



# **Favela-Discurso: das definições operacionais institucionais à instauração da favela-problema**

**Slum-Speech: from institutional operational definitions to the establishment of slum-problem**

*Agatha Muller de Carvalho, Grupo de Pesquisa Identidade e Território da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (GPIT/UFRGS), [agatha0muller@gmail.com](mailto:agatha0muller@gmail.com).*

## RESUMO

O trabalho aborda a questão das disputas discursivas para problematizar as delimitações do fenômeno favela por distintas definições de instituições estabelecidas como Organização das Nações Unidas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Parte-se do problema de que cada definição de favela utiliza distintos critérios de classificação, o que acaba por produzir dados estatísticos diversos que instauram distintas realidades a respeito do mesmo fenômeno e constituem discursos numéricos sobre favela. O trabalho propõe-se a analisar essa problemática a partir de um estudo de análise dos discursos de definições de favela e seus efeitos estatísticos. Assim, pretende-se verificar, a partir dos discursos analisados, as diferenças entre os fenômenos constituídos por cada instituição com o fim de estabelecer o entendimento de favela, para este estudo, como um fenômeno espacial.

**Palavras Chave:** favela, discurso, definição.

## ABSTRACT

This article addresses the issue of discursive disputes to problematize the delimitation of the slum phenomenon by different definitions of established institutions like United Nations, Brazilian Institute of Geography and Statistics and Institute of Applied Economic Research. The study departure problematizes that each definition of slum uses distinctive classification criteria that produces various statistical data. This data establish different realities about the same phenomenon and constitute numerical discourses on slum. The article proposes to investigate this problem analyzing slum definitions speeches and their statistical effects. Within this scope, this study checks, by speech analysis, the differences between the phenomena constituted by each institution in order to establish a slum understanding as a spatial phenomenon.

**Keywords/Palabras Clave:** slum, speech, definition.

## DISCURSO-FAVELA: AS DEFINIÇÕES OPERACIONAIS E A INSTAURAÇÃO DO REAL

Este artigo deriva de dissertação de mestrado defendida em julho de 2016 intitulada Favela-Discurso: a constituição institucional do fenômeno. O estudo é sobre a favela, fenômeno centenário que desde suas manifestações iniciais no Rio de Janeiro passou por inúmeras transformações que o colocaram e ainda colocam em pauta nacional e internacional tanto no meio acadêmico-científico, como na mídia, no cenário político e também no meio cultural. Tratou-se, mais precisamente, de investigação do processo de constituição da favela como um fenômeno espacial a partir de critérios de definição desenvolvidos por instituições estabelecidas, tendo como partida inicial a constatação de que as construções matemático-estatísticas são consideradas única realidade a respeito do fenômeno, tanto em termos de opinião (BACHELARD, 1996 [1938]) como de senso comum científico (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2007 [1968]).

Importante destacar que esta problemática partiu de crítica e ruptura com o que se tem de estabelecido sobre a produção de dados de favela em termos de opinião: as notícias jornalísticas. Uma reportagem do meio de comunicação *online* G1, de março de 2010, (REUTERS, 2010) noticia com otimismo a redução em 16% de população em favelas na última década, no Brasil, usando como base os dados de estudo do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat). Pouco mais de um ano depois, em dezembro de 2011, são lançados os primeiros resultados do censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o mesmo meio de divulgação apresenta a notícia espantosa (AGOSTINO, 2011) de que o número de favelas havia aumentado. A divergência entre as informações aponta para 02 problemas de compreensão do fenômeno. Primeiramente, trata-se por favela qualquer fenômeno, do mais generalizado ao específico, independente da fonte do dado utilizada, sem levar em consideração critérios e métodos adotados pelas instituições. A partir deste problema pode-se perguntar, afinal, a população em favela cresceu ou diminuiu? Além disso, a opinião demonstra que a compreensão do fenômeno é feita a partir de dados matemático-estatísticos, seguindo a lógica do paradigma da representação platônica, sendo os números tratados como única realidade existente (MARZULO, CARVALHO E TESSLER, 2015). Porém, se a compreensão da realidade é feita através de números e existem muitas construções de favela a partir de dados de diversas fontes, existem então muitas realidades de favela? Mas por que apresentá-las como um fenômeno só? Se o dado numérico é real, como pode haver números divergentes

Questão que auxilia o esclarecimento e desenvolvimento desta problemática é a virada linguística, crítica filosófica ao paradigma representacional cujo princípio norteador é "o de que, em termos epistemológicos, a existência do mundo só se objetiva enquanto constituída no pensamento (linguagem)" (ARAUJO, 2007, p.16). Ao definir favela a partir de conceitos operacionais as instituições estão produzindo discursos a respeito do fenômeno. Neste sentido, a veracidade da favela está subordinada a uma construção que é operada discursivamente, ou seja, os dados matemático-estatísticos considerados como constituidores do real pelo paradigma representacional. Discursos estes que possuem vínculo social e estão carregados de questões de ordem política, ética, ideológica, etc. (ARAUJO, 2007). Neste aspecto, a existência de realidades diversas sobre a favela pode ser entendida como discursos variados relacionados através de disputa de poder.

A produção de dados oficiais sobre favela, apesar da crítica e problematização, é importante para compreender a complexidade do fenômeno. Muitos estudos já abordaram a favela, em especial as

cariocas, discutindo e analisando diversos aspectos. Destaca-se o clássico O mito da marginalidade (PERLMAN, 2002 [1977]) que demonstrou, com estudos empíricos em favelas cariocas no final dos anos 60, que a atribuição de marginalidade às favelas e seus moradores é falsa apesar dos pré-conceitos e estigmas de uma classe perigosa e da sua condição de oprimidos. Em Um século de favela (ZALUAR E ALVITO, 2006 [1998]) são apresentados diversos artigos de diferentes autores que buscam desmitificar a favela do senso comum com temas relacionados a políticas públicas, cultura, imaginário popular, religião, etc. Importante destacar também o estudo de Lago e Ribeiro (2001) que apresenta amplo material com dados sociodemográficos para tratar da segregação socioespacial entre o bairro formal e a favela.

Apesar da atual familiaridade com o universo da favela, devido à grande visibilidade dada ao fenômeno pela quantidade de estudos, “a primeira favela já contava com 50 anos de existência quando foi tomada a decisão de realizar um recenseamento específico desse tipo de bairro e seus habitantes” (VALLADARES, 2005, p. 63). Valladares (2005) afirma que o reconhecimento oficial da favela como um espaço urbano presente na cidade do Rio de Janeiro, na época Distrito Federal, ocorreu apenas no Código de Obras de 1937, período em que se percebeu a necessidade de produção de dados quantitativos pertinentes sobre o fenômeno e que dimensões até então desconhecidas foram reveladas.

