 29-56.

FEITOSA, F. et al. Aglomerados Subnormais e Núcleos Urbanos Informais: uma análise comparativa. In: KRAUSE, C. e DENALDI, R. (orgs.). Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022, p. 145-166.

GONÇALVES, R. S. Censos e favelas cariocas: evolução de um conceito censitário. Anais do Museu Paulista, v. 28, 2020, p. 1-30.

GUIMARÃES, A. P. As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950. Rio de Janeiro: IBGE, 1953.

HAESBAERT, R. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A. e SPOSITO, E. S. Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 95-120.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950. Documentos Censitários, série C, número 9. Rio de Janeiro: IBGE, 1953.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico de 1960: favelas do Estado da Guanabara. VII Recenseamento Geral do Brasil. Série Especial, volume IV. Rio de Janeiro: IBGE, 1968.

\_\_\_\_\_. VIII Recenseamento Geral. Instruções para delimitação dos setores censitários. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

\_\_\_\_\_. Tabulações Avançadas do Censo Demográfico. VIII Recenseamento Geral 1970. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico de 1980: manual do recenseador. Rio de Janeiro: IBGE, 1980a.

\_\_\_\_\_. Sinopse preliminar do Censo Demográfico: 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1980b.

\_\_\_\_\_. Metodologia do Censo Demográfico de 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1983.

\_\_\_\_\_. Áreas estatísticas e tratamento de áreas problemáticas [Grupo de Trabalho]. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

\_\_\_\_\_. Censo 90 – Base Operacional: Manual de Atualização Cartográfica. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

\_\_\_\_\_. X Recenseamento Geral do Brasil 1990. Censo Demográfico – Manual do Recenseador. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 1991: agregado por setores: resultados do Universo [formato DVD]. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil 1994. Anu. Estat. Brasil, Rio de Janeiro, vol. 54, 1994.

\_\_\_\_\_. Manual de delimitação de setores e zonas de trabalho de 1990. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

\_\_\_\_\_. Censo Agropecuário 2006 – Contagem da População 2007: Manual Operacional da Base Territorial. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

\_\_\_\_\_. Metodologia do Censo Demográfico 2000. Série Relatórios Metodológicos, v. 25. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

\_\_\_\_\_. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. Aglomerados subnormais: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013a.

\_\_\_\_\_. Áreas de divulgação da amostra para aglomerados subnormais. 2013b. Apresentação de Power Point. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Aglomerados\\_subnormais/areas\\_de\\_divulgacao\\_da\\_amostra/apresentacao\\_aglomerados\\_subnormais\\_areas\\_de\\_divulgacao\\_da\\_amostra.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/areas_de_divulgacao_da_amostra/apresentacao_aglomerados_subnormais_areas_de_divulgacao_da_amostra.pdf). Acesso em: outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Aglomerados subnormais: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Notas Técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

\_\_\_\_\_. Almanaque do Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

\_\_\_\_\_. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/>>. Acesso em: outubro de 2023.

KRAUSE, C. e DENALDI, R. (orgs.). Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022.

KRAUSE, C. *et al.* Introdução. In: KRAUSE, C. e DENALDI, R. (orgs.). Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022, p. 13-27.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. *et al.* A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

MARQUES, E. (Coord.). Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília: Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

MELO, W. S. Relatório sobre avaliação dos produtos do IBGE sobre aglomerados subnormais encontrados durante levantamento bibliográfico, bem como sobre a avaliação

dos estudos internacionais sobre comunidades urbanas e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS. Relatório Produto 1. Rio de Janeiro: UNFPA; IBGE, 2023.

MOTTA, E. Resistência aos números: a favela como realidade (in)quantificável. *Mana*, 25(1), 2019, p. 72-94.

OLIVEIRA, S. S. R. Informalidade urbana, classe trabalhadora e raça no Rio de Janeiro: a história dos Censos de Favelas (1948-1960). *Revista de História (São Paulo)*, n. 180, 2021, p. 1-27.ira

PASTERNAK, S. O desafio da mensuração. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2008, p. 93-110.

PASTERNAK, S. e D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, v. 18, n. 35, 2016, p. 75-99.

QUEIROZ FILHO, A. P. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(3), 2015, p. 340-353.

ROLNIK, R. Paisagens para a renda, paisagens para a vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, v. 5, n. 1, 2019, p. 20-43.

