

Produção de dados sobre as favelas brasileiras e o problema da comparabilidade intercensos

Data production on Brazilian favelas and the problem of intercensal incomparability

Mariana Camillo SANT'ANA [I]
Alex Ferreira MAGALHÃES [II]

Resumo

Este artigo investiga as transformações conceituais e metodológicas promovidas pelo IBGE na identificação de Favelas e Comunidades Urbanas (FCU), com o objetivo específico de refletir sobre o problema da incomparabilidade dos dados produzidos pelos Censos Demográficos de 2010 e 2022. Por meio de uma abordagem qualitativa e documental, centrada na análise das notas metodológicas e dados públicos divulgados pelo Instituto, busca-se compreender as estratégias adotadas nas distintas etapas do processo censitário – antes, durante e após a coleta de dados. O estudo realiza um recorte empírico na cidade de Juiz de Fora, onde se examina, a partir da sobreposição de polígonos das FCUs, a ocorrência de rupturas na identificação e as possíveis causas e efeitos da descontinuidade para a leitura territorial das favelas.

Palavras-chave: Censo Demográfico; IBGE; favelas; incomparabilidades.

Abstract

This article investigates the conceptual and methodological transformations introduced by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) in the identification of Favelas and Urban Communities (FCU), with the specific objective of reflecting on the problem of data incomparability between the 2010 and 2022 Population Censuses. Through a qualitative and documentary approach centered on the analysis of methodological notes and public data released by the Institute, the study aims to understand the strategies adopted in the different stages of the census process: before, during, and after data collection. The research includes an empirical case study conducted in the city of Juiz de Fora, where the overlap of FCU polygons is examined to identify possible discontinuities in classification, as well as their causes and effects on the territorial reading of favelas.

Keywords: Population Census; IBGE; favelas; incomparability.



Introdução

A mudança recente na nomenclatura adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o Censo 2022 – substituindo o termo "Aglomerados Subnormais" por "favelas e comunidades urbanas" reacendeu debates importantes, como, por exemplo, a evolução do conceito do que é favela no processo censitário, a urgência de o Estado brasileiro investir no aprimoramento da produção de dados específicos sobre esses territórios e o significado simbólico do ato de nomear (D'Ottaviano, 2024; Giannella e Catalá, 2025; Giannella, Soares e Franco, 2024). A nova terminologia representa um avanço na superação de estigmas e estereótipos historicamente associados às favelas, ao mesmo tempo que aponta para uma tentativa de maior aproximação com a complexa e diversa realidade desses espaços (IBGE, 2024b). Com a divulgação dos *Resultados do Universo*, ao final de 2024, o debate se intensifica, sobretudo sob uma perspectiva quantitativa, que volta a problematizar a possibilidade de comparações diretas com os censos anteriores, no anseio de um estudo evolucionar sobre a questão urbana e as favelas no País.

O IBGE tem se dedicado à produção de dados sobre favelas desde, pelo menos, a década de 1940. Ainda que inicialmente sem uma cobertura nacional e com sua concepção fortemente influenciada pelas conformações das favelas cariocas, o Instituto enfrenta, desde então, o desafio de representar adequadamente esses territórios (Giannella, Soares e Franco, 2024; Gonçalves, 2020). As dificuldades decorrem tanto de limitações técnicas, sobretudo nos períodos iniciais de formação do órgão, quanto da própria heterogeneidade das favelas, que estão em constante processo de autotransformação, impulsionadas por políticas públicas, novos marcos normativos, arranjos sociais emergentes,

pela emergência de novos atores sociais bem como pelo avanço das tecnologias – sejam de comunicação, transporte ou construtivas (Bonduki, 2022; Senra, 2009).

O último ciclo de preparação do Censo 2020/2022 foi especialmente desafiador, marcado pelos impactos da crise sanitária global entre 2019 e meados de 2022. A pandemia de covid-19 provocou o adiamento da coleta de dados por duas vezes e trouxe constantes ameaças de cancelamento da pesquisa devido aos cortes orçamentários e à resistência política decorrente da orientação adotada na gestão presidencial de Jair Bolsonaro (2019-2022). Ainda assim, o IBGE demonstrou esforço em ampliar sua atuação para identificar favelas e comunidades, fortalecendo o diálogo com outras esferas federativas e com a sociedade civil.

O IBGE tem buscado uma aproximação cada vez maior com a sociedade brasileira, o que tem provocado atualizações constantes não apenas na nomenclatura, mas também nos conceitos adotados, nos métodos de coleta e no tratamento dos dados. De forma geral, essa evolução tem se pautado pela ampliação do conjunto de informações produzidas sobre domicílios e pessoas. Essas mudanças, embora fundamentais para refletir com mais precisão as transformações socioespaciais, muitas vezes comprometem a comparabilidade entre diferentes períodos. O próprio Instituto, ao divulgar os resultados e em seus documentos oficiais do último censo, reforça a necessidade de analisar os dados de forma isolada, considerando as diferenças metodológicas e conceituais, a fim de evitar interpretações equivocadas:

Vale destacar, no entanto, que o aperfeiçoamento metodológico realizado pelo IBGE para o Censo Demográfico 2022 impõe limitações para a comparabilidade de seus resultados com os do Censo Demográfico 2010 no que diz respeito às Favelas e Comunidades Urbanas. Enquanto, em 2010, foram identificadas

11.425.644 pessoas residentes em 6.329 Favelas e Comunidades Urbanas, então denominadas Aglomerados Subnormais, esses números, em 2022, alcançaram 16.390.815 pessoas residentes em 12.348 Favelas e Comunidades Urbanas. O aumento observado não representa, necessariamente, um crescimento apenas demográfico, uma vez que a identificação dessas áreas foi aperfeiçoada na última operação, assim como o mapeamento e a classificação desses territórios, o que explica, em parte, tal diferença. (IBGE, 2024a, p. 7)

Já no ano de 2025, logo após as primeiras publicações dos resultados do Censo Demográfico de 2022, o IBGE demonstrou interesse em esclarecer as dúvidas e questionamentos relacionados ao tema. Para isso, lançou um edital de contratação de um especialista, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de realizar um estudo específico sobre os últimos dois censos, no âmbito do projeto intitulado “Brasil na Terceira Década do Século XXI: A Disseminação dos Resultados do 13º Censo Demográfico do País”, demonstrando a importância do tema.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo central analisar possíveis incompatibilidades entre os Censos Demográficos de 2010 e 2022, no que se refere à identificação e delimitação das favelas pelo IBGE – anteriormente denominadas “Aglomerados Subnormais”. Especificamente, propõe-se identificar e comparar os critérios técnicos e conceituais utilizados pelo Instituto em cada uma dessas edições do censo para a definição dessas áreas, além de examinar as principais mudanças nos procedimentos de coleta e mapeamento territorial empregados. As informações desagregadas sobre 2022, chamadas de dados da amostra, ainda não foram divulgadas até o momento em que este trabalho foi escrito, impossibilitando outros tipos de análise.