Não muito diferente de como ocorre atualmente, os primeiros dados oficiais sobre favela também revelaram divergências e contradições entre os estudos dos quais fazem parte. Conforme apresenta Valladares (2005), os 02 primeiros censos sobre as favelas do Rio de Janeiro, - Primeiro Recenseamento das Favelas do Rio realizado em 1948-49 pela Prefeitura do Rio de Janeiro e Recenseamento Geral de 1950, realizado pelo IBGE - apesar de ocorridos em período próximo, apresentaram dados distintos: a pesquisa do IBGE, realizada 02 anos depois do estudo da Prefeitura, com aproximadamente a metade do número de favelas e uma população levemente superior (tabela 1). A autora aponta a hipótese das diferenças dos dados originarem de distinções entre os critérios de definição, porém não afirma precisamente, pois o estudo realizado pela Prefeitura não apresenta seus critérios para identificação das favelas.

Pesquisa	Números de favelas	População em favela (hab.)
Primeiro Recenseamento das Favelas do Rio	105	138.837
Recenseamento Geral de 1950	58	169.305

*Tabela 1- Dados favela e população favelas Rio de Janeiro. Fonte: elaboração da autora, conforme VALLADARES, 2005.*

Mesmo sendo o primeiro recenseamento do IBGE em que as favelas estão incluídas na coleta de dados, Valladares (2005) destaca que já havia preocupação com a discussão metodológica da própria categoria de favela, sendo esta identificada a partir da associação total ou parcial de cinco critérios: 1- proporção mínima de 50 unidades; 2- aspectos físicos e materiais da habitação; 3- ausência de posse do terreno; 4- ausência total ou parcial de infraestrutura pública; e 5- falta de urbanização. Importante destacar que esta definição operacional, apesar de baseada nas favelas do Rio de Janeiro, já possui certo grau de generalização, visto que, após cinco décadas, são diversas as formas de manifestação do fenômeno, não exclusivamente em morros.

Se a definição operacional a respeito de favela já era generalizada no estudo municipal da década de 1950, é de se esperar que a aplicação de estudos que englobem as formas diversas do espaço brasileiro e, que tomam como base a favela carioca, seja também generalizada. "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" (COSTA E NASCIMENTO, 2005, p. 3795). Neste sentido, a generalização de um conceito operacional, associada ao aumento da complexidade do território brasileiro contribui para consolidar os pré-conceitos que estão associados à favela. Além da questão da generalização do conceito para implementação de um estudo mais abrangente, quando há uma variedade de estudos e definições operacionais que produzem dados estatísticos diversos, a dificuldade de circunscrição do fenômeno é ainda maior.

Nacionalmente aumentam as críticas a respeito do que se tem produzido em termos oficiais e sobre o fato de não haver "números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares em todo Brasil" (MARICATO, 2012 [2000] p. 154). Ermínia Maricato, além de acadêmica, foi também Secretária Executiva do Ministério das Cidades entre 2003 e 2005, critica os estudos do IBGE sobre favela, afirmando que seus dados são subdimensionados, principalmente, devido à dificuldade da instituição em conhecer a titularidade da terra sobre as quais as favelas se instalam. Para ela, esse desconhecimento sobre o tema da favela por parte das instituições revela a fragilidade dos dados produzidos, e "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, 2012 [2000], p. 154).

A crítica às definições operacionais de favela e sua relação com a generalização do fenômeno também ocorre em instâncias internacionais. Davis (2006), falando principalmente sobre os estudos do UN-Habitat para *slum*, enfatiza que a construção das definições restringe-se às características físicas e legais do assentamento, porém, mesmo evitando dimensões sociais, essas definições englobam em sua maioria a marginalidade econômica e social. O autor também considera a definição produzida pela UN-Habitat como restrita e, na prática, uma classificação conservadora, pois exclui dos cálculos fenômenos considerados favelas por outras classificações. Diferente de Davis (2006) e apesar da constituição de crítica à produção de dados sobre a favela e deste como critério de veracidade, este trabalho não tem a pretensão de realizar uma avaliação e/ou classificação a respeito da qualidade dos estudos sobre a favela. Independente da consideração de um conceito operacional como conservador ou não, entende-se que as definições de favela são discursos institucionais em busca de instauração, e que as diferenças entre discursos dificultam a compreensão e circunscrição do fenômeno, pois cada critério produz dados diferentes e constrói distintas realidades, operando tanto estatisticamente como na delimitação de territórios.

Para abordar a problemática das definições operacionais de favela, este artigo é estruturado em 04 seções, em que o segundo item, Entendendo o entedimento de favela, apresenta análise de distintas definições operacionais instauradas por instituições estabelecidas. O item Discurso Institucional e efeitos quantitativos desenvolve relações entre as conceitualizações de favela analisadas no item anterior e seus dados matemático-estatísticos. Por fim, em A mesma favela?, retoma-se o problema da conceitualização e circunscrição da favela como fenômeno espacial à luz das discussões do Planejamento Urbano e das Ciências Sociais.

## ENTENDENDO O ENTENDIMENTO DE FAVELA

A favela é um fenômeno paradigmático brasileiro e com repercussão mundial, sendo assim as instituições escolhidas para análise compõem um arranjo de variadas instâncias de estabelecimento e atuação, ou seja, instituições nacionais e intergovernamentais que produzem estudos em nível global, nacional e municipal. São elas: 1. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat); 2. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); 3. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Além de uma questão de variação de instância de atuação, a escolha das instituições está baseada na relevância e reconhecimento das mesmas e de seus estudos e pesquisas a respeito do fenômeno. Ou seja, instituições e estudos tidos como referência, tanto para estudos e pesquisas de outras instituições, bem como para a execução de políticas públicas, para estudos acadêmico-científicos e para a mídia. Cada uma das instituições produziu uma gama de estudos sobre o fenômeno favela através dos respectivos termos: 1. *Slum*; 2. aglomerado subnormal; 3. assentamento precário. Os estudos aqui analisados (tabela 2) também foram selecionados pelas relevância e repercussão, conforme crítica deste estudo baseada em como as definições de favela e seus efeitos estatísticos e cartográficos são apreendidos em termos de senso comum (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2007 [1968]). É importante mencionar que, além de relevância e repercussão, foi estabelecido um recorte temporal que compreende a primeira década do século XXI, período em que aparecem as grandes diferenças entre os resultados dos estudos da UN-Habitat e dos censos 2000 e 2010 do IBGE.

Documento	Termo	Instituição	Ano
<i>The Challenge of Slums: global report on human settlements</i>	<i>Slum</i>	UN-HABITAT	2003
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento	Assentamento precário	IPEA	2004
Aglomerados Subnormais: primeiros resultados	Aglomerado subnormal	IBGE	2011

Tabela 2- Documentos analisados. Fonte: elaboração da autora.

