

O CONCEITO DE FAVELAS E ASSEMELHADOS SOB O OLHAR DO IBGE, DAS PREFEITURAS DO BRASIL E DA ONU

Valéria Grace Costa¹
José Antônio Sena do Nascimento²

Introdução

O objetivo deste texto é de apresentar e avaliar os conceitos de favelas e assemelhados utilizados atualmente pelas diversas fontes oficiais de informações, compreendendo as prefeituras do Brasil, o IBGE, e a ONU. Dessa forma busca-se obter subsídios para a compreensão de uma visão que contemple as diversas escalas de análise (local, nacional, internacional) e os diversos aspectos que têm sido apontados como necessários para a definição do conceito como a dimensão espacial (territorial), a política, a sócio-econômica e a cultural antropológica. Esses aspectos devem ser considerados diante dos fatores operacionais que envolvem a sua aplicação na busca de um conceito mais abrangente e que considere as diversas realidades urbanas presentes no país.

A relevância dessa temática associa-se à necessidade de revisão e de redefinição do conceito de favelas e assemelhados, aspecto que tem sido apontado por diversos segmentos sociais. As crescentes críticas relacionadas ao conceito, direcionadas especialmente ao IBGE, assim como o aumento da demanda por esse tipo de informação reforçam a busca de reflexões no sentido de atender aos questionamentos atuais. Essa demanda vincula-se também à maior disponibilização de informações que torna possível a descentralização e o pensar maior para e de diversas regiões. Esse processo serve, de certa forma, para que haja gradualmente uma “dispersão” do foco da discussão conceitual e de proposições no Centro-Sul do país. Associa-se ainda a esse fator e como resultado do acelerado crescimento urbano, o aumento da complexidade do território brasileiro, tornando-se mais difícil a generalização de “conceitos” que possam atender às realidades expostas de formas diferenciadas no espaço brasileiro. Nesse contexto, a *favela* representa um dos *símbolos* dessas contradições e assume nomes e formas diversas. O surgimento destes assentamentos informais³ acompanha, sobretudo, o processo de expansão dos grandes centros metropolitanos e de seus entornos que são marcados também pelo aumento da segregação residencial. De acordo com Lago (2000) ela está associada, entre outros fatores, à dinâmica imobiliária e à mobilidade residencial, e materializa-se no espaço metropolitano basicamente através do crescimento das favelas, dos loteamentos irregulares

¹ grace@ibge.gov.br

² jsena@ibge.gov.br

³ Termo utilizado pela ONU

e de outros tipos de assentamentos que se apresentam como alternativas para a população de baixa renda.

O fato da favela ter sido originada e batizada desta forma no Rio de Janeiro, que durante muito tempo serviu como modelo para o Brasil, contribuiu para consolidar e ratificar os pré -conceitos e conceitos que lhe são associados, e que têm na localização preferencialmente em morros, nos barracos de madeira e no adensamento seus elementos principais. Assim, tanto o nome favela, como o conceito passaram a ser generalizados para o restante do Brasil fazendo com que a favela seja o termo mais utilizado para definir este tipo de aglomerado.

Desta maneira, as obras que tratam e discutem tanto a origem e a expansão das favelas, como o seu conceito, utilizam, como objeto principal de análise, o município do Rio de Janeiro. Nesse grupo pode ser destacado Abreu(1987) que descreve a expansão urbana do Rio de Janeiro e insere, como parte deste processo, a discussão a respeito da segregação residencial representada pelo crescimento dos cortiços, dos parques proletários, dos loteamentos populares e das favelas. Destaque maior é dado pelo mesmo autor à questão de sua origem e sua consolidação no espaço do Rio de Janeiro ao analisar os seus cem anos de existência (ABREU,1993)⁴ . Cabe destacar a importância desse marco cronológico para a retomada do tema e a apresentação no cenário das discussões teóricas de uma vasta e exaustiva apreciação de diversos aspectos que envolvem a questão das favelas. Em um século de favelas, Zaluar e Alvito(1998) reúnem, por exemplo, textos que tratam do aspecto das políticas públicas, da cultura, da marginalidade e do conceito das favelas no imaginário popular. Essas obras podem constituir importantes instrumentos de análise na medida em que contribuem para incorporação de novas dimensões na discussão conceitual.

Ainda no que se refere à análise da expansão das favelas e dos resultados das pesquisas com foco maior na questão conceitual e metodológica, destacam-se PARISSE(1969) e OLIVEIRA(1985). O primeiro autor descreve, com base nos levantamentos realizados pela prefeitura do Rio de Janeiro e pelo Serviço Nacional de Recenseamento, o processo de expansão das favelas do Rio de Janeiro. Ele ressalta a importância do Censo de 1950 ao atribuir ao mesmo a primeira definição operacional de favelas. Oliveira(1985) dá maior ênfase às análises dos censos de 1970 e 1980, apontando os problemas metodológicos enfrentados na utilização dos resultados do Censo de 1980.

