

Nota Metodológica n. 01

Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas

O que mudou?

O IBGE, atendendo a preceitos constitucionais e mantendo o rigor técnico e a observância dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, após ampla consulta a diferentes segmentos da sociedade, promoveu a mudança da **nomenclatura** e da **redação dos critérios** que orientam a produção, análise e disseminação de informações sobre as favelas e comunidades urbanas brasileiras.

Por que mudou?

Contexto internacional

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

Objetivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental

Meta: Até 2020, melhorar significativamente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de favelas

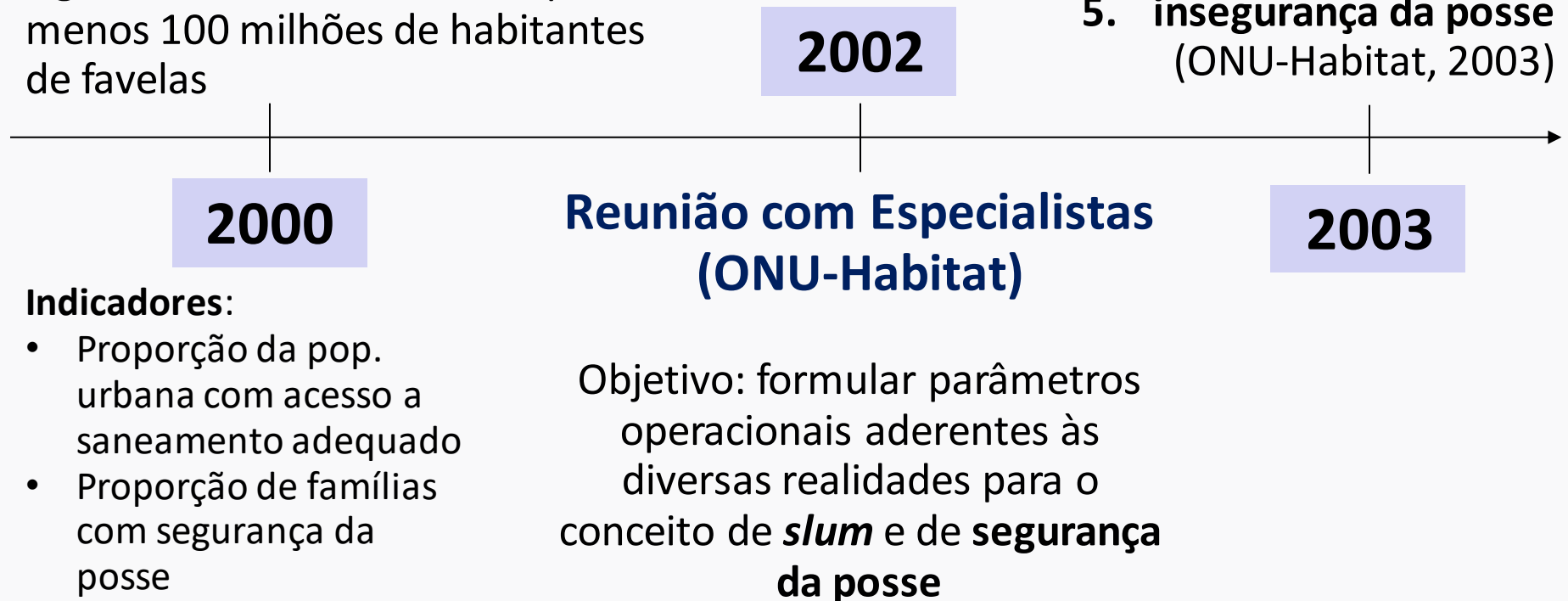
Indicadores:

- Proporção da pop. urbana com acesso a saneamento adequado
- Proporção de famílias com segurança da posse

Critérios para a classificação das favelas (*slums*):

Área que combina, em diversos graus:

1. acesso inadequado à **água**
2. acesso inadequado ao **saneamento e outras infraestruturas**
3. má qualidade estrutural da **habitação**
4. **alta densidade** habitacional
5. **insegurança da posse** (ONU-Habitat, 2003)