Com base na ideia da linguagem como constituidora de realidades e das disputas discursivas por instauração do real, a investigação aqui apresentada é sobre a incidência de diversas definições a respeito da favela na circunscrição do fenômeno. Tomou-se como aporte o método de Análise de Discurso (AD) que objetiva "compreender a reflexão sobre a linguagem como um campo que transcende às ordens semântica e sintática" (ARAUJO ET AL., 2009, p.03). Uma extensa análise dos documentos citados acima já foi desenvolvida em pesquisa de mestrado<sup>1</sup>, no entanto, os 03

<sup>1</sup> Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/148178>

subitens a seguir trazem questões fundamentais a respeito dessa análise para que seja possível estabelecer relações entre as noções de favela de cada instituição.

### **A favela como *slum***

O relatório analisado denomina-se *The Challenge of Slums: global report on human settlements*, e foi publicado em 2003 pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos da ONU (UN-Habitat). O UN-Habitat foi criado no final da década de 1970 com o objetivo de estudar e desenvolver políticas para o beneficiamento social e ambiental dos assentamentos humanos. O programa pertence à ONU, instituição internacional fundada em 1945, no final da Segunda Guerra Mundial, e formada por países que se reuniram voluntariamente com objetivo de trabalhar pela paz e pelo desenvolvimento mundial. O contexto de publicação do documento é o período em que ocorria o aprofundamento do processo de globalização econômica com a abertura de mercado e o aumento da competitividade e consequentemente do desemprego e dos índices de desenvolvimento humano. O início do século XXI também é marcado pelas guerras contra o terror, iniciativa militar norte americana iniciada em 2001 que invadiu e ocupou por quase uma década os países Iraque e Afeganistão com o intuito de combater o terrorismo, mas que provocou violações de direitos humanos e destruição de cidades bombardeadas e a desestruturação social, econômica e política dos países. Neste sentido, o contexto de elaboração do documento do UN-Habitat é de detecção de uma gravidade das condições sociais da população pobre mundial, principalmente nos países não desenvolvidos.

No documento são identificados vários posicionamentos sobre a favela, principalmente no que diz respeito aos caracteres espaciais, econômicos, políticos, técnicos, teóricos e sociais do surgimento do fenômeno, de suas características e distribuição no mundo e nas cidades. No entanto, todos os posicionamentos partem de um caráter ideológico preocupado com a melhora das condições de vida da humanidade. Há uma visão de mundo que busca solucionar os problemas da humanidade pode ser identificada em momentos em que são creditados ao estudo em questão esperança de superação e estímulo para que as autoridades políticas, a sociedade civil e as instituições internacionais “avancem com maior determinação e conhecimento em nosso esforço comum para ajudar moradores de *slums*<sup>2</sup> do mundo a alcançar vidas de dignidade, prosperidade e paz” (UN-HABITAT, 2003, p.v, tradução dos autores<sup>3</sup>)<sup>4</sup>.

Apesar da ideia de *slum* como um problema a ser resolvido, há também no relatório um cuidado em apontar não apenas o lado negativo do fenômeno, afirmando que “a maioria dos moradores de *slum* são pessoas lutando para fazer uma vida honesta, dentro do contexto de grande pobreza urbana e do desemprego formal.” (UN-HABITAT, 2003, p.vi)<sup>5</sup>. No entanto, apesar da tentativa de uma construção mais abrangente a respeito do fenômeno e de seus moradores, o documento ainda reconhece que “*slum* representa o pior da pobreza urbana e da desigualdade” (UN-HABITAT, 2003, p. v)<sup>6</sup>. E é a noção dos problemas de *slum* que compõem a sua definição operacional,

<sup>2</sup> Decide-se não traduzir a palavra ‘slum’, devido ao termo estar relacionado à definição operacional do UN-Habitat.

<sup>3</sup> Documento sem edição em português e traduzido pela autora.

<sup>4</sup> [...] move ahead with greater determination and knowledge in our common effort to help the world’s slum dwellers to attain lives of dignity, prosperity and peace.

<sup>5</sup> [...] most slum dwellers are people struggling to make an honest living, within the context of extensive urban poverty and formal unemployment [...]

<sup>6</sup> [...] slums represent the worst of urban poverty and inequality.

desenvolvida a partir da necessidade de operacionalização do entendimento de *slum* para que o fenômeno possa ser quantificado em nível mundial. *Slum* é caracterizada por uma associação de fatores considerados indicadores que são agrupados e apresentados sob a forma de uma tabela (figura 1) e que juntos compreendem a definição operacional que combina, em graus diferentes, características físicas e legais, não levando em consideração dimensões sociais, escolha justificada por estes aspectos serem difíceis de mensurar.

Característica	Indicador	Definição
Acesso à água	Abastecimento inadequado de água potável (indicador 30 do ODM ajustado)	Um assentamento tem um abastecimento inadequado de água potável se menos de 50% das famílias tem abastecimento qualificado: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ligação domiciliar;</li> <li>- acesso à fonte de água pública;</li> <li>- coleta de água da chuva;</li> </ul> com no mínimo 20 litros/pessoa/dia disponível dentro de uma distância aceitável de coleta.
Acesso à saneamento	Saneamento inadequado (indicador 31 do ODM)	Um assentamento tem saneamento inadequado se menos de 50% das famílias tem saneamento qualificado: <ul style="list-style-type: none"> <li>- esgoto público;</li> <li>- fossa séptica;</li> <li>- latrina com descarga de água;</li> <li>- latrina ventilada.</li> </ul> O sistema de eliminação de dejetos é considerado adequado se é privado ou compartilhado por um máximo de duas famílias.
Qualidade estrutural habitacional	a. Localização	Proporção de famílias residindo em um sítio perigoso ou perto dele. As seguintes localizações devem ser consideradas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- habitação em zonas geologicamente perigosas (deslizamento de terra/terremotos e inundações);</li> <li>- habitação em montanhas de lixo ou ao pé delas;</li> <li>- entorno das habitações com áreas de alta poluição industrial;</li> <li>- entorno das habitações com outras áreas de risco (por exemplo, estradas de ferro, aeroportos, linhas de transmissão de energia)</li> </ul>
	b. Permanência de estrutura	Proporção de famílias que vivem em estruturas temporárias e/ou degradadas. Os seguintes fatores devem ser considerados ao colocar uma unidade habitacional nessas categorias: <ul style="list-style-type: none"> <li>- qualidade de construção (por exemplo, materiais utilizados para a parede, piso e telhado);</li> <li>- conformidade com os códigos de construção locais, normas e estatutos.</li> </ul>
Superlotação	Superlotação	Proporção de domicílios com mais de duas pessoas por cômodo. A alternativa é estabelecer um padrão mínimo para a área do piso por pessoa (por exemplo, 5 metros quadrados).
Segurança da posse	Segurança da posse (indicador 32 do ODM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporção de domicílios com título formal tanto de terra como de residência;</li> <li>- Proporção de domicílios com título formal ou de terra ou de residência;</li> <li>- Proporção de domicílios com acordos de vínculo ou qualquer documento como prova de um acordo de posse.</li> </ul>

Figura 1- Definição operacional de *slum*. Fonte: elaboração da autora, conforme UN-HABITAT, 2003, p. 12.