O referencial teórico será construído com base em publicações do IBGE, especialmente a Nota Metodológica n. 01 – *Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas* (IBGE, 2024b) e os *Resultados do Universo – Censo Demográfico 2022* (IBGE, 2024a), em diálogo com documentos do Censo de 2010, como o *Resultado do Universo do Censo de 2010* (IBGE, 2011a) e a *Nota Técnica Aglomerados subnormais – Informações territoriais* (IBGE, 2011b). Para a produção de mapas, foram utilizados os arquivos *shapefiles* disponíveis na base de dados do Instituto. Também serão consideradas discussões anteriores à divulgação do Censo de 2022, bem como pesquisas desenvolvidas a partir dos dados após o censo, compondo um panorama das transformações no processo censitário ao longo do tempo.

O artigo inicia com uma breve revisão dos processos censitários realizados pelo IBGE no que tange à identificação de favelas e comunidades, abordando desde os antecedentes da primeira classificação no Recenseamento Geral, de 1950, até os levantamentos mais recentes. Em seguida, concentra-se com maior profundidade nos dois últimos censos, de 2010 e 2022, por fornecerem os dados mais atualizados disponíveis. A parte empírica do estudo dedica-se à análise das áreas identificadas pelo Instituto no município de Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais, com o intuito de exemplificar, por meio de mapas e tabelas, as transformações ocorridas entre os dois períodos e os possíveis efeitos decorrentes das alterações metodológicas. A escolha do município se justifica pelo número relativamente reduzido de áreas classificadas, em comparação a grandes centros como o Rio de Janeiro, o que permite uma análise mais abrangente dos resultados em toda a cidade, e não apenas em uma comunidade específica. Além disso, houve o aproveitamento de dados já em tratamento

pelos autores, no contexto do desenvolvimento de uma pesquisa em andamento, com previsão de conclusão em 2027.

Breve histórico da produção de dados sobre favelas

A identificação das favelas no Brasil, especificamente no Rio de Janeiro, e a produção de informações a respeito delas, tiveram início muito antes da divulgação dos primeiros dados “oficiais” pelo IBGE. Os censos de 1906 e 1920 já citavam algumas localidades que viriam a ser reconhecidas como favelas, mas ainda as tratavam como bairros, como outros quaisquer, sem distinção censitária ou registro das particularidades desses territórios (Gonçalves, 2020). Por um período, a imprensa jornalística exerceu papel relevante, tornando-se uma das primeiras e principais fontes de registro das moradias construídas nas encostas da cidade, que mais tarde se tornaram favelas. Contudo, essa representação não se restringia à descrição objetiva da realidade desses territórios, mas frequentemente visava construir uma imagem estigmatizada e estereotipada, tanto das favelas quanto de seus habitantes (Abreu, 2014; Valladares, 2005).

Durante a crise sanitária na capital federal (na ocasião, Rio de Janeiro), no contexto das primeiras reformas urbanas (1903-1906), surgiram estudos voltados à eliminação de áreas consideradas incompatíveis com os padrões urbanísticos e sanitários da época. Inicialmente direcionadas aos cortiços, as intervenções acabaram impulsionando a expansão das ocupações nos morros, redirecionando o foco para essas áreas, posteriormente denominadas favelas. Médicos sanitistas, como Victor de Moura Tavares, e urbanistas, como Alfred Agache, tiveram papel central na produção dos primeiros registros sistemáticos sobre esses territórios (Gonçalves, 2020).

A partir da década de 1940, outros profissionais e instituições passaram a participar mais ativamente dos estudos sobre as favelas, impulsionados pelas políticas do governo Getúlio Vargas, que, ao mesmo tempo que desenvolvia ações em benefício das classes trabalhadoras, inaugurando o modelo brasileiro de Estado social (Santos, 1979), atribuía crescente importância ao uso das estatísticas como instrumento essencial de orientação das políticas públicas. Nesse contexto, a criação do Instituto Nacional de Estatística, em 1936, e sua posterior fusão com o Conselho Nacional de Geografia, em 1938, resultaram na formação do IBGE, marcando o início da consolidação de um órgão estatístico nacional com estrutura própria e autonomia crescente. No entanto, antes de ser reconhecido como IBGE, o órgão¹ enfrentou dificuldades em seus primeiros anos, incluindo limitações técnicas, instabilidade institucional e orçamentária, além de uma atuação voltada prioritariamente a fins administrativos, o que o tornava politicamente vulnerável. Temas como favelas e comunidades urbanas, por sua vez, não eram tratados como prioridade pela administração pública, o que restringia a produção de informações sobre esses territórios (Senra, 2009).

O Recenseamento Geral de 1950 representou o primeiro grande marco oficial na definição e no levantamento de dados sobre as favelas, ao incluir, pela primeira vez, uma seção específica com informações sobre as favelas do Rio de Janeiro e propor uma discussão metodológica em torno da definição da categoria “favela”. Sua elaboração foi bastante influenciada pelo *Censo de Favelas do Rio de Janeiro*, conduzido pelo Departamento de Geografia e Estatística (DGE) do Distrito Federal, entre 1947 e 1949. Apesar dos notáveis avanços, o documento apresentou fragilidades metodológicas que comprometeram sua credibilidade, mas que foram superadas em 1950, com as contribuições de Alberto Torres Guimarães para o Recenseamento Geral. O próprio relatório

de 1949 reconheceu que os números divulgados haviam sido reduzidos, diante da possibilidade de que os recenseadores tivessem exagerado nas estimativas (Gonçalves, 2020).

Já nas publicações de 1950, o documento intitulado *As Favelas do Distrito Federal e o Censo de 1950* (1953) apresentou informações relevantes sobre o contexto social que ocasionou a formação desses territórios, assim como uma análise detalhada das características investigadas e da metodologia de coleta de dados empregada. Observa-se, nesse documento, um salto científico significativo, com uma contribuição que vai além dos aspectos técnicos e metodológicos da quantificação das favelas, ao lançar luz sobre questões como a segregação social, a questão racial e outras dimensões das injustiças socioespaciais (Guimarães, 1953).