As dificuldades e críticas associadas ao conceito de aglomerados subnormais, adotado pelo IBGE partem, em geral, dos trabalhos que possuem uma abordagem local, relacionados ao planejamento urbano municipal. O caso de São Paulo, de Belo Horizonte e

⁴ A favela está fazendo cem anos, Abreu,1993; Valladares, 2000.

do Rio de Janeiro foram discutidos respectivamente por TASHNER (1993), EDUARDO MARQUES et. al.(2002), GUIMARÃES (2000) e CAVALIERI(1983) . Os autores mencionados compararam os resultados das respectivas prefeituras com os resultados do IBGE e, em todos os casos, a subestimação dos resultados e a questão dos limites dos aglomerados subnormais foram apontados como os principais problemas. A passagem abaixo, destacada da obra de Ermínia Maricato, compartilha com os mesmos autores as principais críticas ao conceito do IBGE:

“ Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares em todo Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre as quais as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que entretanto, fornecem dados localizados e restritos (MARICATO,2000.p. 154).

Como causa e efeito dos aspectos arrolados anteriormente as prefeituras possuem dificuldades em trabalhar com as informações do IBGE, tendo em vista, em muitos casos, a não correspondência com o conceito e resultados esperados.

Outro ponto, que reforça a relevância dessa discussão nesse momento, diz respeito aos fóruns internacionais representados por Organismos da ONU (UNHABITAT), que tiveram como um dos objetivos a busca de parâmetros básicos para identificação das áreas de assentamentos informais. Assim, esse texto pode constituir uma contribuição para essa discussão ao tratar a favela e similares sob diversos olhares e escalas.

A discussão que segue tem como ponto de partida a análise, através da comparação de diversas fontes de informação, dos conceitos gerais e dos principais critérios adotados para delimitação das favelas e assemelhados. Em seguida, serão analisados os parâmetros, a partir da comparação entre o IBGE e a ONU. Por fim, com caráter conclusivo, será feita uma avaliação dos principais critérios abordados e levantadas algumas proposições.

Principais critérios utilizados para definição de favelas e assemelhados

O levantamento foi realizado após a coletânea dos conceitos obtidos de documentos oficiais do IBGE⁵, da ONU⁶ ou de informações prestadas diretamente por 17 prefeituras das capitais estaduais brasileiras⁷.

⁵ IBGE, Manual de delimitação dos setores de 2000, BOG, 2000.

⁶ UNHABITAT, 2002.

⁷ IBGE, Levantamento realizado junto às prefeituras, CETE, 2003.

O quadro abaixo apresenta a descrição da nomenclatura utilizada e principais critérios⁸ adotados pelas diversas instituições mencionadas anteriormente:

FIGURA 1 : CONCEITOS E CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DE FAVELAS E ASSEMELHADOS UTILIZADOS PELAS			PREFEITURAS DO BRASIL, IBGE E ONU					
INSTITUIÇÕES	NOME	CRITÉRIOS						
		Número mínimo de domicílios	Situação fundiária	Infraestrutura básica e urbanística	Material de construção	Renda	Risco ambiental	
IBGE	Censo (BOG)	Aglomerados subnormais	X (51)	X	X			
	MUNIC	Favelas, Mocambos, Palafitas e assemelhados		X	X			
ONU		Assentamentos Informais		X	X	X		
PREFEITURAS	Belo Horizonte	Zonas de especial interesse social		X	X		X	
	São Paulo	Favela	X (2)	X	X		X	X
	Rio de Janeiro	Favela		x	x			
	João Pessoa	Aglomerados Subnormais		X	X			
	Aracaju	Assentamentos Subnormais		X		X	X	X
	Teresina	Favela		X	X			X
	Campo Grande	Assentamentos Subnormais		X	X			
	Curitiba ²			X				
	Belém ²		X (51)	X	X			
	Fortaleza	Favela	X (51)	X	X			
	Recife	Zonas de especial interesse social			X		X	
	Vitória	Invasões		X			X	X
	Florianópolis	Bolsões de pobreza/Áreas de interesse social		X	X		X	X
	Porto Alegre	Áreas de sub-habitação (Favelas)	X (51)	X	X		X	
Natal ²			X	X				
Brasília ¹	Invasão							

Notas:1: Brasília- não definiu conceito; 2.Curitiba,Belém e Natal: não fizeram menção ao nome.

Fontes:IBGE, Perfil municipal, 1999;IBGE, Manual de delimitação de setores Censo 2000, FERREIRA, A.M.IBGE, CETE. Levantamento realizado junto às prefeituras do Brasil, 2003, ONU: Un - habitat, 2002.

Os conceitos do IBGE estão associados às duas pesquisas realizadas atualmente na instituição que tratam dessa temática: Censo 2000 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais. É importante ressaltar que existem diferenças significativas quanto aos objetivos e metodologias adotados por ambas. Quanto ao conceito, embora a diferença básica envolva apenas o número mínimo de domicílios de 51 domicílios, adotado apenas para o censo, sua influência é significativa na comparação entre os resultados das duas⁹.