Contexto internacional

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ODS 11 - Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Meta 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 (*slums*)

Indicador 11.1.1

Proporção de população urbana vivendo em ***slums***, **assentamentos informais** ou em situações de **precariedade habitacional**

Habitat III

Nova Agenda Urbana

Definição de **assentamentos informais**

1. residentes não possuem **segurança da posse** da terra e dos domicílios
2. vizinhança **geralmente** não possui **acesso a serviços básicos formais e infraestrutura**
3. construções podem não obedecer às **normas urbanísticas e construtivas**, estando situadas geralmente em áreas de risco

2015

2016

No Brasil...

2004

Assentamentos Precários

(Ministério das Cidades)

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 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)

2017

Núcleos Urbanos Informais

(Lei nº 13 465/2017)

Territórios passíveis de **Regularização Fundiária Urbana – REURB**, definindo-os 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)

E no IBGE?

Censo 1950 (Distrito Federal) Favelas

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)



Fonte: Oliveira (2021)

E no IBGE?

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.

E no IBGE?

Censo 2010

Aglomerados subnormais

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**.

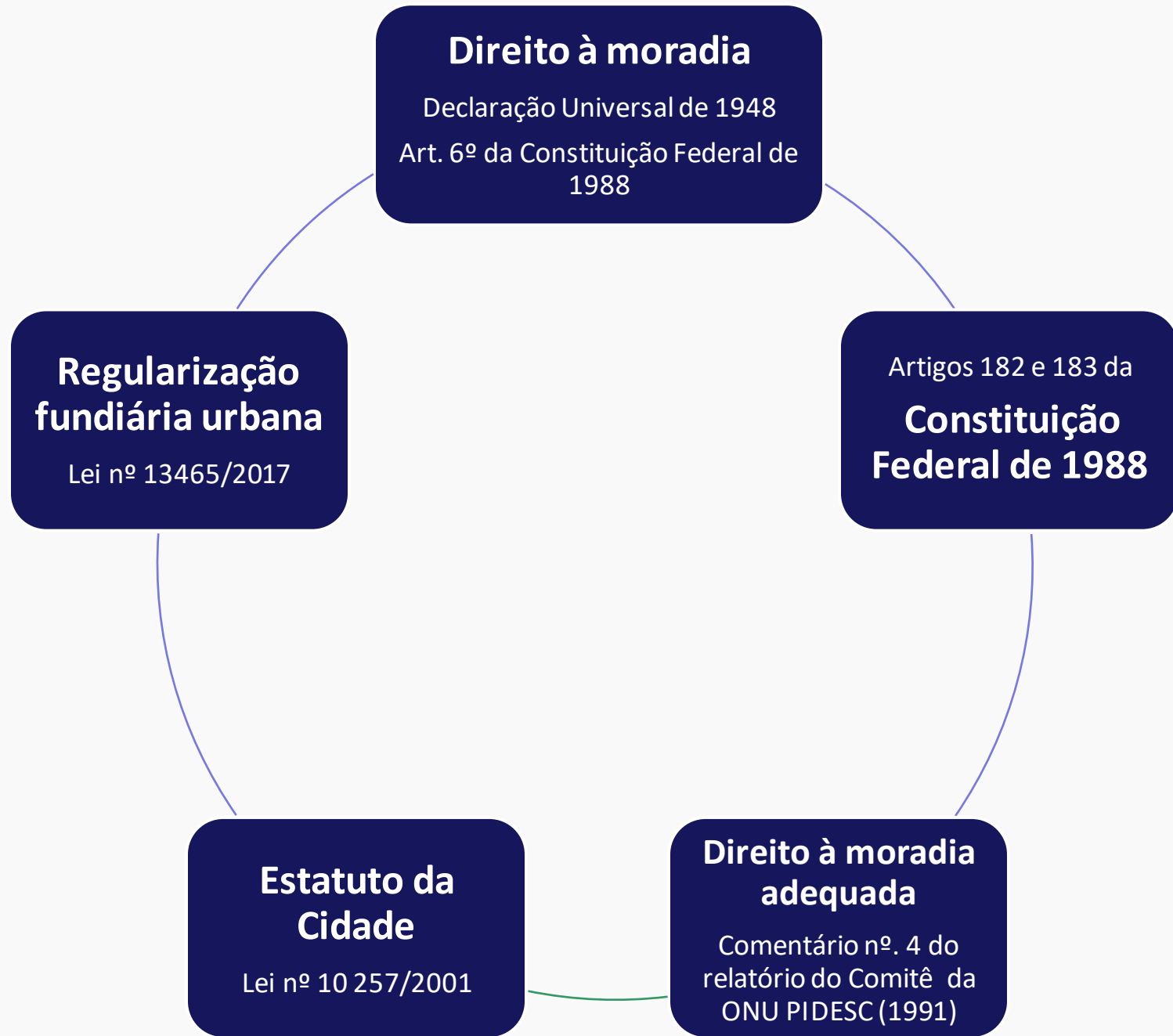
A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