Para o Recenseamento Geral de 1950, foram estabelecidos cinco critérios para definir o que seria uma favela: aglomerados com pelo menos 50 domicílios; tipo de habitação (materiais utilizados); condição jurídica da ocupação (sem autorização legal); ausência de serviços públicos; e falta de urbanização (infraestrutura precária). Tais critérios passaram a orientar os futuros censos, e o seu legado é perceptível na definição utilizada nas coletas realizadas até hoje. O documento também detalhou o processo metodológico, não apenas refletindo sobre a formulação do conceito, mas explicitando as dificuldades enfrentadas na coleta de dados, como a ausência de numeração ou nomes de ruas – que dificultava a cobertura desses territórios – e as estratégias utilizadas:

Fez-se, em cada favela, um levantamento topográfico completo, a base dos croquis desenhados em cada setor percorrido pelos locadores [sic]. Só na Praia do Pinto só nesse trabalho se tornou impraticável, tal a desordem e a dispersão com que foram erguidas as casas, sem qualquer espécie de arruamento. Nesse caso, apenas uma solução foi possível, para que

não ficasse sem controle a coleta censitária na Praia do Pinto: a utilização de fotografias aéreas, meio pelo qual a turma especial de recenseadores orientou ali o trabalho. (Ibid., p. 19)²

Os censos de 1960 e 1970 mantiveram, em grande medida, os critérios anteriores para a identificação de favelas, com pequenas atualizações nos materiais construtivos de caracterização. Em ambos, a coleta baseou-se na delimitação prévia de áreas em cartogramas, indicando certa manutenção metodológica. A principal inflexão ocorreu na nomenclatura: em 1970, o termo “favela” foi substituído por “aglomerados urbanos excepcionais, geralmente conhecidos como favelas, mocambos, alagados, etc.”, sinalizando uma tentativa de generalização da categoria para além do léxico carioca. Essa mudança, contudo, não se traduziu em ampliação da cobertura territorial, que permanecia restrita ao Rio de Janeiro (Gonçalves, 2020; IBGE, 2024a).

Também em 1960, destaca-se o relatório produzido pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), financiado e publicado pelo jornal *O Estado de S.Paulo*. Contrário à mudança da capital e ao governo Juscelino Kubitschek, o jornal defendeu o investimento em habitação popular e, nesse contexto, encomendou um estudo sobre as favelas do Rio de Janeiro que, embora não tivesse como objetivo quantificar todas as favelas do Rio de Janeiro, abordou 16 favelas da cidade, das quais sete foram analisadas de forma mais aprofundada, revelando suas complexidades em múltiplos níveis. Esse estudo destaca-se pela qualidade metodológica, ao combinar análises quantitativas e qualitativas, além da rica representação cartográfica e visual desenvolvida. O relatório tornou-se um marco histórico e metodológico dos estudos sobre favelas.

O Censo de 1980 merece destaque entre os demais, uma vez que alcançou, pela primeira vez, abrangência nacional para coleta e

tratamento de informações sobre favelas. Contudo, a definição do conceito foi bastante reduzida e se tornou também muito genérica. A partir daí, as favelas foram denominadas como “setor especial de aglomerado urbano”, sendo assim consideradas como todos aqueles aglomerados com “[...] no mínimo 50 domicílios, em sua maioria dotados de infraestrutura carente e geralmente localizados em terreno não pertencente aos moradores (IBGE, 2024a, p. 32)”. A simplificação desse conceito pode ser interpretada não apenas como uma estratégia para viabilizar a cobertura da operação censitária, mas também como reflexo da influência da ditadura militar no IBGE durante os anos preparatórios para o censo. Esse contexto foi marcado pelo fortalecimento de políticas de erradicação de favelas, o que contribuiu para a negligência institucional em relação a esses territórios (Russo, 2016). Configura-se, assim, um paradoxo: ao mesmo tempo em que o IBGE ampliava sua capacidade de produzir informações sobre esses territórios, tais dados não necessariamente sustentavam políticas inclusivas, podendo também subsidiar ações de remoção.

Devido a crise fiscal da década de 1980 e os cortes orçamentários impostos pelo plano de estabilização econômica implantado no primeiro ano da presidência de Collor de Mello (1990-1992), notou-se um desmonte do instituto, resultando em demissões em massa. O censo que deveria ser realizado em 1990 foi adiado para 1991. Quando finalmente realizado, observaram-se práticas semelhantes às do censo anterior. Embora a nomenclatura tenha sido novamente alterada, passando a ser “Aglomerados Subnormais”. A adoção dessa terminologia como principal foi amplamente criticada por pesquisadores e por moradores das próprias favelas, por ser considerada carregada de estigmas. Ainda assim, essa designação permaneceu oficialmente em uso até 2024.

Classificação, representação e narrativa é poder. Quando a gente usa uma determinada terminologia nós estamos evocando um sistema de representação, um sistema simbólico, a partir daquele termo. [...] Aglomerados subnormais, utilizado hoje em dia, reproduz uma colonialidade do saber. Ou seja, não há mais exploração direta, não há mais violência, mas assume outros termos e se atualiza na sociedade que a gente vive hoje dentro das terminologias. (Borges, 2023)

Conforme o IBGE (2024a), o Censo de 1991 se destacou por avanços tecnológicos e institucionais. O uso de imagens de satélite aprimorou o mapeamento prévio, e a divulgação dos dados em formato digital ampliou o detalhamento e a difusão das informações. A metodologia adotada passou a identificar aglomerados com 20 a 50 domicílios nos descritivos dos setores, ainda que não fossem áreas de apuração. Essa abordagem representou um avanço importante, já que a exigência mínima de 50 domicílios vinha sendo criticada por pesquisadores por provocar uma subnotificação desses territórios (Pasternak, 2001). Também houve uma abertura de diálogo com a sociedade por meio das Comissões Censitárias Municipais, voltadas a mobilizar e apoiar a coleta. Contudo, não há evidências de que essas comissões tenham atuado em favelas ou incorporado lideranças comunitárias em sua composição.

No Censo de 2000, a demanda por informações censitárias tornou-se ainda maior, impulsionada pela descentralização político-administrativa estabelecida pela Constituição de 1988. Com maior autonomia e maiores atribuições, estados e municípios passaram a buscar dados e instrumentos para o planejamento de suas ações. Entre os avanços desse censo, destacam-se importantes inovações tecnológicas na operação censitária, como a conversão da base cartográfica para o formato digital, a criação do

website do IBGE para disseminação das informações, a formação de bancos de dados, entre outras melhorias.

O fortalecimento do IBGE como instituição, impulsionado pelo aumento de recursos financeiros, pela qualificação de seu corpo técnico e pela conquista gradual de legitimidade, favoreceu o avanço de diferentes campos de pesquisa. No caso específico dos estudos sobre favelas, nota-se um progresso mais evidente nos aspectos tecnológicos, embora o esforço para compreender o fenômeno em sua complexidade tenha sido relativamente tímido. Em 2000, não houve nenhuma publicação temática sobre as informações, entretanto a atuação de pesquisadores dedicados ao tema contribuiu para ampliar o debate, gerando uma pressão crescente por melhorias no tratamento de informações acerca do tema pelo órgão estatístico.