Pela figura, percebe-se que 04 das 05 características estão relacionadas às questões físicas e materiais do fenômeno, sendo 02 características relacionadas aos serviços básicos (Acesso à água

e Acesso a saneamento<sup>7</sup>), 01 relacionada aos aspectos materiais e de localização da habitação (Qualidade estrutural da habitação<sup>8</sup>) e outra relacionada à densidade de moradores por domicílio (Superlotação<sup>9</sup>). A quinta característica de identificação de favela relaciona-se com questões legais relacionadas ao terreno e à residência (Segurança de posse<sup>10</sup>). Por mais que os critérios sejam considerados qualitativos e definidos através de termos como fornecimento inadequado de água potável, saneamento inadequado, local perigoso, estruturas temporárias e / ou degradadas<sup>11</sup>, suas verificações e aplicações são quantitativas, sempre relacionadas à proporção de domicílios e famílias em que o aspecto qualitativo ocorre.

Importante destacar que esta definição operacional foi discutida e elaborada em *Expert Group Meeting on Urban Indicators Secure Tenure, Slums and Global Sample of Cities* (EGM), *workshop* realizado no final de 2002 em Nairóbi, reunindo profissionais de diversos países e o Secretariado do UN-Habitat. Além disso, o documento aqui analisado é o primeiro relatório a apresentar resultados de uma avaliação global sobre *slums* produzido posteriormente à Declaração do Milênio, documento assinado em 2000 por representantes de vários países que se comprometem com a erradicação da extrema pobreza e cujo primeiro relatório brasileiro é apresentado a seguir.

### **A favela como assentamento precário**

O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, publicado em 2004, é o primeiro de 05 relatórios que acompanha o progresso do Brasil frente às metas da Declaração do Milênio. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) são coordenados e monitorados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e constituem 08 desafios para melhorar as condições de vida da população mundial. Aqui a favela é entendida como assentamento precário que é uma das inúmeras temáticas investigadas nos relatórios do ODM.

O enunciado foi publicado em período de ascensão de um partido político considerado de esquerda ao poder da Presidência da República. Neste sentido, nacionalmente desenvolve-se um contexto de mudança de orientação da política econômica e de propostas e implantações de políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social, período posteriormente conhecido como Era Lula, remetendo aos dois mandados do Presidente em questão (MARICATO, 2011). Através deste contexto político identifica-se no documento um posicionamento ideológico que acredita alcançar as metas do ODM através da noção de crescimento e desenvolvimento. Noção esta que está atrelada à relação entre aspectos econômicos e sociais e que é denominada no documento por termos como “desenvolvimento inclusivo e equitativo nas sociedades” (BRASIL, 2004, p.09) e “desenvolvimento sustentado acompanhado da desconcentração da renda” (BRASIL, 2004, p.09). Nota-se que o caráter governamental do discurso foca no planejamento e execução de políticas públicas para bater as metas do ODM, e, no que diz respeito aos assentamentos precários, foca na agenda do Governo para políticas e programas relacionados à habitação popular.

---

<sup>7</sup> Access to water, Access to sanitation.

<sup>8</sup> Structural quality of housing.

<sup>9</sup> Overcrowding.

<sup>10</sup> Secure tenure.

<sup>11</sup> Inadequate drinking water supply, inadequate sanitation, hazardous site, temporary and/or dilapidated structures.

O relatório é uma produção realizada em nível nacional, mas que segue as metas e os indicadores criados pela ONU e para uma pesquisa global, ou seja, não exclusiva a este documento. Sendo assim, não há no documento uma preocupação em demonstrar e justificar a conceitualização de favela, e, apesar de critérios serem desagregados e adaptados para a situação brasileira, a abordagem foca nas questões que dizem respeito à forma de aplicação dos indicadores do ODM. Segundo o documento, “o indicador escolhido para esta meta é a proporção de domicílios com posse segura da moradia” (BRASIL, 2004, p.73), não entanto, o termo escolhido não deixa claro se haviam outros indicadores na composição de definição de assentamentos precários. O documento também não apresenta a especificação de segurança de posse da moradia, apenas a consideração de que “esse indicador diz respeito mais à moradia adequada do que à segurança da moradia [...] por esse motivo, neste relatório o indicador será tratado como relativo ao número de domicílios com condições de moradia adequadas” (BRASIL, 2004, p.74), sendo a definição de assentamentos precários calculada a partir da seguinte operacionalização de método:

Subtraiu-se do total de domicílios particulares permanentes urbanos os domicílios que apresentavam pelo menos um dos seguintes tipos de inadequação habitacional: ausência de água de rede geral, canalizada para o domicílio ou para a propriedade; ausência de esgoto sanitário por rede geral ou fossa séptica; área insuficiente para morar, medida pelo adensamento excessivo, isto é, domicílios com mais de três pessoas por cômodo servindo como dormitório; qualidade estrutural inadequada, devido ao uso de materiais não duráveis nas paredes e teto, ou à não conformidade com os padrões construtivos e urbanísticos (aglomerados subnormais); e insegurança da posse, como no caso dos domicílios edificados em terrenos de propriedade de terceiros e outras condições de moradia, como invasões (BRASIL, 2004, p.74).

Nota-se, assim como na avaliação do indicador proposto, como na descrição da forma de cálculo, que o monitoramento da meta do ODM é realizado pela quantidade de moradias adequadas, mesmo a meta referindo-se à diminuição dos assentamentos precários. Além disso, o fenômeno definido é associado à unidade habitacional, e não à noção de agrupamento como o termo assentamento sugere. Percebe-se também que as inadequações habitacionais subtraídas do cálculo estão relacionadas às questões físicas e legais, sem levar em consideração questões sociais e econômicas do fenômeno e de seus moradores. Há também uma relação estabelecida entre o critério de conformidade com os padrões construtivos e urbanísticos e o conceito de aglomerado subnormal criado pelo IBGE, que não é justificada e substanciada, podendo indicar que os dados referentes a este critério são provenientes do estudo do IBGE, ou que este critério é estabelecido com base no adotado em aglomerado subnormal.

Cabe ressaltar que, a definição redigida como um método de cálculo explicita que esta pesquisa não diz respeito a levantamento de dados em campo, mas sim de manipulação estatística com bases preexistentes. Neste sentido, apesar de coordenação do IPEA, há participação do IBGE na produção deste relatório, principalmente no que diz respeito à base de dados utilizada neste estudo proveniente das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD). No entanto, o IBGE produz seu próprio estudo sobre as favelas denominadas de aglomerados subnormais.