ONU-HABITAT. *The challenge of slums*. London: Earthscan, 2003.

TASCHNER, S. P. Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra-sensos. *Cadernos MetrÓpole – Desigualdade e Governança*, n. 5, p. 9-27, São Paulo, 2001.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment N° 04: The Right to Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991.

UNSD – UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. SDG indicator metadata: SDG 11.1.1, 2020.

UNSD – United Nations Statistics Division. *Official Statistics: Principles and Practices, Organization and Management*, 1994. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/default.htm>, acesso em 28 dez 2023.

VALLADARES, L. P. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

# Anexos

## Anexo I – Encaminhamentos do I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil

### I ENCONTRO NACIONAL DE PRODUÇÃO, ANÁLISE E DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS DO BRASIL

Brasília, 28 de setembro de 2023

#### DEMANDAS AO IBGE ACORDADAS EM PLENÁRIA

##### Principais encaminhamentos das rodas de conversa

1. Nas definições conceituais e nas diversas etapas de desenvolvimento das pesquisas, deve-se superar concepções e posturas associadas ao racismo, à homogeneização, estigmatização e ao racismo ambiental, bem como o paradigma da ausência e da carência, buscando pautar conceitos e métodos nos paradigmas da potência e da diversidade que as favelas e comunidades possuem.
2. Durante as diversas rodas de conversa e no levantamento realizado no site do evento, foram mencionadas as seguintes possíveis designações em substituição ao nome “Aglomerados Subnormais”:
  - Favelas e comunidades urbanas;
  - Favelas e comunidades;
  - Favelas e assentamentos populares;
  - Favelas e territórios populares;
  - Favelas.
3. Durante as discussões, verificou-se que o termo “comunidade” foi ressaltado como de uso frequente com significação positiva nos estados fora do eixo Rio-São Paulo. Foi ressaltado que, mesmo nas localidades do Rio de Janeiro e São Paulo onde o uso é controverso, não haveria implicações negativas no uso do termo para produção de informações estatísticas e geográficas, desde que associado ao termo “favela”.
4. O termo “assentamento” foi referido como problemático porque retira o protagonismo da autoprodução dos espaços de favelas, estando associado frequentemente à ação estatal e a aspectos legais. Também foi referido como termo pouco usado e conhecido entre os moradores das comunidades.
5. O termo “territórios populares” foi mencionado algumas vezes, mas não foram avaliados os riscos e as potências de sua utilização pelo IBGE.
6. Ressalte-se que o termo “comunidade” foi mencionado predominantemente nas mesas com lideranças comunitárias, enquanto o termo “territórios populares” foi mais mencionado por representantes da academia e de organizações da sociedade civil produtoras de informações.

7. O IBGE vai considerar as diversas proposições dos participantes quanto à revisão dos critérios de identificação das favelas e comunidades urbanas, principalmente nas revisões e avaliações executadas pelo grupo consultivo no processo de reelaboração conceitual para os próximos censos e pesquisas. Devem ser produzidos indicadores espaciais que orientem a identificação das favelas e comunidades urbanas, oferecendo parâmetros adicionais no aperfeiçoamento conceitual e metodológico.
8. Para o futuro, nos processos de redefinição conceitual, foi apontada a relevância de buscar rever a questão fundiária como o principal critério de classificação. Na opinião dos debatedores, deve permanecer como um marcador importante, mas não definidor no conceito. Apontaram ainda que o grande balizador da construção de novos critérios de identificação deve ser orientado pela garantia do direito à cidade. Também foi mencionada a possibilidade de investigação da declaração pelo critério de autodeclaração da identidade territorial dos moradores quanto ao pertencimento às favelas e comunidades urbanas.
9. Foi destacada a necessidade de ampliação de uso de bases administrativas para quantificar, mapear e planejar o território como Bases de Saúde da Família, Cadastro Único - CadÚnico, base escolar, rede de pesquisas e Sistema de Assentamentos de Baixa Renda – SABREN e pesquisas oriundas de organizações sociais locais. Para o mapeamento sugere-se o uso e compartilhamento de base de dados como o *OpenStreetMap* - OSM.
10. A garantia do orçamento necessário para a realização do trabalho nas favelas e comunidades urbanas será uma prioridade de todos os envolvidos no processo. As organizações buscarão sinalizar essa necessidade aos órgãos responsáveis. O IBGE, por sua vez, deve desenvolver um adequado planejamento orçamentário que contemple condições adequadas de contratação de pessoal, a aquisição dos recursos materiais necessários e a indenização dos guias comunitários.