No que se refere aos objetivos e metodologia, para o Censo 2000 importa a identificação e a delimitação em campo dos setores especiais de aglomerados subnormais na etapa que antecede a realização da coleta das informações censitárias.

⁸ A elaboração de um quadro matriz dos principais critérios utilizados pelos órgãos mencionados foi proposta por Santos, M. A. A. e Gelli, G. em reunião técnica realizada no IBGE em setembro de 2003.

⁹ Embora exista um conceito para orientar o pesquisador, na realidade prevalece a concepção que a prefeitura adota.

A Pesquisa Municipal, por outro lado, tem por objetivo levantar informações quanto aos instrumentos de gestão municipal e obtém a informação diretamente da prefeitura.

De acordo com as duas definições do IBGE privilegia-se os aspectos associados à base territorial e portanto, passíveis de serem definidos a partir da observação da paisagem, salvo o critério referente à posse da terra.

A maior parte das prefeituras adota , sobretudo em relação à caracterização da base geográfica do assentamento, critérios bem próximos aos do IBGE.

Entre as 16 prefeituras consultadas, a falta da posse da terra é o critério que apresenta maior correspondência ao aparecer em destaque, com 15 ocorrências. Para o mesmo conjunto, a falta de infra-estrutura básica e urbanística foi apontada como característica definidora para 13 prefeituras.

Outro fator que pode ser observado, tanto nos conceitos adotados pelas prefeituras como pela ONU, diz respeito à incorporação de novos elementos para caracterização dessas áreas, tanto no que se refere às características ambientais, como sócio-econômicas . Entre esses destacaram-se a localização em áreas de risco, critério adotado por 5 das prefeituras consideradas; características dos domicílios, associadas aos tipos material de construção e que foi adotado por duas prefeituras. Houve ainda, por parte de sete das prefeituras, a incorporação do rendimento como critério diferenciador .

O tempo de posse e o número mínimo de domicílios, adotados no conceito do Censo 2000 pelo IBGE são citados apenas por uma prefeitura para cada quesito. Esses aspectos devem ser objeto de avaliação pois podem estar sinalizando a inadequação dos mesmos para caracterização dessas áreas, considerando ainda que representam os principais alvos de críticas ao conceito do IBGE, assim como as principais dificuldades para a sua operacionalização.

Outros quesitos, mesmo tendo sido citados apenas uma vez, como por exemplo: a densidade habitacional, a qualidade e tipo das vias públicas existentes, a falta de escolas e de equipamentos de lazer, serviços de saúde, questões de segurança, que caracterizam no seu conjunto situações de carência dos moradores das áreas de assentamentos informais (favelas e assemelhados) em todo o território nacional, demonstram a importância e a tendência crescente da incorporação de novos elementos para melhor caracterização dessas áreas.

Critérios e características definidoras de aglomerados subnormais(IBGE) e de assentamentos informais(ONU)

O quadro abaixo apresenta os principais critérios e características definidoras de aglomerados subnormais, segundo o IBGE e a ONU, e tem por objetivo fazer uma avaliação a partir da comparação entre ambos.

FIGURA II

CRITÉRIOS E CARACTERÍSTICAS DEFINIDORAS DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS (IBGE) E DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS (ONU)		
CRITÉRIOS	CARACTERÍSTICAS DEFINIDORAS	
	IBGE	ONU
POSSE DA TERRA	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).	Se constitui numa comunidade de indivíduos vivendo em terrenos sem direito ou certificado de posse.
URBANIZAÇÃO	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.	Domicílios situados em áreas inadequadas sob o ponto de vista do risco natural, industrial e próximos a vias de circulação intensa.
SERVIÇOS URBANOS	Precariedade em pelo menos 2 (dois) dos serviços públicos essenciais: Água, Esgoto e Iluminação	Precariedade em pelo menos 1 (um) dos serviços públicos essenciais: Água, Saneamento
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO		Domicílios em estruturas temporárias e/ou dilapidadas; precariedade do material de construção (ex.: material usado para paredes, piso e telhado); Discordância com códigos locais de construção, padrões e leis
NÚMERO MÍNIMO DE DOMICÍLIOS	51 domicílios	
NÚMERO DE MORADORES POR CÔMODO		Número de moradores por cômodo
Fontes: IBGE, Manual de delimitação dos setores censitários para o Censo 2000, 1998; ONU- Um habitat, 2002.		

Em relação à base geográfica, o conceito da ONU difere daquele adotado pelo IBGE no que diz respeito ao número mínimo de domicílios e ao tipo de material de construção, conforme observado na figura III .

Outros aspectos incorporam um adicional em relação ao conceito do IBGE como o número de moradores por cômodo e ainda a recomendação que sugere:

“ quando as cidades tiverem censos ou dados de pesquisas domiciliares disponíveis, estes devem ser utilizados para localizar a concentração (clusters) de domicílios que não atendem determinadas condições mínimas, podendo assim serem caracterizadas como favelas”¹⁰ . Esse aspecto, associado à avaliação anterior, concernente aos critérios atualmente adotados pelas prefeituras do Brasil, reforça a importância de aprofundar-se a discussão a

¹⁰ Nascimento, J.ªS. Resumo dos documentos da ONU-2002, 2003 p.2.

respeito da incorporação de variáveis sócio- econômicas que possam melhor caracterizar as áreas correspondentes à “ cidade informal” .