### **A favela como aglomerado subnormal**

O enunciado do IBGE intitulado Aglomerados Subnormais: primeiros resultados foi publicado em 2011, apresentando uma série de resultados referentes à pesquisa do Censo Demográfico de 2010 sobre aglomerados subnormais. O censo de 2010, além de produzir um levantamento convencional da população e dos domicílios nacionais, tem a particularidade de desenvolver um estudo temático sobre os aglomerados subnormais, sendo o documento em questão a primeira de

uma série de publicações sobre o tema. O período de publicação do censo de 2010 é o de transição de mandato de Presidência da República, porém de sucessão de poder pela terceira vez consecutiva de um mesmo partido considerado de esquerda, período economicamente próspero e estável para o país e de implementação de inúmeras políticas nacionais de cunho social. O IBGE, por ser uma instituição pública federal, também passou pelo contexto de renovação política e troca de presidência. O Instituto, que anteriormente era presidido por economistas renomados e politicamente influentes, tem, pela segunda vez, um servidor de carreira como Presidente da instituição, facilitando seu reconhecimento internamente ao quadro técnico.

O documento não demonstra preocupação em contextualizar e justificar a utilização do termo aglomerado subnormal, muito menos de construir uma relação do conceito com o fenômeno do qual ele aborda. Também não há intenção de uma avaliação valorativa sobre o fenômeno e sua população e de apresentação de justificativas e contextos para sua formação e permanência, havendo apenas uma descrição sobre aspectos dos aglomerados subnormais através dos dados coletados no estudo. A publicação é permeada por um posicionamento ideológico de que através da neutralidade do ato científico chega-se mais perto da verdade, ou seja, a abstenção do juízo de valor condiciona a objetividade da pesquisa em questão. Neste sentido, a maior preocupação presente no documento é de apresentar e elencar as “inovações gerenciais, metodológicas e tecnológicas [introduzidas] para melhorar os padrões de qualidade na identificação dos aglomerados subnormais” (BRASIL, 2011, p.08), demonstrando grande esforço de objetivar os diversos processos do estudo e de diminuir a subjetividade a respeito de um tema tão complexo e controverso, com o intuito de minimizar os erros de coleta.

Percebe-se que a pesquisa sobre os aglomerados subnormais é enfatizada pela necessidade de concepção de “um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais” (BRASIL, 2011, p.07, grifos da autora). O tratamento do aglomerado subnormal como especial e sua diferenciação do restante da cidade ressaltando a demanda de políticas públicas também especiais acabam por justificar a produção de informações sobre o tema que sirvam de base para possíveis intervenções no fenômeno. O foco nas questões técnicas acaba por constituir um posicionamento de que para a produção de uma pesquisa é necessária a sua operacionalização, ou seja, a realização de uma coleta de dados precisa sobre aglomerados subnormais necessita de critérios de definição com “certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País” (BRASIL, 2011, p.26). Não há construção de um contexto que realmente apresente como ocorreram as dinâmicas da favela ao longo do tempo, nem são levadas em consideração questões sociais, apenas características físicas e condições legais do fenômeno, conforme a definição:

O setor especial de aglomerado subnormal 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 densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser 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 10 anos ou menos); e

b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características:

- 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

- precariedade de serviços públicos essenciais.

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. (BRASIL, 2011, p.27, grifos da autora).

Percebe-se que os critérios de definição de aglomerados subnormais são apresentados através de uma hierarquia de relevância, sendo os principais relacionados à quantidade mínima de unidades habitacionais e à ausência do título de propriedade da terra. Os critérios físicos relacionados a características qualitativas, como carências de serviços e formas de urbanização, são apresentados de forma genérica, estando condicionados a termos como em geral ou em sua maioria. Além disso, estes critérios não são prioritariamente constituidores do fenômeno, pois apenas um deles é necessário para sua identificação.

---

Após análises individuais dos documentos institucionais e suas respectivas definições de favela, cabe agora estabelecer relações entre estes discursos e entre seus efeitos matemático-estatísticos.

## DISCURSO INSTITUCIONAL E EFEITOS QUANTITATIVOS

A partir das análises apresentadas no item anterior, pode-se notar que a favela é abordada pelos discursos institucionais tendo como principal condição a ideia de problema que precisa de solução. A favela instaurada pelo documento IBGE (BRASIL 2011) é um fenômeno problemático que, assim como o entendimento do relatório do IPEA (BRASIL, 2004), necessita de políticas públicas especiais. O documento do IPEA (BRASIL, 2004) entende o fenômeno através da solução por políticas habitacionais voltadas ao financiamento popular. Para o UN-Habitat (2003) o foco das instituições brasileiras em solucionar o problema das favelas com políticas habitacionais é ineficiente e insuficiente, demonstrando falta de vontade política, visto que são decisões já apontadas como falhas em seu relatório (UN-HABITAT, 2003) e que desconsideram problemas mais profundos como geração de renda, acessibilidade enquanto mobilidade e pobreza. A favela do UN-Habitat (2003) é solucionada através de políticas e de ações tomadas em diversas instâncias e escalas e que considere não só o problema habitacional. Para as instituições brasileiras, o fato de o UN-Habitat ser uma instituição global posicionada acima dos estados nacionais o coloca em posição favorável de acionar as diversas instâncias de atuação política e de propor uma solução para a favela de forma estruturada e global, porém, não leva em consideração as particularidades políticas e econômicas dos países, principalmente os que estão em desenvolvimento, como o caso do Brasil.

A favela condicionada a uma questão problemática é atribuída a diversos fatores, sendo o problema mais evidente relacionado com a associação do fenômeno a questões legais e informais. Em todos os discursos institucionais analisados a favela é associada a algum tipo de irregularidade, principalmente no que diz respeito à questão fundiária, ou seja, ao entendimento do fenômeno como uma ocupação em que os moradores não possuem título de propriedade do terreno. No entanto, para o relatório UN-Habitat (2003) a diversidade de formas de ocupação pelo mundo faz com que o problema legal fundiário da favela permeie outros aspectos, sendo abordado pelo critério de segurança de posse, cuja identificação do fenômeno também leva em conta os domicílios com título de terreno e/ou de propriedade, ou apenas com acordos de vínculo. A segurança de posse também é um critério utilizado no cálculo para o monitoramento das metas do

ODM, no entanto, para o relatório do IPEA (BRASIL, 2004), a favela é caracterizada pela insegurança de posse e acaba sendo entendida como ocupação em terreno de propriedade alheia ou invasões, como no documento do IBGE (BRASIL, 2011).

Além do problema legal fundiário, são atribuídas às favelas outras formas de irregularidade, como no caso dos documentos do IBGE (BRASIL, 2011) e do IPEA (BRASIL, 2004) que compreendem a favela como um fenômeno que está fora dos padrões urbanísticos. Junto ao IPEA (BRASIL, 2004) e ao IBGE (BRASIL, 2011), o UN-Habitat (2003) também estabelece um entendimento de favela pela não conformidade do fenômeno em relação a padrões e normas construtivas. Sendo assim, percebe-se que é estabelecida uma relação entre os problemas legais fundiários da favela e a informalidade dos tipos e formas de ocupação do fenômeno.