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 possuir pelo menos uma das seguintes características:

Precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto; ou

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.

Marcos legais



Como mudou?

Antecedentes

2003

GT Favelas e Assemelhados

Encaminhamentos:

- Debate sobre **revisão da nomenclatura** e do marco temporal referente à regularização fundiária
- Realização de **seminário de consulta aos usuários**
- Parcerias e articulações institucionais

2006

II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Econômicas, Sociais e Territoriais

V Conferência Nacional de Estatística - **CONFEST**

IV Conferência Nacional de Geografia e Cartografia - **CONFEGE**

2016

III Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais - **INFOPLAN**

2021

GT Favelas e Comunidades Urbanas

Objetivos:

Subsidiar o aprimoramento do Censo 2022 em todas as etapas da pesquisa e estruturar um **novo processo de consulta** para retomar a agenda de **reformulação do conceito aglomerado subnormal**

Em 2023...

Reuniões consultivas

5º Seminário ENCE/DGC
sobre Favelas e
Comunidades Urbanas no
IBGE

*Oficina Debatendo o
conceito de favelas com o
IBGE, no 1º Seminário de
Pesquisa Favela é o Centro
(Museu das Favelas)*

Reuniões de Planejamento
e Acompanhamento do
Censo (REPACs) voltadas
para a avaliação do
mapeamento

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

Encontro

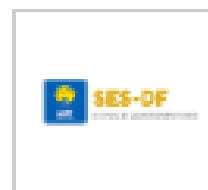
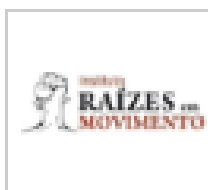
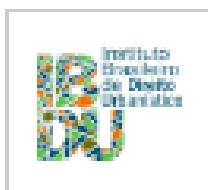
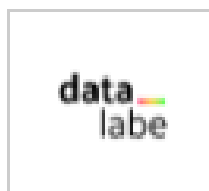
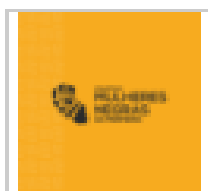


Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as
FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS DO BRASIL

Brasília – 25 a 29 de setembro/2023

<https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023>

Organizações Participantes



Encontro



Encontro

Encaminhamentos

- A urgência da alteração da nomenclatura aglomerado subnormal, constituindo-se como uma demanda repesada 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 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 reforçado o desafio de que a **desassistência de direitos** seja também evidenciada pelas estatísticas públicas

Consulta *online* durante o Encontro



Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as **FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS DO BRASIL**

Apresentação

Objetivos

Esquenta

Programação

Registros das atividades

Galeria de fotos

Apresentações

Organizações Participantes

Consulta

Resultados

Certificados

Comissão Organizadora

Proposta para consulta

Durante o encontro, foi realizada uma consulta, por meio de formulário online, a respeito da proposta inicial de uma nova nomenclatura e redação dos critérios que definem atualmente as favelas e comunidades urbanas para o IBGE.