Uma visão mais apurada entre os critérios e as características definidoras adotadas pelo IBGE e pela ONU nos permite observar que embora os elementos gerais que definem os critérios sejam os mesmos como posse da terra, urbanização e serviços urbanos, os seus parâmetros ou mesmo a sua definição apresentam algumas diferenças.

Em relação à posse da terra, o IBGE qualifica como ocupação ilegal no momento atual ou em período recente, a obtenção do título de propriedade há dez anos ou menos e de acordo com a ONU, na sua definição, privilegia-se a situação atual quanto a ausência do título da propriedade. Quanto aos serviços urbanos essenciais considerados por um e por outro, observa-se que o IBGE considera como tal água, esgoto e iluminação e a ONU apenas água e saneamento. Ainda, para o IBGE é considerada a precariedade na ausência de pelo menos dois dos três serviços e para a ONU a ausência ou precariedade em pelo menos um entre os dois considerados.

Conforme pode ser observado na figura III, algumas prefeituras referenciam diretamente o conceito do IBGE como Belém, Rio de Janeiro¹¹ e Porto Alegre. Outras, como Fortaleza e Natal, embora não tragam de forma explícita a correspondência com o conceito do IBGE, observamos que há em suas definições uma semelhança no que diz respeito aos critérios gerais adotados, sendo que no caso do Rio Grande do Norte considera-se somente aquelas áreas com tempo de existência superior a dois anos.

Quanto à nomenclatura utilizada para designar essa forma de habitação, também observamos uma diversidade de situações. O IBGE, para o Censo, utiliza a nomenclatura de aglomerado subnormal para designar os setores censitários do tipo especial que formam as áreas de favelas e similares (mocambos, vilas, palafitas, invasões). Ainda de acordo com a Pesquisa Municipal, também produzida pelo IBGE adotam-se os termos favelas, mocambos, palafitas e assemelhados¹².

FIGURA III

Conceitos de favelas e assemelhados segundo IBGE, ONU e PREFEITURAS DO BRASIL, 2003	
Fontes	Conceitos
IBGE	
Censo/ BOG	É um conjunto constituído por no mínimo 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais
Pesquisa Municipal:	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 destas 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, 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

¹¹ Embora no Rio de Janeiro não seja utilizado o número mínimo de 51 domicílios.

¹² Em censos anteriores o IBGE também adotava essas nomenclaturas como sinônimo de favelas e similares.

ONU	
	Grupamento contínuo onde os habitantes são caracterizados por terem domicílios e serviços básicos inadequados. Frequentemente não é reconhecida e aceita pelo poder público como parte integral ou igualitária da cidade. O Grupo de Trabalho da ONU estabeleceu que quando as cidades tiverem censo ou dados de pesquisa domiciliares disponíveis, estes devem ser utilizados para localizar a concentração (clusters) de domicílios que não atendem determinadas condições mínimas, podendo assim serem caracterizadas como favelas.
Prefeituras	
Minas Gerais	Denominação: ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social Definição: Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA. Parágrafo primeiro do capítulo VI da Lei da Regularização Fundiária das ZEIS-1 e ZEIS-3. São as “regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e de regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e sua integração à malha urbana”.
São Paulo	Definição da Prefeitura de São Paulo. Favela: Tipo de aglomeração urbana amplamente disseminado do país, concentra domicílios com elevado grau de carências socioeconômicas tanto em oferta de serviços públicos quanto à infra estrutura urbanística e renda pessoal dos moradores. Muitas localizadas em encostas sujeitas a deslizamentos e em fundos de vales sujeitos a inundações.
Rio de Janeiro	As Prefeituras adotam o conceito utilizado pelo IBGE.
Paraíba	Definição da Fundação de Ação Comunitária - FAC. “Áreas invadidas ou não, de ocupação em terreno público ou de terceiros, loteados ou não, que hoje apresentam precariedade ou inexistência de infra-estrutura urbana e de serviços públicos essenciais”. Definição da Prefeitura de João Pessoa “Aglomerado subnormal sem alinhamento definido e de tipologia habitacional de baixo padrão construtivo, sem equipamentos sociais, localizados em áreas invadidas públicas ou de particulares e sem regularização fundiária”.
Sergipe	A Prefeitura através da SEPLAN utiliza os conselhos da Fundação João Pinheiro – Deficit Habitacional, que realizou um trabalho chamado PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Definição: Domicílios situados em áreas de risco, de preservação pública, construídos em sucata ou taipas que necessitem ser removidos e famílias locatárias de quartos de vilas que recebem até três salários mínimos.
Piauí	Definição da Prefeitura de Teresina: Favela - Área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto geralmente localizada em áreas de risco iminente (alagamento/desmoronamento) ou em leito de vias públicas (ruas e/ou avenidas) sujeitas quase sempre a remoção.
Mato Grosso do Sul	Campanha de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU. Todos os assentamentos subnormais cujos moradores não detêm a propriedade da terra, independente do número de domicílios e dos materiais utilizados nas construções. Isto exclui loteamentos e favelas que já foram regularizadas porém, no que se refere à habitação e infra-estrutura a precariedade ainda é grande
Paraná	Definição: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Posse de terreno, independente da condição econômica dos moradores, dos atendimentos básicos de saneamento e de outros serviços e da característica da construção dos domicílios.
Pará	A Prefeitura, adota os mesmos critérios do IBGE para definir favelas
Ceará	A Prefeitura, adota os mesmos critérios do IBGE para definir favelas
Pernambuco	Ter uso predominante habitacional, população com renda familiar inferior a três salários mínimos, carência ou ausência de infra estrutura, densidade habitacional não inferior a 30 hectares e ser passível de urbanização.
Espírito Santo	Invasões desordenadas com construções de baixa renda, normalmente nos morros.
Santa Catarina	Características – Irregularidade fundiária, não atendendo a legislação urbanística, edificações que fogem ao código de obras e ao plano do diretor, não podendo ser regularizada. Precariedade urbanística, dificuldade de acesso, padrão irregular de vias e lotes, habitações construídas em áreas de risco ou de preservação, topografia irregular da área, falta de escolas, hospitais, postos de saúde praças áreas de lazer, segurança e padrões sócio-econômico baixo.
Rio Grande do Sul	Utiliza os conceitos do IBGE. Núcleos que surgiram de forma espontânea e desordenada por iniciativa da população de baixa renda com o objetivo de habitar.
Rio Grande do Norte	Ocupação ilegal ou parcialmente, infra estrutura básica precária e com tempo igual ou superior a 2 anos.
Distrito Federal	Ainda não definiu conceito.