Outro aspecto que complementa a compreensão do entendimento de favela nos discursos institucionais diz respeito a características físicas do fenômeno, principalmente no que diz respeito a questões habitacionais. Todas as instituições consideram a favela como um fenômeno cujos serviços considerados básicos apresentam alguma forma de debilidade, no entanto, o entendimento de serviço básico varia conforme instituição. Para o UN-Habitat (2003) e para o IPEA (BRASIL, 2004) a favela é compreendida pela inadequação do abastecimento de água e esgoto, no entanto o IBGE (BRASIL, 2011) entende o acesso à energia elétrica também como um serviço essencial que é inadequado na favela. Além dos problemas de abastecimento de serviços básicos, outro problema habitacional atribuído ao fenômeno favela por todas as instituições diz respeito às altas proporções de moradores por domicílio.

Importante ressaltar que o entendimento de favela condicionado a aspectos físicos e legais estão relacionados à operacionalização de um conceito em critérios de identificação do fenômeno para produção de uma base matemático-estatística. A abordagem operacional do relatório UN-Habitat (2003) é desenvolvida a partir da combinação variada de critérios, sem haver hierarquia entre os mesmos, ou o estabelecimento de um critério constituidor do fenômeno, o que remete a realização de um estudo global que deve contemplar formas diversas de manifestação de favela. Para o documento do IBGE (BRASIL, 2011), a definição do UN-Habitat (2003) por uma variação de combinações de critérios é possível, pois o estudo global sobre favelas é realizado a partir da manipulação de bases de dados nacionais pré-existent e não pela realização de pesquisas de campo, como ocorre nos Censos Demográficos do IBGE que acabam desenvolvendo uma definição operacional mais restrita que a do UN-Habitat (2003) e que é condicionada a critérios legais e de dimensões mínimas do fenômeno. Da mesma forma que no documento do UN-Habitat (2003) a operacionalização da favela do relatório do IPEA (BRASIL, 2004) também é desenvolvida pela combinação variada de critérios que são aplicados na base estatística brasileira sem aproximação com o fenômeno para sua identificação.

A partir da operacionalização de favela nota-se, em todos os discursos institucionais analisados, o entendimento de que as quantificações de favela auxiliam na compreensão da realidade do fenômeno. Na tabela 3 são apresentadas as quantificações de população em favela em nível nacional, neste sentido, utilizam-se os dados estabelecidos a partir da operacionalização do fenômeno pelo UN-Habitat (2003), pelo IBGE (BRASIL, 2011) e pelo IPEA (BRASIL, 2004). O dado de população em favela do IBGE é referente ao documento analisado (BRASIL, 2010), no entanto para efeitos comparativos, o dado de favela do UN-Habitat é referente ao ano de 2009 e fornecidos em outro documento (UN-HABITAT, 2012) cuja definição de favela permanece a mesma. Já o dado de população em favela proveniente do estudo do IPEA, além de também ser referente a ano que permita comparação com os outros dados de favela, é construído com base no dado de população nacional urbana fornecido pela PNAD (BRASIL, 2008).

Instituição	IPEA 2008 a	UN-Habitat 2009 b	IBGE 2010 c
População em favela	54,57 mi	45,50 mi	11,42 mi

*Tabela 3 - População em favelas no Brasil conforme IBGE, UN-Habitat e IPEA. Fonte: elaboração da autora, conforme a: BRASIL, 2008; BRASIL, 2010; b: UN-HABITAT, 2012; c: BRASIL, 2011.*

A partir da tabela 3 é possível verificar que, em escala nacional, as construções estatísticas da realidade do fenômeno favela desenvolvidas pelas instituições são diferentes entre si. Nota-se que as quantificações de favela são efeitos da operacionalização do fenômeno em critérios de definição e que a composição desses critérios acaba produzindo resultados diferentes entre si. Ou seja, critérios menos restritos acabam quantificando maior número de favelas, como ocorre com os dados do UN-Habitat (2012) e do IPEA (BRASIL, 2008) cujas operacionalizações do entendimento de favela são estabelecidas por uma combinação variada de critérios e que computam entre 45 milhões e 54 milhões de habitantes em favela no Brasil. Para o IBGE (BRASIL, 2011), cuja definição de favela está condicionada aos critérios principais de ausência de título de propriedade do terreno e dimensão mínima do fenômeno, a realidade estatística da favela é de 11,42 milhões de habitantes, valor consideravelmente inferior aos apresentados no relatório do IPEA e do UN-Habitat. No entanto, mesmo as quantificações de favela do IPEA (BRASIL, 2008) e do UN-Habitat (2012) sendo incrivelmente maiores, entre si os valores apresentam diferenças de aproximadamente 9 milhões de habitantes. O que diferencia a quantificação de favela entre o relatório do IPEA (BRASIL, 2008) e do UN-Habitat (2012) também está relacionado com uma operacionalização do entendimento do fenômeno, visto que ambas as instituições constroem estatisticamente a favela a partir da mesma base de dados matemático-estatística pré-estabelecida e que coincidentemente é desenvolvida pelas PNAD's do IBGE. Sendo assim, a diferença de 9 milhões de habitantes em favela entre os dados do IPEA (BRASIL, 2008) e do UN-Habitat (2012) refere-se ao fato de o IPEA (BRASIL, 2004), através do relatório do ODM, compreender a favela a partir da unidade habitacional independente de sua localização em conjunto, e do UN-Habitat (2003) relacionar, em seu documento, o fenômeno a uma noção de conjunto de domicílios e famílias.

## A MESMA FAVELA?

Há quase 40 anos atrás, mais especificamente em 1977 era publicado O Mito da Marginalidade, resultado do estudo de Janice Perlman, nos anos 1968 e 1969, em favelas cariocas. Naquela época Perlman (2002 [1977]) confrontou teorias da marginalidade para comprovar que os favelados não são marginais e de fato são integrados à sociedade social, cultural, política e economicamente, porém estão ligados ao sistema de forma assimétrica, pois são explorados, reprimidos e estigmatizados por este sistema social fechado, ou seja, “não são passivamente marginais em termos das suas próprias atitudes e comportamento, ao contrário, estão sendo ativamente marginalizados pelo sistema e pela política oficial” (p. 235). Junto à crítica de Perlman (2002 [1977]) de como as favelas e seus moradores são vistos e tratados, outros autores (VALLADARES, 2005; ZALUAR E ALVITO, 2006 [1998]) afirmam que a noção da favela como problema, no sentido de algo marcado por aspectos negativos, surge juntamente com a descoberta do fenômeno, há mais de século.

O que se percebe é que as favelas ainda são compreendidas pelos discursos institucionais como principal condição a ideia de problema. Para as instituições analisadas através de suas publicações, um dos fatores que condiciona a favela como um problema diz respeito ao

entendimento do fenômeno através da ausência, seja pela falta de título de propriedade da terra, pela carência em relação ao fornecimento dos serviços básicos, ou até mesmo pela falta de regularização e organização urbanística e construtiva. Estas visões da favela como

lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido com sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas [...] fizeram do favelado um bode expiatório dos problemas da cidade, o 'outro', distinto do morador civilizado (ZALUAR E ALVITO, 2006 [1998], p. 19-20).