Nos anos 2000, o Brasil já contava com mais de 80% de sua população vivendo em áreas urbanas, sendo que, segundo o IBGE, quase 5% desse total residia em favelas. No entanto, pesquisas realizadas pelo Ipea (Mation, Nadalin e Krause, 2014) indicam que as dificuldades para analisar critérios físicos disponíveis, somadas à ausência de uma base de dados confiável – como a malha de arruamentos, limitada pelo difícil acesso a certas informações – fizeram com que a identificação das favelas se vinculasse fortemente às condições fundiárias locais, as quais também careciam de registros mais completos e consistentes. Nesse contexto, os autores apontam que o crescimento foi significativamente maior do que o registrado pelo Censo 2010: enquanto os dados oficiais indicavam 5% da população vivendo em favelas, suas pesquisas estimavam quase 8%. Paralelamente, a mesma pesquisa indica um aperfeiçoamento notável para a pesquisa de 2010, como veremos a seguir.

Censo 2010 e o Censo 2022

Nos anos seguintes à realização do Censo 2000, o IBGE foi responsável por outras duas importantes pesquisas: *Perfil dos Municípios Brasileiros* (Munic) e *Contagem da População*. Tais pesquisas, que também abordaram a temática de favelas, trouxeram números que chamaram atenção do Instituto para a necessidade de uma análise mais detalhada da realidade nacional, visto que em 2001, por exemplo, a pesquisa Munic identificou cerca de 700 mil domicílios a mais do que os registrados pelo Censo 2000, resultado de uma metodologia que incluiu também os cadastros fornecidos pelas prefeituras municipais (IBGE, 2024b).

O empenho em aprimorar a metodologia para o censo resultou na incorporação de uma etapa anterior à coleta geral de dados, caracterizada pela adoção de novos procedimentos de identificação. Pela primeira vez, realizou-se um levantamento minucioso das condições de moradia e do entorno imediato dos chamados Aglomerados Subnormais, fundamentado em uma pesquisa morfológica específica. Esse processo incluiu a utilização de identificação georreferenciada e a realização de visitas de campo preliminares, com o propósito de conhecer de perto esses territórios e também aprimorar a definição dos limites dos setores censitários especiais. A pesquisa, que foi denominada *Levantamento de Informações Territoriais* (LIT), foi estruturada em duas fases. Na primeira, agentes censitários foram a campo para coletar informações diretamente nas áreas (Quadro 1). Na segunda, foram enviadas fichas de Levantamento de Informações da Prefeitura e promovidas reuniões em parceria com as prefeituras municipais, com o objetivo de validar as delimitações territoriais

e, principalmente, levantar dados sobre a situação fundiária de cada localidade. Essas reuniões ocorreram no âmbito das Comissões Municipais de Geografia e Estatística (CMGEs), criadas em 350 municípios.

A nomenclatura (Aglomerados subnormais) e o conceito utilizados para definir favela permaneceram praticamente os mesmos daqueles utilizados pelos censos de 1991 e 2000, tendo maior grau de detalhamento de alguns critérios:

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

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e

b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:

- 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, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. (IBGE, 2011a, p. 19)

Nota-se, na definição, a adoção do chamado "paradigma da falta" (Silva, 2009), que contribui para a hierarquização dos bairros nas

cidades e reforça uma visão depreciativa desses territórios, sobretudo quando se observa a nomenclatura utilizada. Em resposta a essa concepção, foi se intensificando, nos anos posteriores ao censo, um movimento da sociedade civil (envolvendo também acadêmicos e Organizações Não Governamentais – ONGs), que busca construir novas perspectivas sobre esses dados, com o objetivo de qualificar sua utilização na formulação e alocação de políticas públicas mais justas e eficazes para a favelas (Matioli, 2023). Nesse sentido, o Censo de 2020 representou, em diversos aspectos, uma resposta do Instituto a essa mobilização, abrindo ampla frente de diálogo com a sociedade, incluindo a realização de consulta pública para subsidiar a revisão dos conceitos relacionados e a institucionalização de uma nova nomenclatura para substituir "Aglomerados Subnormais".

Assim como em 2010, foi realizado um processo preparatório anterior à coleta de dados em campo. Em razão da pandemia de covid-19, esse processo se estendeu, já que a coleta foi adiada duas vezes, e o censo foi efetivamente realizado apenas em 2022. Nesse contexto, desde 2013 a base territorial vinha passando por atualizações contínuas, cuja consolidação ocorreu antes³ da data de referência do recenseamento. Isso possivelmente acarretou a exclusão de áreas que surgiram após o fechamento da base e que apresentaram rápida expansão. O inverso também pode ter ocorrido: territórios que perderam as características de Aglomerado Subnormal, por exemplo em decorrência de processos de regularização fundiária posteriores à atualização, podem ter permanecido classificados como setores censitários de Aglomerado Subnormal (IBGE, 2024a).

No processo de atualização da base territorial da pesquisa, buscou-se, em comparação ao Censo de 2010, não apenas revisar os limites dos polígonos territoriais, mas também atualizar os códigos de identificação das áreas, de modo

a permitir uma melhor compreensão e desagregação das informações. Por exemplo, algumas favelas que antes compartilhavam um mesmo código foram separadas e receberam novos códigos, uma vez constatada a descontinuidade física entre elas. Em determinados casos, os limites dos polígonos foram ajustados, seja para contemplar a expansão territorial, seja para excluir áreas desocupadas, como trechos próximos a matas ou praias. Além disso, realizou-se uma revisão dos tipos de edificação predominante, dando prioridade às áreas residenciais em relação àquelas de uso majoritariamente comercial. Essas atualizações poderão ser melhor observadas na seção dedicada ao recorte empírico da cidade de Juiz de Fora.

O processo também incorporou a utilização das *Fichas de Informações Territoriais* (FIT), concebidas como um aprimoramento das LIT de 2010. Apesar da continuidade entre os instrumentos, as FIT diferenciam-se tanto em alguns critérios (Quadro 1) quanto em seus objetivos. Enquanto as LIT eram aplicadas individualmente a cada setor censitário, as FIT passaram a ter como foco a caracterização dos territórios, constituindo-se em um instrumento de observação em campo e de apoio à classificação de Favelas e Comunidades Urbanas. As prefeituras também foram acionadas para preencher as FIT, mas com objetivo voltado para a questão fundiária de cada uma das FCU identificadas no município (IBGE, 2011b; IBGE, 2024a).