Fontes: IBGE, Pesquisa Municipal, 2001; IBGE, Manual de Delimitação de setores censitários, 1988. IBGE, CETE, Levantamento realizado junto as prefeituras pelas Unidades Regionais do IBGE(Base Operacional Geográfica do Censo). Um-habitat, 2002.Nascimento,J. A, S, Resumo dos documentos da ONU- 2002 , 2003.

De acordo com a ONU, privilegia-se a utilização de *assentamentos informais*, embora em muitos documentos encontra-se a designação de slums ou mesmo de favelas, conforme demonstrado no quadro anterior.

Quanto às nomenclaturas adotadas pelas prefeituras das capitais brasileiras os nomes variam desde favelas-utilizado em 6 prefeituras-, zonas de especial interesse social- em três delas- invasões-utilizado por duas prefeituras-, assentamentos ou aglomerados subnormais, bolsões de pobreza/ áreas de interesse social, áreas de sub-habitação(favelas). Pode-se observar também que 3 das prefeituras pesquisadas não fizeram menção ao nome utilizado.

Embora o termo favela também seja alvo de críticas e de rejeição por muitas prefeituras e usuários de informações, percebe-se que é ainda bastante utilizado para designar as áreas de assentamentos informais, tanto pelas prefeituras, ONU, outros países, como também nos trabalhos científicos e pela população em geral. Pode-se afirmar que a nomenclatura foi incorporada ao nosso vocabulário e embora sua origem remeta ao Rio de Janeiro¹³, tornou-se, pelo uso, universal. Parte das críticas são oriundas do caráter pejorativo que carrega à medida que há associação com as características atuais de grande parte das favelas do Rio de Janeiro, como o tráfico de drogas, a localização preferencial em morros e a marginalidade que evoca. Por outro lado, nomes como zonas de especial interesse social e assentamentos informais revelam uma aproximação maior com os instrumentos de gestão urbana indicando certa importância que essas áreas vêm adquirindo no planejamento urbano, sobretudo após a constituição de 1988 que prevê a elaboração de planos Diretores nos municípios com população superior a 20.000 habitantes¹⁴.

Avaliação e proposições :

O levantamento realizado permitiu abstrair, como uma das principais conclusões em relação aos conceitos, a noção de que essas áreas têm em comum a característica de informalidade e ainda trazem uma forte componente de exclusão da cidade legal. Isso pode justificar também a incorporação de elementos ambientais e sócio-econômicos que possam contribuir para qualificar essas áreas e sua população que estão às margens das condições ideais de vida. Essa visão reafirma a noção da garantia do direito às cidades sustentáveis, que, em contraposição, prevê a possibilidade de inclusão, alcançada através da interação de vários componentes como terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, conforme o previsto no estatuto da cidade¹⁵. A associação do planejamento com a pressão do crescimento urbano sobre o meio ambiente¹⁶ é outro aspecto que pode ser destacado, reafirmando a importância dos componentes ambientais para identificar a exclusão espacial, já que a expansão dos assentamentos informais representa componente desse crescimento.