Sendo assim, mais de um século após o surgimento da favela, a constatação de que o fenômeno continua sendo tratado como um problema pelas instituições cujos discursos foram analisados demonstra que a abordagem sobre a favela continua a mesma apesar das transformações ocorridas nas cidades, no próprio fenômeno, nos estudos acadêmicos e na produção artístico-cultural.

A compreensão da favela como um problema e como um espaço de ausência no sentido de carência são atribuições ao fenômeno devido às suas condições físicas e de habitabilidade, sem haver uma construção sociocultural do fenômeno. Ou seja, ao estabelecer o entendimento de favela, as instituições em tela não analisam ou caracterizam seus moradores, no entanto:

os estudiosos combinaram estas características físicas com o que supõem sejam os correspondentes estilos de vida e atributos sociais, alargando a definição de marginalidade a partir do habitat externo do pobre para incluir qualidades interiores pessoais (PERLMAN, 2002 [1977], p. 126).

Sendo assim, a favela é entendida pelas instituições a partir da circunscrição de um espaço que delimita essa marginalização diferenciando os que se situam dentro dos que estão fora. Esta delimitação da favela a partir da noção de problema e da ideia de carências acaba estabelecendo uma concepção dualista do fenômeno (ZALUAR E ALVITO, 2006 [1998]; MARZULO, 2005; PERLMAN, 2002 [1977]) identificada nos discursos institucionais seja através de expressões que caracterizam a favela como "esta parte das cidades" (BRASIL, 2011, p. 07), seja pela apresentação de seus dados quantitativos comparados com os do restante da cidade (BRASIL, 2004; BRASIL, 2011).

As delimitações de favela instauradas pelos discursos institucionais analisados são estabelecidas através de definições desenvolvidas por grupos de técnicos especialistas sem participação da população do fenômeno. Da mesma forma, o reconhecimento da favela ocorreu através de processos que não incluíam a população local, utilizando imagens de satélite (BRASIL, 2011), dados cadastrais municipais (BRASIL, 2011) e através de manipulação de bases estatísticas pré-existentis (UN-HABITAT, 2003; BRASIL, 2004). Percebeu-se que as instituições estão preocupadas em demonstrar uma realidade técnica sobre o fenômeno através de um conhecimento expert internacional (SANTOS, 1999), o que não necessariamente diz respeito ao âmbito da instituição, mas à sua produção de conhecimento afastada do local e que desconhece, e por isso desconsidera, o cotidiano em suas delimitações de favela. Sendo assim, as favelas instauradas são delimitadas de cima para baixo, sem levar em conta a noção de território usado, que é a imbricação forma-conteúdo de dinamismos socioespaciais e socioterritoriais (SANTOS, 1999).

O estabelecimento da realidade da favela através dos dados matemático-estatísticos expressa a necessidade que as instituições tem de ver a favela em conjunto, de forma totalizante (CERTEAU, 1994 [1990]). No entanto, a necessidade de um olhar totalizador sobre o fenômeno está relacionada com a necessidade de organização e controle, neste sentido, os discursos institucionais que circunscrevem a favela a partir de definições, buscam conhecer o fenômeno

através da noção de marginalidade e das quantificações do problema, mas também desenvolver estratégias de organização desses espaços. Esses voyeurs institucionais necessitam ver a favela de forma totalizante (CERTEAU, 1994 [1990]) e por isso se afastam do fenômeno e o olham de cima, e acabam delimitando definições de favela generalizadas e baseadas na noção de problema.

Se por um lado conclui-se que as instituições governamentais juntamente ao UN-Habitat entendem a favela sustentando estereótipos que generalizam o fenômeno a partir da ideia de problema e da noção de carências, justificando essa generalização para abarcar as diversidades da favela, por outro Valladares (2005) defende que é justamente por essa heterogeneidade física, social e espacial que as favelas não podem ser alinhadas em uma categoria única e distinta. No caso dos discursos institucionais analisados, além da questão da generalização do entendimento de favela, as definições do fenômeno são distintas entre si, e, apesar de apresentar elementos em comum, principalmente no que diz respeito à noção de problema e carência, produzem resultados diversos sobre a favela. Neste sentido, questiona-se a validade da produção de estudos para delimitações de fenômenos tão generalizados e principalmente a necessidade de associação deste fenômeno à favela, seja pelas instituições, seja pelo senso comum.

Seguindo a indagação a respeito do entendimento de favela a partir de fenômenos tão generalizados, Marzulo (2005) afirma que a favela ainda tem posição central como paradigma do espaço das classes populares e por isso tem centralidade analítica que deve ser explorada, no entanto esta dinâmica da favela é paradigmática, pois se alastra pela periferia metropolitana em geral como um padrão-favela, a favela contemporânea, ou seja, a generalização dos fatores antes atribuídos especificamente à favela para o conjunto do espaço dos pobres das classes populares e a ampliação da segregação socioespacial e da degradação desses espaços. Ou seja, apesar da melhora das condições de vida nas favelas, essa generalização do padrão-favela deve-se principalmente pela precarização das relações de trabalho e aumento da taxa de desemprego e pela consequente degradação dos bairros populares periféricos. Pode-se perceber que a generalização da favela contemporânea de Marzulo (2005) segue a ideia de ampliação das condições urbanas e socioeconômicas do fenômeno através de um nivelamento entre favela e bairros populares, e, por outro lado, que as generalizações estabelecidas pelas instituições restringem a favela a aspectos já desmistificados e que não são mais exclusivos do fenômeno. Neste sentido, se a favela contemporânea é a segregação ampliada, o questionamento antes posto é reformulado para indagar a relevância da produção de pesquisas institucionais que servirão de base para políticas públicas e que desconsideram este nivelamento das classes populares e esta ampliação dos processos de segregação. Ao invés de contornos e formas bem definidas as favelas contemporâneas deveriam ser delimitadas – ou não – com linhas mais suaves e descontínuas ou por transparências.

Aproximando as conclusões à discussão do Planejamento Urbano, destaca-se a questão que diz respeito ao entendimento da favela, pelos discursos institucionais analisados, como um problema fundiário. A partir desta constatação algumas ressalvas precisam ser feitas e a primeira delas diz respeito à favela contemporânea (MARZULO, 2005), ou seja, que desconsiderando a condição fundiária o leque de abordagens sobre a problemática da favela se abre e engloba outras formas de ocupações populares que apresentam características urbanas e socioeconômicas similares à favela, mas são consideradas formalizadas. Exemplos que ilustram esta condição são os conjuntos habitacionais como, no Rio de Janeiro, o Cidade de Deus construído na década de 60, com verba pública e a partir de políticas de remoção, mas que “reproduz, no plano horizontal cheio de ruas e praças, todas as formas de associação e todos os problemas que existiam nas 23 favelas de onde vieram seus moradores” (ZALUAR E ALVITO, 2006 [1998], p. 21).