O formulário ficou aberto até o dia 27 de setembro, véspera da plenária final do evento, e seus resultados estão sendo analisados pelo Grupo de Trabalho sobre Favelas e Comunidades Urbanas do IBGE.

Acesse o conteúdo da proposta inicial no arquivo abaixo

[Proposta inicial](#)

Confira [aqui](#) os resultados da avaliação da proposta inicial

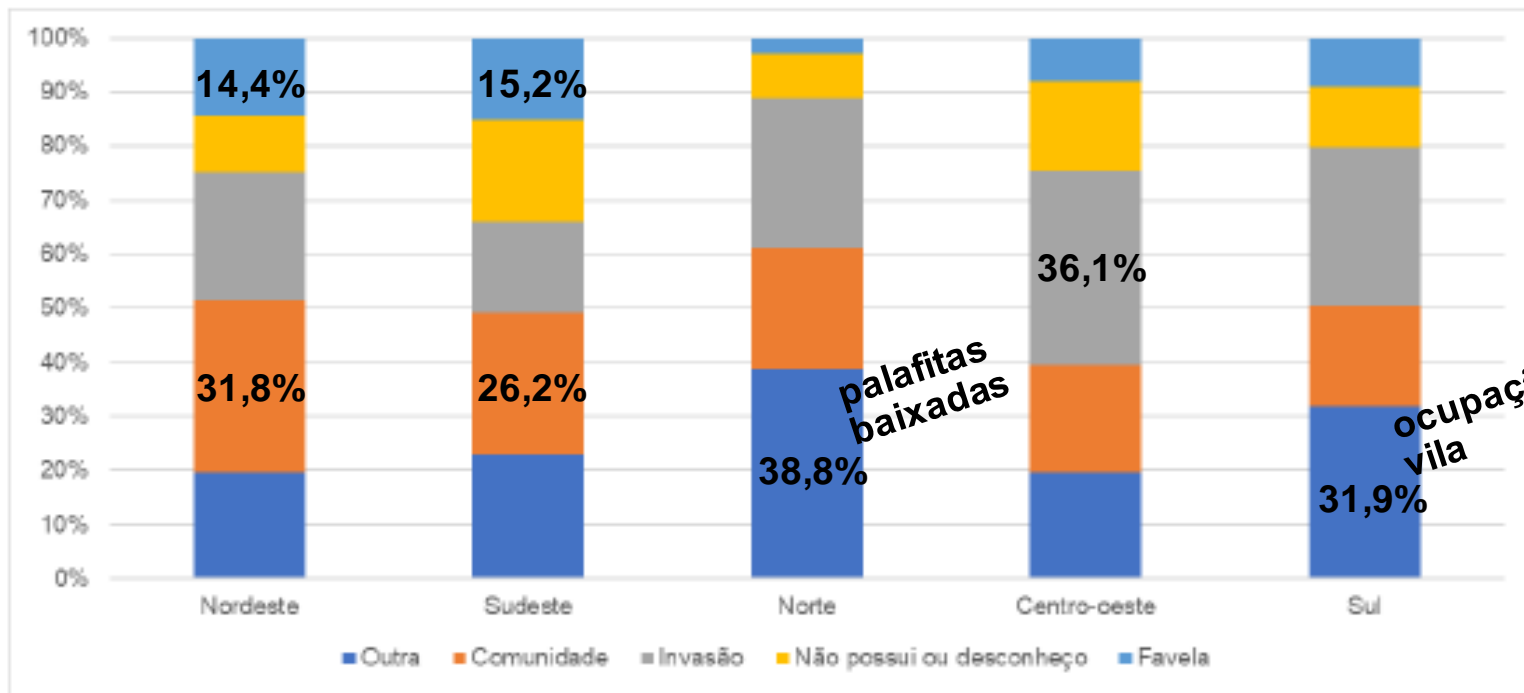
Consulta *online* durante o Encontro

- 55 formulários respondidos
- Boa **aceitação geral** da proposta inicial disponibilizada para consulta
- Comentários com 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
- 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
- **Inclusão de quesitos** que atualmente não são considerados nas pesquisas realizadas pelo IBGE para esses territórios, como segurança pública, mobilidade, lazer, saúde, entre outros