Poderíamos propor também algumas alterações no conceito utilizado pelo IBGE, sobretudo em relação à posse da terra, no que se refere ao período de *10 anos ou menos, qualificado como recente*. A não adoção quase unânime das prefeituras apresentada anteriormente mostra uma inadequação na utilização desse critério, sobretudo em períodos mais recentes quando tem havido significativas intervenções das administrações municipais

¹³ A respeito da origem da favela, consultar J.S.OLIVEIRA. Favelas do Rio de Janeiro, 1983; M.^aABREU. Evolução urbana do Rio de Janeiro, 1987; M.^aABREU. A favela está fazendo cem anos In Anais do III Simpósio de Geografia Urbana, p.188-190, 1993.

¹⁴ Ver Artigo 182 da Constituição Federal e sua regulamentação no Estatuto da Cidade(Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001) capítulo III que trata DO PLANO DIRETOR.

¹⁵ Capítulo I – Artigo 2 do Estatuto da cidade(Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001).

em projetos de urbanização de favelas e assemelhados. Pode-se ressaltar ainda que grande parte delas incorpora a regularização fundiária como ponto fundamental da política urbana implantada. Essas intervenções urbanísticas descaracterizam muitas vezes as áreas como “favelas”, sobretudo no que se refere às características de infra-estrutura e dos domicílios, mudando substancialmente a paisagem, embora, a maior parte delas ainda permaneça com situação irregular no que se refere à propriedade. Isso agrava-se devido às dificuldades jurídicas para a regularização dessas áreas que não acompanham os projetos de urbanização realizados. Nesses casos a questão da posse da terra deixa de ter um grande significado e passa a ser um entrave à definição de favelas e assemelhados pelas prefeituras, como no caso do Favela-Bairro, desenvolvido pela prefeitura do município do Rio de Janeiro e projetos semelhantes em outras cidades como Belém¹⁷, Porto Alegre¹⁸, Rio das Ostras e Volta Redonda¹⁹.

Outros pontos que devem ser destacados dizem respeito à comparação de critérios entre a ONU e o IBGE em relação aos serviços urbanos considerados por um e por outro. Observamos que a ONU considerou apenas água e saneamento, ao passo que o IBGE inclui iluminação como um dos componentes para determinar a carência desses serviços. Embora entre os três serviços a iluminação tenha sido a que tem apresentado maior disseminação e por isso vem se tornando universal, não justifica, no caso do Brasil, sua exclusão pois ainda apresenta um diferencial em muitos centros urbanos do país, sobretudo das cidades do Norte e Nordeste do país, conforme demonstrado nos mapas que representam a iluminação pública no espaço intraurbano dos municípios brasileiros²⁰. Nesse sentido, tanto a iluminação dos logradouros, inexistente em algumas áreas, como a domiciliar, quando existente, apresentam-se em muitos casos deficientes, cuja informalidade é também representada pelos “gatos”²¹. Contudo, uma forma de atenuar o critério associado à precariedade dos serviços públicos seria a substituição no Manual de delimitação de setores da orientação referente à “a ausência de pelo menos *dois* dos três critérios considerados (iluminação, esgoto, água)” por “a ausência de pelo menos *um* dos três critérios considerados (iluminação, esgoto, água)”²².

¹⁶ id.

¹⁷ Costa, et. al. Relatórios de trabalho de campo, 2002. Costa, V.G. Relatório do III Encontro sobre meio ambiente e qualidade de vida, Belém, 2001.

¹⁸ Costa, et. al. Relatórios de trabalhos de campo, 2002.

¹⁹ Nessas cidades têm sido significativas as críticas das prefeituras às informações do IBGE (Censo 2000) divulgadas pelo IBGE. Algumas mesmo que não tenham a situação de regularidade da terra resolvida, alegam a intervenção urbanística que tem sido realizada, descaracterizando essas áreas como favelas.

²⁰ Costa, et. al., 2002. Áreas de maiores carências sócioespaciais-coletânea de mapas-Belém, Brasília, Goiânia, Porto Alegre, Salvador, Rio de Janeiro.

²¹ O termo “gato” corresponde ao roubo de energia elétrica.

²² Ver figura II

O número mínimo de domicílios, correspondente a 50 domicílios, considerado pelo IBGE, justifica-se pela possibilidade de maior adequação à operacionalização do conceito e à coleta do Censo. A escala nacional privilegiada pelo IBGE também seria outro argumento que poderia justificar sua manutenção, sendo inviável unidades de coleta muito reduzidas. Contudo, deve-se pensar em outras alternativas, considerando que esse critério também constitui outro alvo de críticas, pois em muitas cidades, é significativa a quantidade de favelas com número inferior a 51 domicílios. Grande número de favelas possui número médio de domicílios inferiores a esse patamar.