Quanto aos processos de participação social, enquanto o Censo 2010 promoveu as Comissões Municipais, o processo censitário de 2020 promoveu as *Reuniões de Planejamento e Acompanhamento do Censo* (Repacs), que contaram com a participação de representantes da sociedade civil, instituições públicas e privadas, com destaque para as prefeituras municipais.

As primeiras reuniões tiveram como foco a discussão sobre a instalação dos postos de coleta e a apresentação da base territorial. A segunda rodada de encontros, prevista para 2020, visava informar os participantes sobre a composição das equipes censitárias, o processo seletivo de recenseadores e as possíveis parcerias para definição dos locais de treinamento. Com o início da pandemia, essas reuniões foram suspensas e só foram retomadas em 2021, passando a ocorrer também por videoconferência.

As Repacs possibilitaram, posteriormente, a criação do Banco de Informações Operacionais sobre Setores Censitários (Bios), sistema desenvolvido especialmente para registrar situações particulares de setores censitários que apresentavam condições específicas para a coleta, como terras indígenas, territórios quilombolas, condomínios de difícil acesso, entre outros. No caso das Favelas e Comunidades Urbanas, entre 2018 e 2019, foram cadastrados contatos de lideranças comunitárias, associações de moradores e organizações sociais, além das especificidades logísticas de acesso e de eventuais restrições relacionadas à segurança (IBGE, 2024a)

Entre os objetivos das reuniões, destacou-se a consulta realizada pelo IBGE sobre a nomenclatura empregada para designar os territórios até então classificados como “Aglomerados Subnormais”, o que sinalizou o início de um processo de atualização também dos termos utilizados. Essa consulta evidenciou que, entre os moradores de favelas e comunidades urbanas, as denominações mais comuns variam de acordo com a localização, sendo frequentes termos como comunidade, grota, ocupação, vila, baixa da, invasão e favela. Já entre as prefeituras, predominavam termos como assentamentos precários, comunidade, território social, Áreas de Especial Interesse Social (Aeis)/Zonas Especiais de

Quadro 1 – Comparação entre as variáveis analisadas

2010 – Levantamento de Informações Territoriais		2022 – Ficha de Informações Territoriais	
Topografia	Active moderado (entre 5% e 30%)	Restrição de Uso e Ocupação do Solo	Praia/dunas
	Active acentuado (superior 30%)		Terrenos alagadiços
	Plano (até 5%)		Manguezal
Localização e características	Margem de córregos, rios ou lagos/ lagoas		Encostas (superior a 30% ou 16%)
	Sobre rios, córregos, lagos ou mar (palafitas)		Linhas de transmissão de alta tensão
	Praia/dunas		Faixa de domínio de ferrovias ou rodovias
	Manguezal		Unidades de Conservação
	Unidade de conservação		Aterros sanitários, lixões ou áreas contaminadas
	Aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas		Sobre córregos, rios, lago ou mar (palafitas)
	Faixa de domínio de rodovias		Gasoduto ou
	Faixa de domínio de ferrovias	Serviços Públicos Essenciais	Coleta de Lixo
	Faixa de domínio de gasodutos e oleodutos		Abastecimento de água
	Faixa de domínio de linhas de transmissão de alta tensão		Destino do esgoto
	Encosta		Energia elétrica e iluminação pública
Padrões urbanísticos	Colina suave	Padrões Urbanísticos	Formação regular de quadra
	Plano		Lotes com acesso direto à via pública
	Não se enquadra em nenhuma situação anterior		Presença de calçada
	Regularidade do arruamento		Presença de vias regulares
	Regularidade dos lotes		Padrão de ocupação semelhante às áreas regulares do entorno
	Vias internas de circulação		Presença de canaleta, boca de lobo ou bueiro
	Via externa de circulação		Circulação interna por carros e caminhões
	Veículo de circulação em via interna		Forma regular do lote
Densidade de ocupação da área	Veículo de circulação em via externa		Tipo predominante de via interna
	Padrão de endereçamento para o Cnfe: – Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos		Vias pavimentadas
	Identificação de face de quadra		Alinhamento das edificações
	Verticalização da área		Ocupação desordenada
	Espaçamento entre construções		Material apropriado para construção

Fonte: elaborado pela autora, em 2025, com base em IBGE (2022).

Interesse Social (Zeis), núcleo urbano informal, favela e comunidade, com diferentes frequências. Essa diversidade de nomenclaturas indica claramente que o termo adotado pelo Instituto desde 1991 não correspondia a nenhuma das designações usuais encontradas nos territórios ou utilizadas na gestão pública.

Paralelamente a esse processo, observa-se, sobretudo a partir de 2010, a consolidação de um campo mais amplo de produção de dados e desenvolvimento metodológico voltado à identificação e caracterização dos territórios de favela, envolvendo diferentes instituições, para além do IBGE. Estudos como o de Krause et al. (2022), por exemplo, evidenciam a diversidade de abordagens e critérios adotados na delimitação dos chamados núcleos urbanos informais ou assentamentos precários, indicando a inexistência de um consenso único sobre essas categorias. A concepção de metodologias integradas de identificação, como a IMMerSe (Feitosa et al., 2021), demonstra o avanço no uso de geotecnologias e métodos combinados para o mapeamento desses territórios, ampliando as possibilidades de identificação a partir de dados espaciais e técnicas automatizadas. Esse conjunto de experiências, ao buscar superar limitações das estatísticas oficiais para a realização de diferentes análises e projetos, contribui também para tensionar os parâmetros tradicionais e ajuda a compreender o contexto no qual o IBGE passa a revisar, de forma mais incisiva, suas próprias definições, incorporando, ainda que gradualmente, demandas oriundas tanto do meio acadêmico quanto da gestão pública e da sociedade civil.

Nesse movimento de ampliação do diálogo com a sociedade civil, o IBGE realizou, em 2023, em Brasília, o I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil, já após a conclusão da coleta censitária. O evento contou com apresentações e a participação de diversos atores, incluindo representantes

do IBGE – especialmente de um grupo de trabalho criado especificamente para tratar desse tema –, além de representantes e militantes de favelas e comunidades urbanas de todo o País, representantes de órgãos públicos, acadêmicos e membros da sociedade civil em geral. Além dos debates realizados, o evento também disponibilizou um formulário online,⁴ acessível a participantes presenciais, remotos e ao público em geral interessado em contribuir com sugestões. O objetivo do formulário era, com base na redação da pré-proposta apresentada pelo IBGE, captar o grau de satisfação dos usuários e reunir contribuições para o aprimoramento das definições, abordagens e nomenclaturas adotadas. Nesse contexto, a posterior mudança oficial da nomenclatura pode ser interpretada como resultado desse processo de escuta e interlocução institucional.