### **Encaminhamentos e atribuições do IBGE a partir dos objetivos centrais**

1. O IBGE, a partir das discussões e proposições dos participantes deste evento, adotará nova designação para o conceito de “Aglomerado Subnormal” e promoverá uma revisão exclusivamente na redação dos critérios, sem alteração de conteúdo. Essa medida se justifica por diversas questões associadas, por um lado, aos riscos de estigmatização das áreas identificadas e, por outro, ao compromisso institucional com a comparabilidade e a divulgação dos dados do Censo 2022, conforme a metodologia utilizada na coleta dos dados.
2. O IBGE dará ciência dos resultados do I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil aos órgãos públicos, organizações da sociedade civil e academia envolvidos ou interessados na temática de favelas e comunidades urbanas.
3. O IBGE ampliará e fortalecerá uma rede composta pela diversidade regional e de movimentos, associações e organizações que representem as favelas e comunidades urbanas do Brasil, para apoio ao desenho conceitual, metodológico e operacional, apoio à coleta e monitoramento da qualidade dos dados, construção de

sala de situação para solução de conflitos ou incompreensões em relação ao tema.

4. O IBGE estabelecerá uma rede permanente de comunicação com as lideranças e usuários das estatísticas e informações geoespaciais sobre favelas e comunidades urbanas, iniciando um processo de diálogo e consulta visando as próximas operações censitárias e pesquisas, a ser consolidado e estruturado a partir das reuniões do grupo consultivo. Nesse processo, atualizará a Base de Informações sobre os Setores Censitários com dados e contatos das organizações, lideranças, representações, coletivos, entre outros, de favelas e comunidades urbanas nos Estados e Municípios.
5. Para o planejamento das operações de censos e pesquisas, o IBGE realizará reuniões de planejamento e sensibilização das comunidades, de modo a garantir maior participação e adesão da população das favelas e comunidades urbanas, observando-se a adoção de linguagem adaptada às necessidades e à realidade dos territórios, considerando-se a diversidade regional e territorial.
6. O projeto técnico de favelas e comunidades urbanas será embasado no compromisso com a transparência, buscando desenvolver um processo de diálogo e consulta com os usuários das estatísticas e informações geoespaciais sobre o tema, com respeito à diversidade de representações de favelas e comunidades urbanas. As estruturas de consulta serão alvo de reflexão do grupo consultivo nos próximos meses.
7. O IBGE avaliará, nos próximos anos, as demandas de levantamento de informações específicas sobre a realidade das favelas e comunidades urbanas e as possíveis implicações nos questionários dos censos, suas frações amostrais e nas pesquisas amostrais, incluindo a avaliação de amostras diferenciadas e indicadores que captem as relações de vizinhança, vínculos de proximidade, cooperação, auto-organização e segurança alimentar.
8. O IBGE reavaliará os procedimentos operacionais referentes à realização de censos e pesquisas nas favelas e comunidades urbanas, com foco nos seguintes elementos: protocolo de acesso e abordagem às comunidades e suas lideranças, a necessidade de pesquisadores da própria comunidade e a necessidade de acompanhamento da coleta por parte de guias comunitários.
9. O IBGE desenvolverá treinamento específico para as equipes envolvidas na coleta em favelas e comunidades urbanas, com conteúdo referente à abordagem específica, incluindo diversidade linguística, procedimentos de acesso, cuidados de cobertura, percurso e supervisão, situações de insegurança da equipe, especificidades dos domicílios e aspectos da organização social das favelas e comunidades urbanas no Brasil.
10. De forma articulada à revisão dos critérios conceituais de identificação de favelas e comunidades urbanas, o IBGE pesquisará e realizará testes de novas metodologias de atualização da Base Territorial e do cadastro de endereços, com refinamento da base de logradouros, garantindo maior participação das comunidades e agentes públicos de atuação local durante as etapas de atualização, a partir da



atuação de Agentes Comunitários de Mapeamento em formato a ser aprofundado nas consultas.