O quadro abaixo, ao mostrar a média de domicílios por favela nos municípios que possuem cadastro de favelas, segundo a Pesquisa municipal 2001, ilustra essa situação:

FIGURA IV

Média de domicílios por favela nos municípios com cadastro – 2001	
média de domicílios por favela	número de municípios
Até 10	3
Até 20	43
Até 50	186
Mais de 50	495
Total	727

Fonte: Pesquisa Municipal – 2001²³

Entre os 727²⁴ municípios brasileiros que declararam possuir cadastro de favelas ou assemelhados, 222 estão situados nas classes com média inferior a 50 domicílios por favela e representam cerca de 30% do total. Nesse sentido é importante uma reavaliação do critério, uma vez que, em virtude do fenômeno ser relativamente recente na maioria dos municípios brasileiros, um grande número deles possui favelas com número de domicílios inferior ao limite mínimo estabelecido pelo IBGE. A passagem abaixo, considerando a avaliação de Suzana Pasternack Tashner²⁵ para São Paulo, enfoca essa questão:

“ O primeiro ponto a destacar é o fato de só serem computados os aglomerados com mais de 50 unidades, o que leva a uma subestimação do fenômeno, pois este tem se alastrado muito e, hoje, se conhecem inúmeros conjuntos habitacionais menores que

²³ www.ibge.gov.br

²⁴ Considerar entretanto que a Pesquisa Municipal cobriu todos os municípios brasileiros independente do tamanho populacional e do nível de urbanização, dessa forma, municípios predominantemente rurais foram contemplados e as formas de agrupamento identificadas como favelas e assemelhados podem não constituir necessariamente componente do processo de favelização, fenômeno típico da urbanização. O fato de 108 municípios cadastrados, possuírem número total de domicílios em favelas inferior a 50 domicílios pode indicar a não relevância do fenômeno nesses municípios.

²⁵ Esse aspecto também foi abordado por Tashner, S. P. no Seminário Nacional Metrôpoles, organizado pelo Observatório de Políticas Públicas do IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, agosto de 2002.

indicam a existência de favelas “ jovens” e, portanto, ainda de tamanho reduzido” (Cardoso, 1998,p1).

A abordagem anterior pode explicar, em parte, o fato da maior parte das críticas, enfatizando este aspecto ser proveniente de São Paulo²⁶.

As críticas são ainda justificadas segundo o argumento de que nesta cidade Paulo a proliferação de agrupamentos menores é mais significativa, e o fenômeno é mais recente, se comparado ao Rio de Janeiro²⁷. São Paulo possui, segundo a Pesquisa Municipal de 2001, média de domicílios por favela em torno de 235 dom/ favela, enquanto o Rio de Janeiro esse valor é equivalente a cerca de 450 dom/fav. Ao observarmos a média nacional para o conjunto dos municípios com cadastro de favelas, no entanto, esse valor cai para 202 dom/favela, demonstrando, no caso de São Paulo, uma aproximação em torno da média nacional.

Um exame das estatísticas disponíveis sobre a média de domicílios por favela para o conjunto dos municípios que possuem favelas revela que São Paulo ocupa a 86ª posição nesse ordenamento. Este fato indica que, no conjunto de cidades com maior tamanho populacional, São Paulo possui uma média bem abaixo do padrão esperado para cidades do seu porte²⁸.

Considerações finais

O texto procurou realizar uma avaliação preliminar dos conceitos de favelas e assemelhados a partir de diversas fontes de informações. Dessa forma, foram destacados os principais componentes dos conceitos e alguns pontos merecem ser ressaltados e aprofundados em estudos futuros como a questão jurídica de posse da terra, aos serviços de infra-estrutura urbana, os serviços públicos essenciais e à incorporação de novos elementos na definição dessas áreas.

A questão da forma de ocupação e posse da terra permanece ainda como principal elemento diferenciador dessas áreas, tanto pelos organismos oficiais de gestão e planejamento como pelos estudiosos que se dedicam a essa temática. Contudo, constitui também o elemento de maior dificuldade de mensuração e passível de solução pelos órgãos competentes.

²⁶ Ermínia Maricato, professora da Universidade de São Paulo(USP), também enfatiza este aspecto nas críticas às informações do IBGE divulgadas em reportagens dos jornais durante 2001 e 2002.

²⁷ Esse aspecto também foi abordado por Tashner, S. P. no Seminário Nacional Metrôpoles, organizado pelo Observatório de Políticas Públicas do IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, agosto de 2002.

²⁸ Considerar ainda que esse valor pode estar sendo puxado para cima em função das favelas mais antigas que comportam grande população, como Higienópolis, por exemplo.

Outros elementos associados à falta de infra-estrutura urbana, características dos domicílios e acesso aos serviços essenciais, embora ainda sirvam para discriminar a cidade formal da cidade informal, apresentam-se, nos dias de hoje, de forma bem diferenciada nos espaços urbanos devido em grande parte ao desenvolvimento urbano, cada vez mais desigual e excludente. Associa-se também, embora de forma indireta, ao aspecto global de avanço tecnológico que torna mais universal os benefícios da urbanização. As formas diferenciadas de gestão e de intervenção no espaço urbano, ligadas às políticas locais, também produzem retratos peculiares desses assentamentos.