Uma ação de destaque, ocorrida também na etapa de apuração e posterior à conclusão da coleta, foi a reabertura exclusiva para áreas de FCU que apresentaram um número elevado de “não respostas”, em alguns casos ultrapassando o limite considerado aceitável pelo IBGE. Para enfrentar esse desafio, foi lançada a campanha nacional “Favela no Mapa”, desenvolvida em parceria com a Central Única das Favelas (Cufa) e o Instituto Data Favela, com apoio do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Realizada em 20 localidades⁵ do País, a iniciativa teve formato de mutirão, concentrado em um único fim de semana, mobilizando recenseadores, moradores e instituições locais com o objetivo de sensibilizá-los sobre a importância do Censo e ampliar a cobertura da coleta.

Os primeiros dados e publicações temáticas foram publicados em 2024. Nos documentos, percebe-se uma preocupação muito maior com o nível de detalhamento de todo o processo e uma discussão aprofundada sobre os critérios adotados. A definição utilizada também revela a preocupação com a necessidade de

abarcam os diferentes tipos de territórios de favelas e comunidades no Brasil e com a ruptura de alguns estigmas que eram indiretamente perpetuados pelos termos utilizados. As alterações, sobretudo, evidenciam que favelas e comunidades urbanas não se encontram nessas condições por escolha própria de seus moradores, mas em decorrência de processos estruturais de produção do espaço urbano em sociedades de capitalismo periférico, fortemente condicionadas pelo modo de atuação do Estado na promoção de instrumentos e políticas públicas, incapaz de garantir o acesso efetivo aos direitos fundamentais de forma igualitária. A redação final estabelecida para o novo conceito oficial de “Favelas e comunidades urbanas” foi:

Territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade. Em muitos casos, devido à sua origem compartilhada, relações de vizinhança, engajamento comunitário e intenso uso de espaços comuns, constituem identidade e representação comunitária.

No Brasil, esses espaços se manifestam em diferentes formas e nomenclaturas, como favelas, ocupações, comunidades, quebradas, grotas, baixadas, alagados, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, loteamentos informais, vilas de malocas, entre outros, expressando diferenças geográficas, históricas e culturais na sua formação.

Favelas e comunidades urbanas expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a incompletude – no limite, a precariedade – das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de infraestrutura urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental aos sítios onde se localizam, reproduzindo

condições de vulnerabilidade. Estas se tornam agravadas com a insegurança jurídica da posse, que também compromete a garantia do direito à moradia e a proteção legal contra despejos forçados e remoções.

Para identificação das Favelas e Comunidades Urbanas o IBGE utiliza os seguintes critérios:

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

ii. Ausência ou oferta incompleta e/ou precária de serviços públicos (iluminação elétrica pública e domiciliar, abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem e coleta de lixo regular) por parte das instituições competentes; e/ou

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

IV. Localização em áreas com restrição à ocupação definidas pela legislação ambiental ou urbanística, tais como faixas de domínio de rodovias e ferrovias, linhas de transmissão de energia e áreas protegidas, entre outras; ou em sítios urbanos caracterizados como áreas de risco ambiental (geológico, geomorfológico, climático, hidrológico e de contaminação). (IBGE, 2024a, p. 46)

Inclusões pontuais, como a expressão “*Retratam a incompletude – no limite, a precariedade – das políticas governamentais e investimentos privados [...] reproduzindo condições de vulnerabilidade*” (ibid., p. 46; grifos nossos), propõem uma mudança de perspectiva e convidam à releitura da realidade sob uma nova ótica. Um acerto louvável diz respeito à inclusão de aspectos que valorizam as potencialidades das favelas e comunidades urbanas, como a presença de redes comunitárias ativas e a diversidade de nomenclaturas utilizadas pelos próprios moradores para se autoidentificarem. Nesse sentido,

o Instituto demonstra um esforço em superar o “paradigma da falta” (Silva, 2009) – amplamente discutido por pesquisadores da área – que, tradicionalmente, retrata as favelas apenas por suas ausências, ignorando o que de fato possuem, constroem e representam.

Análises a partir de Juiz de Fora

Algumas décadas após sua formação, em meados de 1850, Juiz de Fora, município situado na região da Zona da Mata do estado de Minas Gerais, ganhou notoriedade pelo avanço da industrialização, bem como pelo desenvolvimento educacional e cultural. O crescimento acelerado lhe rendeu o apelido de “Manchester Mineira”, pois a cidade vivia um processo intenso de urbanização, enfrentando desafios semelhantes aos das grandes capitais brasileiras, como o Rio de Janeiro. Segundo Christo (1994), já em 1855 registrava-se a primeira epidemia de cólera, associada tanto à precariedade das condições de saneamento básico quanto à chegada de imigrantes europeus atraídos pelas indústrias locais, que acabaram contribuindo para a disseminação de doenças.

A crise sanitária em Juiz de Fora estava diretamente associada à crise habitacional, marcada não apenas pelas precárias condições das moradias, mas também pela falta de moradias, fazendo com que os valores do aluguel fossem altíssimos. Esse cenário levava um número crescente de operários a se aglomerar em cortiços localizados no centro da cidade, intensificando os problemas urbanos e sociais.

Nesse contexto, a criação da Sociedade de Medicina e Cirurgia de Juiz de Fora (SMCJF), em 1889, e posteriormente da Inspetoria de Higiene, em 1892, desempenhou papel central no controle da saúde pública e influenciou

a formulação de políticas voltadas ao controle das habitações operárias. Predominantemente organizadas em cortiços, essas moradias passaram a ser progressivamente erradicadas por meio de decretos da Câmara Municipal, dando lugar à aglomeração de casebres nas áreas periféricas da cidade. Enquanto o poder público legitimava a eliminação desse tipo de habitação, com apoio da SMCJF, os jornais da época registravam e descreviam a expansão das novas formas de moradia popular que se consolidaram pouco a pouco na cidade:

Resolução n. 706, de 1º de fevereiro de 1916:

Art. 1º - Dentro do perímetro urbano não será permitida a abertura de avenidas para operários ou ruas de largura inferior a 13m e cujo plano não for aprovado pelo agente executivo municipal.

§1º - Fica o agente executivo municipal autorizado a fazer a desapropriação das habitações existentes nas avenidas abertas no interior dos quarteirões da cidade e a fazer demolição das mesmas, quando o permitirem as condições financeiras do município.