11. A realização do recenseamento nas favelas exige procedimentos detalhados de cobertura geográfica dos domicílios. Para tanto, o IBGE precisa realizar a operação de pré-coleta, garantindo-se a qualidade da listagem prévia de todos os endereços das favelas e comunidades urbanas, em etapa imediatamente anterior à coleta domiciliar, reduzindo as possibilidades de subenumerações e omissões.
12. Para a realização do mapeamento, o IBGE testará e adquirirá equipamentos de coleta que considerem as diferentes morfologias dos territórios das favelas e comunidades urbanas, permitindo a coleta de informações georreferenciadas com precisão e a divulgação de informações mais detalhadas para esses territórios.
13. No que se refere à divulgação e disseminação de resultados, o IBGE buscará desenvolver uma estratégia diferenciada para que os dados retornem às comunidades, o que envolverá: reuniões de apresentação dos resultados, canais adicionais de divulgação, integração e aproximação com canais locais de disseminação, quando houver, e adoção de linguagem adaptada às necessidades e à realidade das favelas e comunidades urbanas.
14. Foi demandado o desenvolvimento e ampliação de iniciativas de parcerias, intercâmbio e/ou capacitação de conhecimentos e metodologias de produção estatísticas e geográficas com laboratórios, organizações, grupos, 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 destes territórios nas capacitações do IBGE.
15. IBGE estudará formas de melhor investigar aspectos relacionados à insegurança de posse, regularização fundiária e autoconstrução de moradias em suas pesquisas amostrais.
16. Todas as sugestões e orientações registradas neste documento são resultado das discussões ocorridas no Encontro, constituindo-se como demandas e expectativas dos usuários das informações estatísticas e geográficas para as próximas operações. Os encaminhamentos, por ocasião de sua implementação, serão discutidos nas instâncias de governança do IBGE, por meio de consultas às diretorias, inclusive no âmbito dos comitês técnicos, à Comissão de Planejamento e Organização dos Censos e ao Conselho Diretor da instituição.
17. A equipe técnica do IBGE junto com o grupo consultivo desenhará um cronograma de encontros para dar prosseguimento e continuidade aos debates iniciados no I Encontro, inclusive com a realização de um próximo encontro.

## Consulta sobre a proposta inicial para a nova nomenclatura e redação do conceito

Prezada (o) participante,

Suas reflexões sobre a proposta inicial de reformulação do conceito de aglomerado subnormal é de suma importância para uma construção coletiva que possa ultrapassar estigmas e enfatizar o processo histórico, a diversidade e a inadequação das políticas públicas e investimentos privados nesses territórios, além de abordar a dimensão simbólica e identitária.

Desde já agradecemos a disponibilidade e interesse em contribuir conosco nesse processo histórico!

\* Obrigatória

### NOMENCLATURA

1

**Atual: aglomerado subnormal**  
**Proposta: favelas e assentamentos populares**

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a NOMENCLATURA do conceito:**  
(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito) \*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2

Comentário:

## O QUE É / SÃO?

3

### PARTE 1:

**Atual: Aglomerado Subnormal** é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação.

**Proposta:** São territórios urbanos originados das diversas estratégias utilizadas pelas camadas populares para viabilizar, geralmente de forma autônoma, suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidas à garantia do direito à cidade.

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 1 da definição do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito) \*

Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4

Comentário:

5

**PARTE 2:**

**Atual: -**

**Proposta:** Em muitos casos, devido à sua origem compartilhada por direitos à moradia e serviços básicos, pelas relações de vizinhança e engajamento comunitário e pelo intenso uso de espaços comuns, constituem identidade e representação comunitária

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 2 da definição do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito)

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

6

Comentário:

7

**PARTE 3:**

**Atual:** No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros.

**Proposta:** No Brasil, esses espaços se manifestam em diferentes formas e nomenclaturas, como favelas, ocupações, comunidades, quebradas, grotas, baixadas, alagados, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, loteamentos informais, vilas de malocas, entre outros, expressando diferenças regionais, históricas e culturais na sua formação. Essa diversidade é a expressão das diferentes estratégias, demandas e formas de acessar a cidade e seus recursos, bem como a materialidade de práticas, usos e identidades plurais, observadas em todas as regiões do País

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 3 da definição do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito)

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8

Comentário:

## COMO SE CARACTERIZAM?

9

### PARTE 1:

**Atual:** Para identificação dos aglomerados subnormais o IBGE utiliza os seguintes critérios:

**Proposta:** Favelas e assentamentos populares expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a incompletude - no limite, a precariedade - das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental aos sítios onde se localizam, reproduzindo condições de vulnerabilidade. Estas se tornam agravadas com a insegurança jurídica da posse, que também compromete a garantia do direito à moradia e a proteção legal contra despejos forçados e remoções.