Cabe ressaltar que, a construção de conjuntos habitacionais mal localizados não é a única solução apresentada pelo poder público para o problema da favela, destacando também as políticas de urbanização – como Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, e Programa Integrado, em Diadema – que, além de economicamente mais viáveis que a construção de novas habitações, quando bem sucedidas, acabam levando em consideração os interesses dos moradores e suas relações com o território (MARICATO, 2003). A urbanização de favelas tem o potencial não só de melhorar a qualidade de vida de seus moradores, como de fomentar a organização e a participação da população nos processos decisórios que o afetam diretamente.

Seguindo a linha de programas públicos habitacionais que resultam na inserção de grandes conjuntos habitacionais populares na extrema periferia das cidades cita-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 pelo Governo Federal, não especificamente como solução para remoção de favelas. Este programa retoma a política habitacional nacional, porém, diferente dos conjuntos habitacionais desenvolvidos anteriormente pelo Estado, trata-se de repasse de verba federal a empresas da construção civil. O PMCMV recebe crítica (MARICATO, 2011) por gerar impactos negativos nas cidades, pois a localização inadequada das novas moradias é definida nos municípios e metrópoles por agentes do mercado imobiliário, no entanto, conforme já exemplificado com o Cidade de Deus, a implantação de conjuntos habitacionais pelo Poder Público não garante boa localização para habitação popular. Em ambos os casos o que se vê são os poderes dos agentes econômicos hegemônicos exercendo a política (SANTOS, 1999).

A segunda ressalva a ser feita a respeito da constatação que as instituições analisadas entendem a favela a partir do problema legal fundiário é que a questão da terra é tida no Brasil como um nó na sociedade que fomenta desigualdade por relacionar a propriedade fundiária aos poderes políticos e econômicos através de uma construção ideológica (MARICATO, 2011). É importante ressaltar que a ilegalidade de ocupação não necessariamente diz respeito aos pobres, como no caso da Ilha dos Marinheiros em Porto Alegre, área de proteção ambiental que, segundo o estudo de Moraes (2011):

“a ilegalidade está presente desde as habitações dos moradores de baixa, média e alta renda que construíram suas casas aleatoriamente, sem projeto e estudo de viabilidade urbana, contribuindo com o processo desordenado e ilegal de ocupação urbana” (p. 105).

O estudo (MORAES, 2011) também demonstra que o mercado imobiliário age fortemente na Ilha dos Marinheiros no que diz respeito à compra e venda de imóveis para as classes média e alta e que, para estas camadas da população, morar na ilha ilegalmente é uma escolha e não falta de opção. Neste sentido, percebe-se que a irregularidade fundiária dos pobres é tratada de maneira desigual e construída como um problema.

Conforme ressalvas, a favela entendida pelas instituições analisadas e condicionada a uma questão legal fundiária acaba excluindo ocupações similares ao fenômeno e que também necessitam de políticas e atenção do Estado. Neste sentido, este trabalho iniciou com a problemática do entendimento de favela a partir de construções matemático-estatísticas variadas e conflituosas, no entanto, finaliza-se acrescentando que mesmo havendo um possível e hipotético balizamento entre as definições de favela para que suas quantificações fossem semelhantes, o cerne da questão está na forma como as instituições, e logo o Estado, compreendem o fenômeno com base em posicionamentos ideológicos arraigados e estereótipos já há décadas desmontados.

## REFERÊNCIAS

- AGOSTINO, D. R. Brasil tem 11,4 milhões morando em favelas e ocupações, diz IBGE. São Paulo: G1, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/12/brasil-tem-114-milhoes-morando-em-favelas-e-ocupacoes-diz-ibge.html>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- ARAUJO, F. G. B. "Identidade" e "Território" enquanto simulacros discursivos. In: Araujo, F. G. B. e Haesbaert, R. (Org.) Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Access, 2007.
- ARAUJO, F. G. B. ET AL. Territorializações em dialogismo impertinente. GPMC/IPPUR/UFRJ. In: Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, Florianópolis: 2009.
- BACHELARD, G. A formação do espírito científico. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996 [1938].
- BOURDIEU P., CHAMBOREDON, J-C. e PASSERON, J-C. Ofício de Sociólogo. Petrópolis: Editora Vozes, 2007 [1968].
- BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2004.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, v. 29, 2008.
- \_\_\_\_\_. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais – Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- CERTEAU, M. de. A invenção do cotidiano, vol. I - artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1996 [1990].
- COSTA, V. E NASCIMENTO, J. A. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo: Departamento de Geografia / FFLCH / USP, 2005. p. 3794-3808.
- DAVIS, M. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.
- LAGO, L. C. do e RIBEIRO, L. C. Q. A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. In L.C.Q. Ribeiro e L. Bógus (org.), Cadernos Metrópole, 5; 37-59, 2001.
- MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: Leonardo Basci Castriota. (Org.). Urbanização Brasileira Redescobertas. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78-96.
- \_\_\_\_\_. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.
- \_\_\_\_\_, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Petrópolis, Vozes, 2012 [2000].
- MARZULO, E. P. Espaço dos pobres. Identidade social e territorialidade na modernidade tardia. Tese de doutoramento, Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2005.

- \_\_\_\_\_ A mudança na favela brasileira. Efeitos territoriais e demográficos na construção estatística da realidade. In: Anais XIII Seminário Internacional RII. 2014. Disponível em: <[http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais\\_xiii/gt2/gt2\\_eber.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt2/gt2_eber.pdf)>. Acesso em 29 nov. 2014.
- MARZULO, E., CARVALHO, A., e TESSLER, G. O imbróglgio sobre as favelas e instauração do real. In: Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, 2015.
- MORAES, E. Ocupação urbana contemporânea em áreas de proteção ambiental: o caso da Ilha Grande dos Marinheiros em Porto Alegre/RS. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/35394>> Acesso em: 02 jun. 2016.
- PERLMAN, J. O Mito da Marginalidade. Favelas e políticas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002 [1977].
- REUTERS. Brasil reduz população de favelas em 16% na última década - ONU. São Paulo: G1, 18 mar. 2010. Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Política/0,,MUL1535331-5601,00-BRASIL+REDUZ+POPULACAO+DE+FAVELAS+EM+NA+ULTIMA+DECADAONU.html>> Acesso em: 12 dez. 2014.
- SANTOS, M. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro: ano XIII, n. 2, p. 15-26, 1999.
- UN-HABITAT. The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements. London and Sterling: VA, Earthscan Publications Ltd., 2003. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS.2003.0.pdf>> Acesso em: 28 set. 2013.
- \_\_\_\_\_ State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities. Nairobi: UN-Habitat, 2012.
- VALLADARES, L. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- ZALUAR, A. e ALVITO, M. Um Século de Favela. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998].