Reuniões de avaliação do mapeamento

Resultado da consulta por meio de formulário eletrônico disponibilizado para os convidados das REPACS (perspectiva dos **moradores**)

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

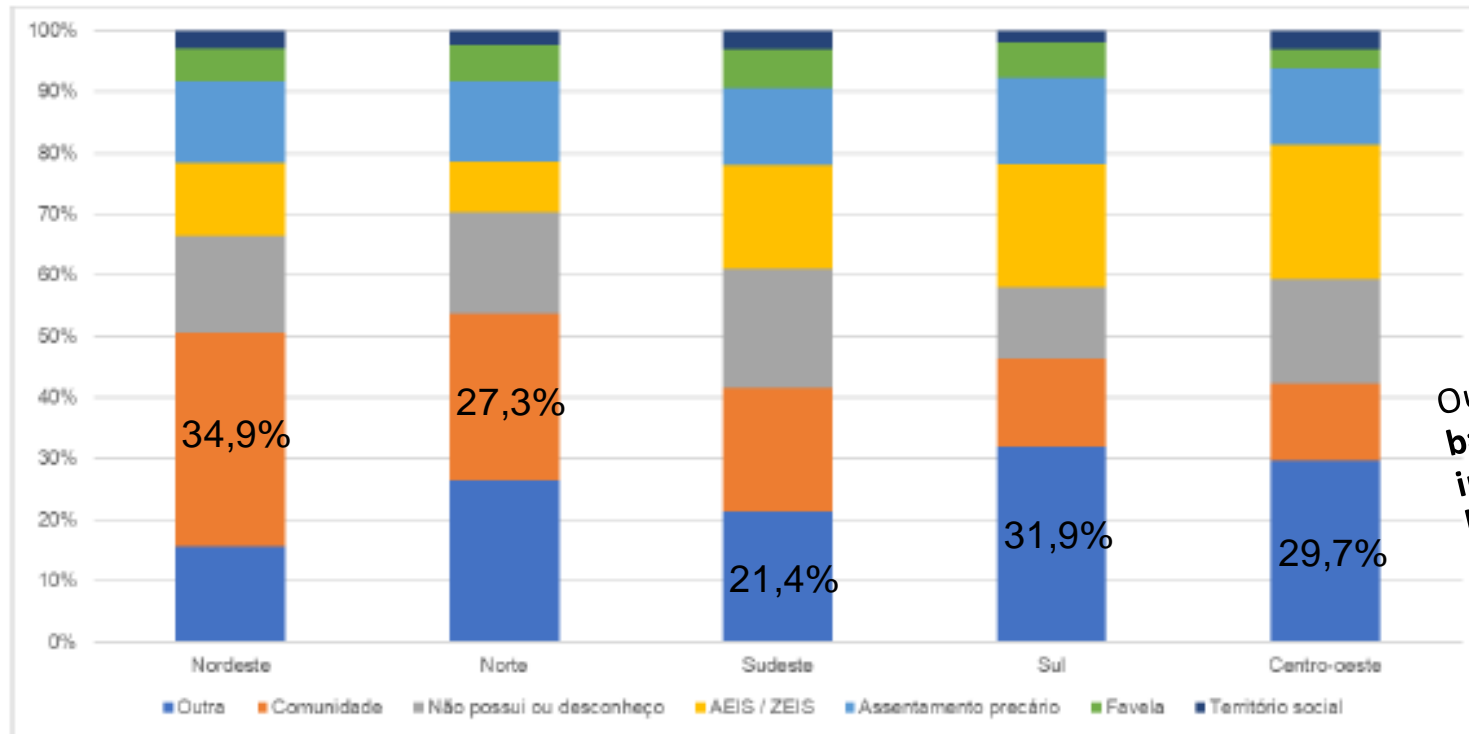


Fonte: Consulta realizada com convidados para as reuniões de avaliação do mapeamento.