Para identificação das favelas e assentamentos populares o IBGE utiliza os seguintes critérios:

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 1 da caracterização do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito) \*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

10

Comentário:

**PARTE 2:**

**Atual:** 1) ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados; e pelo menos um dos demais critérios abaixo

**Proposta:** 1) predominância de domicílios com graus diferenciados de segurança jurídica da posse; e pelo menos um dos demais critérios abaixo

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 2 da caracterização do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito) \*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

12

Comentário:

**PARTE 3:**

**Atual:** 2) carência de serviços públicos essenciais; e/ou

**Proposta:** 2) oferta incompleta ou precária de serviços públicos urbanos (iluminação elétrica pública e domiciliar, abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem e coleta de lixo regular) por parte das instituições competentes; e/ou

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 3 da caracterização do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito) \*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

14

Comentário:

15

**PARTE 4:**

**Atual:** 3) padrão urbanístico irregular; e/ou

**Proposta:** 3) predomínio de edificações, arruamento e infraestrutura que usualmente são autoconstruídos ou se orientam por parâmetros urbanísticos e edifícios distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 4 da caracterização do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito)

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

16

Comentário:

**PARTE 5:**

**Atual:** 4) localização em áreas com restrição à ocupação.

**Proposta:** 4) 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).

**Informe seu grau de satisfação com a proposta sugerida para a PARTE 5 da caracterização do conceito:**

(Considere 1-Muito insatisfeito, 2-Insatisfeito, 3-Indiferente, 4-Satisfeito ou 5-Muito satisfeito) \*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Comentário:

**Comentário final**

**Caso tenha algo mais a dizer, coloque suas considerações a seguir:**





# Consulta preliminar à Reunião de Planejamento e Acompanhamento do Censo (REPACs) do IBGE

Este formulário deve ser preenchido, preferencialmente, antes da realização da reunião **de Planejamento e Acompanhamento do Censo (REPACs) - Etapa de Avaliação do Mapeamento dos Aglomerados Subnormais do IBGE.**

Por Aglomerados Subnormais, o IBGE define como:

*Forma de **ocupação irregular** de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um **padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação.***

Em caso de dúvidas procure o servidor do IBGE local responsável, em contato por e-mail.

\* Obrigatória

\* Este formulário registrará seu nome. Preencha-o.

1

Nome do Município da consulta

\*

2

Selecione o Estado da consulta \*

- 11 - Rondônia
- 12 - Acre
- 13 - Amazonas
- 14 - Roraima
- 15 - Pará
- 16 - Amapá
- 17 - Tocantins
- 21 - Maranhão
- 22 - Piauí
- 23 - Ceará
- 24 - Rio Grande do Norte
- 25 - Paraíba
- 26 - Pernambuco
- 27 - Alagoas
- 28 - Sergipe
- 29 - Bahia
- 31 - Minas Gerais
- 32 - Espírito Santo
- 33 - Rio de Janeiro

3

Nome completo \*

4

Cargo ou função que ocupa \*

5

Órgão, secretaria ou instituição que pertence. \*

6

Em seu município, **qual é a nomenclatura utilizada pelos moradores** para áreas delimitadas com características similares às classificadas como Aglomerado Subnormal segundo o conceito apresentado pelo IBGE? \*

- Favela
- Comunidade
- Ressaca
- Grotta
- Invasão
- Mocambo
- Ponte
- Palafitas
- Baixada
- Não possui ou desconheço
- Outra

Em seu município, **qual é a nomenclatura utilizada pela prefeitura** para áreas delimitadas com características similares às classificadas como Aglomerado Subnormal segundo o conceito apresentado pelo IBGE? \*