Outro ponto que foi ressaltado no decorrer do trabalho refere-se à necessidade de avaliação da viabilidade de incorporação de novos elementos ao conceito. Tanto os conceitos das prefeituras, como as proposições da ONU remetem aos aspectos ambientais, sobretudo a questão da localização em áreas de risco, aspecto que também traz um viés econômico na medida que está associado à valorização do solo urbano. Além desse elemento fazer parte dos conceitos avaliados anteriormente por organismos oficiais, encontra-se no cerne da discussão atual a questão das “cidades sustentáveis”.

Por fim, outro elemento importante e que foi destacado por algumas prefeituras e pela ONU associa-se à incorporação de elementos ‘socio-econômicos’. Uma das proposições da ONU e que também está sendo discutida no IBGE desde 1998, por ocasião da preparação do Censo 2000, refere-se à incorporação de dados censitários para identificação dos assentamentos informais.

Importante destacar ainda outros aspectos sobre os quais devem ser balizadas as novas propostas de reformulação conceitual como a questão da escala, das diferenças regionais e da finalidade desses recortes espaciais. Quanto à questão da escala, percebida através do olhar dos diversos organismos analisados que possuem abrangência local, nacional e internacional, remete-se à necessidade de se pensar na adequação da escala nacional(nesse caso IBGE) àquelas utilizadas pelos órgãos de planejamento municipal, considerando ainda que esses últimos são os principais usuários desse tipo de informação.

Embora haja inúmeras restrições ao conceito de aglomerados subnormais do IBGE, na realidade, é o único de abrangência nacional. A contribuição dos pontos destacados a partir da avaliação de outras fontes de informação e das críticas ao mesmo, em geral, têm o mérito de fornecer subsídios para discussão a respeito da viabilidade ou não da incorporação de novos elementos para caracterização dessas áreas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro:

IPLANRIO, 1987.147 p. il.

———. A favela está fazendo cem anos(sobre os caminhos tortuosos

- da construção da cidade) . In : Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 3., 1993,Rio de Janeiro. Anais... São Paulo: AGB(Associação de Geógrafos Brasileiros), 1993. p.188-190.
- CAVALLIERI, Paulo Fernando(org).Quatro estudos. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1986.
- CARDOSO, E. D. Em busca de uma definição de Favela para o Censo 2000. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais,1998.
- COSTA, Valéria Grace. Rediscutindo o espaço favela: sobre a operacionalização de pesquisas em favelas: o caso do Município do Rio de Janeiro, Revista brasileira de geografia. Rio de Janeiro, v.58,n.1/4,p.25-36, 1997.
- COSTA, V.G. O conceito de favelas e assemelhados, críticas, o estado da arte e novas possibilidades . Trabalho apresentado em reunião técnica realizada na presidência do IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Geografia, 2002. (Texto encaminhado para publicação na Revista de Geografia da UERJ-GEOUERJ, 2003)
- COSTA,V.G., NASCIMENTO,J.ªS.- Favelas e assemelhados, subsídios para discussão, IBGE,(mimeo), 2003.
- ESTATUTO DA CIDADE. Lei, número 10.257, de 10 de julho de 2001.
- FERREIRA, A . M . Levantamento dos conceitos das prefeituras do Brasil, CETE/IBGE, 2003. mimeo.
- GUIMARÃES, B. M. As favelas como objeto de análise - Desafios e perspectivas. XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Outubro, 2000.
- IBGE ,Manual de Delimitação dos Setores de 2000 –Base Operacional Geográfica, Rio de Janeiro, 1998.
- IBGE, Perfil dos municípios brasileiros, Rio de Janeiro : IBGE / DEPIS, 1999
- LAGO, Luciana C. do (2000): O que há de novo na clássica núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz C. Q. (org.): O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro. Revan/FASE.
- MARQUES, E., et. al. Favelas no município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000. ANPUR, 2002.
- MARICATO, E.. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias- Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O., MARICATO, E., VAINER, C. A cidade do pensamento único. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.
- NASCIMENTO , J. A . S. Definições de Favelas - Critérios e Sugestões do Habitat/ONU- Resumo dos documentos da ONU-2002, 2003.
- OLIVEIRA, Jane Souto. Favelas do Rio de Janeiro .Rio de Janeiro: IBGE, 1985. 305 p.
- OLIVEIRA, Jane S. & MARCIER, Maria Hortense. A palavra é favela. In ZALUAR,

Alba & ALVITO, Marcos. Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999 372 p.

PARISSE, Lucien. Las favelas en la expansion urbana do Rio de Janeiro: estudio geográfico. América Latina- Revista do centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, p.7-43, 1969.

TASCHNER, S.P. (2001): Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra consensos. Cadernos Metrópole – Desigualdade e governança, nº 5.

UN-HABITAT, 2002. Expert Group meeting on Urban Indicators- Secure Tenure, Slums and Global Sample of Cities.

UN- HABITAT, 2002. Operational definitions for household Surveys in Cities on Secure Tenure e Slums – 2002.