Reuniões de avaliação do mapeamento

Resultado da consulta por meio de formulário eletrônico disponibilizado para os convidados das REPACS (perspectiva das **Prefeituras**)

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



Outra...
bairro
invasão
loteamento
irregular
NUI
vila

1512
respostas

537
municípios

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

De Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas

Agglomerados Subnormais

Formas 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 que apresentam restrições à ocupação.

Favelas e Comunidades Urbanas

Territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de **moradia e usos associados** (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da **insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade**.

Em muitos casos, devido à sua origem compartilhada, relações de vizinhança, engajamento comunitário e intenso uso de espaços comuns, constituem **identidade e representação comunitária**.

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 geográficas, históricas e culturais na sua formação.

Favelas e comunidades urbanas expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a **incompletude** - no limite, a **precariedade** - das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de **infraestrutura urbana, 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**.

Aglomerados Subnormais

A identificação de **aglomerados subnormais** deve ser feita com base nos seguintes critérios:

1. Caso haja **ocupação irregular da terra**, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de **propriedade alheia (pública ou particular)**, **agora ou em período recente** (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e quando se soma à **ocupação irregular da terra** uma ou mais das características a seguir:

Favelas e Comunidades Urbanas

Para identificação das **favelas e comunidades urbanas** o IBGE utiliza os seguintes critérios:

1. Predominância de domicílios com graus diferenciados de **insegurança jurídica da posse**; e, pelo menos, um dos demais critérios abaixo:

A nova redação parte do princípio do **direito à moradia adequada**, respaldado pelo **Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, e pela legislação brasileira pós-**Constituição Federal de 1988**, especialmente o **Estatuto da Cidade**. Destaca a **função social da propriedade urbana**. A segurança da posse é crucial, sendo responsabilidade do Estado proteger contra despejos arbitrários. Ressalta-se que há **diferentes níveis de insegurança jurídica** em uma mesma favela ou comunidade urbana.

Aglomerados Subnormais

2. **Precariedade de serviços públicos essenciais**, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular **e/ou**

Favelas e Comunidades Urbanas

2. **Ausência ou oferta incompleta e/ou precária de serviços públicos** (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**

A mudança proposta destaca o direito à moradia adequada como fundamental, enfatizando a responsabilidade dos Estados e instituições em promovê-lo. Evita rotular favelas como intrinsecamente carentes, alertando para a necessidade de **focar na oferta precária de serviços públicos essenciais, em vez de qualificar as comunidades como deficientes por si mesmas**. Trata-se de uma **mudança de perspectiva**, portanto.

Agglomerados Subnormais

3. **Urbanização fora dos padrões vigentes**, 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 **e/ou**

Favelas e Comunidades Urbanas

3. Predomínio de edificações, arruamento e infraestrutura que usualmente são **autoproduzidos** e/ou se orientam por **parâmetros urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou**

Buscou-se **evitar a estigmatização das favelas e comunidades urbanas** com essa mudança. Diante da falta de iniciativas eficazes por parte dos órgãos competentes para garantir o direito à moradia, essas populações desenvolveram **lógicas próprias de organização espacial**, que exigem reconhecimento de suas especificidades. Além de demandarem investimentos específicos, muitas vezes apresentam soluções autônomas e comunitárias. O reconhecimento deve ir além de qualificar essa urbanização como "irregular".

Agglomerados Subnormais

4. **Restrição de ocupação**, 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.

Favelas e Comunidades Urbanas

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).

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.

Importante!

A mudança de nomenclatura e de redação dos critérios **não** afeta o mapeamento produzido para a pesquisa censitária de 2022. 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 entões chamados aglomerados subnormais foi mantido.**

Referências

- 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.
- _____. 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. 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.
- 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.
- 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
- ONU-HABITAT. The challenge of slums. London: Earthscan, 2003.
- UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. General Comment Nº 04: The Right to Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991.

Obrigado!!!