- Favela
- Comunidade
- Território social
- Assentamento precário
- AEIS / ZEIS
- Não possui ou desconheço
- Outra

8

Em seu município há alguma base, cadastro ou mapa em qualquer formato (tabela, mapa, banco de dados) que contenha o cadastro de logradouros **em áreas de aglomerados subnormais ou favelas e similares**, que possa ser compartilhado para atualização de mapeamento ou conciliação de bases para futuras pesquisas do IBGE? \*

- Sim
- Não
- Não tenho conhecimento

9

Sabendo que **Palafitas** é um sistema construtivo usado em edificações localizadas em regiões alagadiças, há alguma área de seu município com construções que possuem característica existente (em parte dele) ou dominante (em sua maioria) de construções sobre palafitas? \*



Sim

Não

# Equipe técnica

## **Diretoria de Geociências**

### **Coordenação de Geografia**

Cayo de Oliveira Franco

### **Gerência de Pesquisas e Classificações Territoriais**

Maikon Roberth de Novaes

#### **Setor de Territórios Sociais**

Jaison Luis Cervi

#### **Equipe Técnica**

Bruno Mandelli Perez (DPE)  
Cayo de Oliveira Franco (DGC)  
Daiane de Paula Ciriáco (DGC)  
Emílio Reguera Rua (DGC)  
Felipe Leitão (DGC)  
Fernando Souza Damasco (DGC)  
Gustavo Junger da Silva (DPE)  
Isabella Nunes Pereira (DPE)  
Jaison Luis Cervi (DGC)  
Joice de Souza Soares (ENCE)  
Larissa Souza Catalá (DPE)  
Letícia de Carvalho Giannella (DGC)  
Maikon Roberth de Novaes (DGC)  
Marta de Oliveira Antunes (DPE)  
Romay Conde Garcia (ENCE)

#### **Colaboradores Internos**

Alexandre Alvim Araújo (SES-AP)  
Desiree Alves Celestino Santos (SES-RR)  
Carmem Júlia Santanna de Oliveira (SES-RN)  
Cristina Mondardo (SES-SC)  
Edilce Figueiredo Burity (SES-DF)  
Emerson Magno Nantes Pereira Moulard (SES-MS)  
Eugenio Carlos Ferreira Braga (SES-SP)  
Fabiana Silva Pinto Faraco Cebrian (SES-PR)  
Fábio Tosi di Donato (SES-MA)  
Fernando Jakes Teubner Junior (SES-ES)  
Fernando Jose Câmara Caldas Lins (SES-PB)  
Gabriel Teixeira Barros (SES-RJ)  
Jessé Nogueira Miranda (SES-AM)  
José Carlos Torres Goncalves Junior (SES-CE)  
José Eduardo Moura de Toledo Júnior (SES-RO)  
Juan Carlos Gortaire Cordovez (SES-PE)  
Lauriana Rubio Sartori Pelli (SES-DF)  
Levindo Cardoso Medeiros (SES-GO)



Luciana de Oliveira Carvalho Paranhos (SES-AL)  
Luiz Eduardo Freire de Lima Oliveira (SES-BA)  
Lourival Alves da Silva Neto (SES-AC)  
Marco Antonio Lopes Guimarães (SES-RS)  
Micael Etiene de Souza (SES-MT)  
Nelson Wellausen Dias (SES-SE)  
Paulo Henrique Jurza Abranches (SES-MG)  
Regivaldo Rossy da Silva Aguiar (SES-PA)  
Renato Glauber de Almeida (SES-TO)  
Renato Zorzenon dos Santos (SES-DF)  
Vinicius Freitas Rego Lima (SES-PI)

#### **Colaboradores Externos**

Adriana Vial  
Alan Brum Pinheiro  
Carlos Alberto Peres Krykhtine  
Flavia da Fonseca Feitosa  
Fernando Cavallieri  
Jailson de Souza e Silva  
Jorge Luiz Barbosa  
Júlia Lins Bittencourt  
Kassia Julianna Costa Vieira  
Laís Gomes Borges  
Leticia Gabriella da Cruz Silva  
Maria Camila Loffredo D'Ottaviano  
Paulo Polinho Mota  
Rafael Soares Gonçalves  
Raquel Rolnik  
Renata Tavares Furtado  
Sonia Maria Fleury Teixeira