Art. 2º - Fica revogada a Resolução Municipal n. 666, de 14 de outubro de 1912, na parte relativa ao perímetro urbano. (Andrade, 1987, p. 43)

As famílias de operários começam a se reunir em cortiços, tornando-se habitáveis casas que mereciam ser condenadas pela higiene. Há bairros inteiros, como o do Zinco, o do Pito Aceso, e do Morro Seco, em que a classe proletária se aglomera em casebres toscos de adobe e de sapé, formando focos permanentes de todas as moléstias. (Diário Mercantil, 1920, p. 1 apud Andrade, 1987, p. 44)

Nas décadas seguintes, o crescimento industrial da cidade perdurou até meados de 1940, o que atraiu cada vez mais novos trabalhadores para a cidade. Entretanto, o problema da habitação nunca foi efetivamente enfrentado, de modo que se agravou.

Com base em uma análise de recortes de jornais, Abreu (2009) demonstrou que o aumento de moradias precárias já se consolidava como um traço característico da paisagem urbana de Juiz de Fora a partir da década de 1960. A imprensa local, ao retratar essa realidade, ecoava a preocupação da sociedade diante da rápida expansão dessas áreas. Esse processo foi novamente acentuado com a implantação do parque industrial da cidade, em 1970, que atraiu significativo contingente de trabalhadores migrantes. De acordo com os registros, em 1972 – ainda que com dados desatualizados –, estimava-se que aproximadamente 845 famílias residiam em 800 barracos. Apenas cinco anos depois, em 1977, uma nova reportagem destacava que uma única favela já concentrava cerca de 600 barracos.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por intensas ações de remoção de favelas, fruto da chamada “Operação Gente”. Durante a gestão do então prefeito Mello Reis, buscou-se implementar um amplo processo de renovação urbana, que gerou transformações de grande porte, como a abertura de novas avenidas e estradas, além da instalação de metalúrgicas e siderúrgicas. Tais intervenções, entretanto, implicaram desapropriações significativas e a remoção de bairros inteiros, a exemplo da favela da Vila da Prata (ibid.). Em paralelo, em 1985, foi realizada a primeira experiência de regularização fundiária no município, apontando a emergência de um novo tipo de política voltada à gestão desses territórios formados de maneira espontânea, como reflexo da exclusão de amplos segmentos da população do mercado formal de habitação.

Desde então, consolidou-se uma política contínua de regularização fundiária, com exceção do período marcado pelo *boom* de investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2017), tendo a cidade participado de financiamentos para projetos de órgãos internacionais, como o Banco Interamericano

de Desenvolvimento. Atualmente, entretanto, essas ações concentram-se predominantemente na etapa de titularização, sem que as demandas urbanísticas sejam plenamente atendidas (Sant'Ana, 2021).

Embora exista uma linha histórica relativamente bem documentada sobre o surgimento e a expansão das favelas em Juiz de Fora, as informações disponíveis provêm, em grande parte, de matérias veiculadas na imprensa local e, em períodos mais recentes, de estudos elaborados internamente pela Prefeitura Municipal. Os dados estatísticos sobre esse processo são, entretanto, de difícil acesso. A consulta ao Arquivo Histórico revela que, ao longo da história da cidade, houve uma preocupação consistente com a produção de dados populacionais e de comercialização, motivada principalmente pela intensa atividade cafeeira da região e pela significativa presença industrial que implicou em demais comercializações. Contudo, informações específicas sobre as favelas são quase inexistentes.

O primeiro levantamento sistemático realizado pela Prefeitura Municipal com o objetivo de identificar esses territórios ocorreu em 1996, no âmbito do diagnóstico elaborado para o primeiro Plano Diretor da cidade, ocasião em que foram delimitadas 87 áreas denominadas Aeis, abrangendo um total de 8.075 domicílios (Juiz de Fora, 2004). Em 2006, com a publicação do *Atlas Social da Cidade* e em 2007, com o projeto de lei para o Plano de Habitação Municipal ampliou esse mapeamento para 147 áreas. Já o Plano Diretor vigente, em conjunto com documentos mais recentes da administração municipal, consolidou a existência de 137 áreas (Juiz de Fora, 2018). Sem adentrar nas metodologias adotadas e nas divergências quantitativas daí resultantes, observa-se que a quantificação realizada pela esfera municipal supera de maneira significativa os números apresentados pelo IBGE nos dois últimos censos.

O IBGE identificou e registrou oficialmente as áreas de FCU apenas a partir do ano de 2010. Até então, parte desses territórios era recenseada sob a classificação de setores censitários comuns, sem consideração de suas especificidades socioespaciais, enquanto outros sequer eram individualizados entre os setores censitários de Juiz de Fora, sendo plausível a hipótese de que estivessem inseridos em setores de maior abrangência territorial. Nesse primeiro registro, identificaram-se 14 Aglomerados Subnormais, todos já reconhecidos previamente pela Prefeitura Municipal, com população total de 5.842 habitantes. No Censo de 2022, verificou-se uma ampliação expressiva, com a identificação de 37 setores classificados como FCU, abrigando 16.780 residentes – o que corresponde a um crescimento populacional de aproximadamente 187%. Embora parte desse crescimento possa ser explicada por ajustes na metodologia do órgão e/ou pelo adensamento populacional

natural, observa-se uma redução no contingente populacional em seis dessas unidades. Nesse sentido, o principal determinante para o aumento quantitativo registrado foi a incorporação de novas áreas ao escopo do levantamento oficial.⁶

Em relação aos polígonos atualizados na base territorial, verificam-se reduções expressivas na delimitação de algumas FCU, em grande parte decorrentes da exclusão de áreas verdes que circundam as moradias.⁷ Além da nova abordagem priorizando a malha urbana em detrimento das áreas verdes, a aplicação das diferentes fichas de levantamento de informações territoriais, como visto anteriormente, pode ter provocado ajustes nos limites. Na Figura 1, é possível observar com maior clareza a diferença de áreas por meio da sobreposição dos polígonos: o polígono amarelo indica a delimitação adotada no Censo 2010, enquanto o polígono vermelho corresponde à delimitação utilizada no Censo 2022.

Figura 1 – Da esquerda para a direita: Milho Branco, Morro dos Cabritos e Vila Fortaleza



Fonte: elaborada pela autora, em 2025, com base em dados *shapefiles* do IBGE.

No setor Milho Branco, a redução da área ultrapassou 60% de sua extensão, decorrente tanto da exclusão de uma ampla área verde quanto da retirada de parcelas da malha urbana, provavelmente motivada pelos processos de regularização fundiária implementados nos últimos anos (Sant’Ana, 2021). A área total passou de 28,9 hectares para 9,19 hectares. Paradoxalmente, foi justamente nesse setor que ocorreu o segundo maior crescimento populacional relativo da cidade, com o número de residentes aumentando de 468 para 867 habitantes. Tal discrepância evidencia a impossibilidade, por exemplo, de compatibilizar diretamente os indicadores de densidade demográfica apenas por meio da comparação dos polígonos, uma vez que se trata de unidades territoriais substancialmente distintas em termos de extensão espacial.

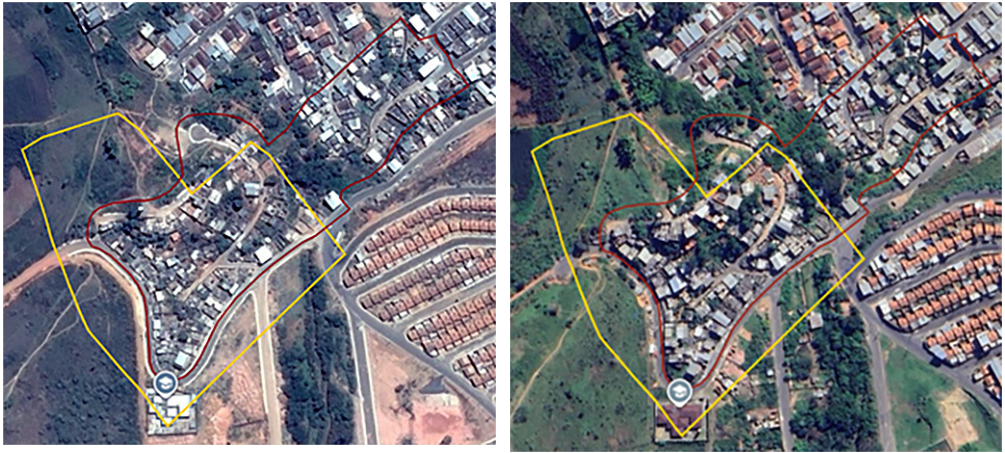
Devido a essas modificações, a análise do crescimento ou decréscimo populacional também se torna inviável, uma vez que a variação da população pode estar diretamente relacionada ao nível de abrangência dos setores censitários. A Tabela 1 mostra que, por um lado, entre as 14 áreas de Juiz de Fora identificadas também em 2010, das seis que apresentaram decréscimo populacional, quatro também tiveram redução de área. Por outro lado, os setores que ampliaram sua extensão territorial não necessariamente registraram aumento populacional, como é o caso da Favelinha da Facit (Tabela 1). Já entre os setores que perderam área, muitos apresentaram crescimento populacional, o que pode indicar realmente processos de adensamento, como os da Terra Nostra e do Parque Cachoeira (Figura 2).

Tabela 1 – Comparação entre os resultados de área de extensão dos setores (em hectare) e dados populacionais dos setores censitários de FCU

Local / Extensão (ha)	2010	2022	Variação	Local/População	2010	2022	Variação
Vila São Cristóvão	2,14	1,51	-0,63	Vila São Cristóvão	171	139	-32
Ponte Nova	2,25	2,62	0,37	Ponte Nova	162	215	53
Vila Barroso (Holcim)	8,53	6,07	-2,46	Vila Barroso (Holcim)	223	250	27
Favelinha da FACIT	2,19	3,37	1,18	Favelinha da FACIT	191	160	-31
Remonta	2,54	3,92	1,38	Remonta	232	342	110
Milho Branco	28,9	9,19	-19,71	Milho Branco	468	867	399
Parque das Cachoeiras	4,14	3,8	-0,34	Parque das Cachoeiras	256	406	150
Walquírio Seixas	2,33	2,26	-0,07	Walquírio Seixas	423	358	-65
Santa Terezinha	0,745	0,749	0	Santa Terezinha	329	265	-64
Favela do Rato	1,29	1,24	-0,05	Favela do Rato	211	164	-47
Vila Fortaleza	8,41	3,54	-4,87	Vila Fortaleza	284	322	38
Terra Nostra	13,9	11,6	-2,3	Terra Nostra	280	487	207
Alto Dom Bosco	7,58	8,73	1,15	Alto Dom Bosco	661	1356	695
Morro dos Cabritos	7,27	2,85	-4,42	Morro dos Cabritos	455	414	-41

Fonte: elaborada pela autora, em 2025, com base em arquivos *shapefiles* disponibilizados pelo IBGE e dados da plataforma Sidra.

Figura 2 – Parque Cachoeira, comparação de imagem de satélite entre 2011 e 2022



Fonte: elaborada pela autora, em 2025, com base em dados shapefiles do IBGE e Google Earth.

O IBGE, além de excluir áreas não ocupadas predominantemente por domicílios – como extensas áreas verdes –, também realizou a identificação e separação de áreas mistas, retirando dos polígonos aquelas de uso majoritariamente comercial, sempre respeitando o mínimo de 21 domicílios. Houve, ainda, casos de fusão de setores conurbados em um único polígono, bem como de subdivisão, quando se verificou a existência de dois locais distintos, com a criação de novos códigos de identificação. Cabe destacar que, conforme o IBGE (2024b), parte dessas modificações foi efetuada com o auxílio de ferramentas geoespaciais, posteriormente validadas pelas prefeituras, enquanto outras resultaram de visitas a campo.

Analizados os dados e mapas, não foram identificados casos de fusão ou subdivisão de setores censitários existentes nos censos de 2010 e 2022. Observa-se, contudo, que a delimitação de novas áreas para o Censo 2022 respeitou a separação de setores destinados a favelas espacialmente contíguas, respeitando também o reconhecimento dos próprios moradores de que são locais diferentes, como exemplificado nos casos dos Três Moinhos e Alto Três Moinhos.

No caso de Juiz de Fora, não houve exclusão de nenhuma FCU entre o Censo de 2010 e o de 2022, o que indica, de certa forma, que a expansão de favelas e comunidades segue em crescimento na cidade.

Figura 3 – Favelas contíguas divididas em setores censitários diferentes



Fonte: elaborada pela autora, em 2025, com base em arquivo shapefiles do IBGE.

Considerações finais

A iniciativa do IBGE de rever a adoção da expressão "aglomerado subnormal", que vigorou por aproximadamente quatro décadas, demarca um momento crucial na maneira como o Estado brasileiro, por meio de suas instituições, reconhece, interpreta e se refere aos territórios populares. As análises do processo censitário – desde as etapas pré-coleta até a divulgação dos resultados dos últimos levantamentos –, realizadas sinteticamente neste estudo, evidenciam o esforço contínuo em aprimorar a compreensão sobre as dinâmicas territoriais, buscando reduzir

distorções conceituais e metodológicas. No entanto, é imprescindível reconhecer que toda transformação implica tanto em benefícios quanto em perdas: ao mesmo tempo que se procura superar limitações observadas em levantamentos anteriores, como ocorreu no Censo de 2010, há, também o movimento de incorporar novas tecnologias, conceitos e metodologias que possibilitem não somente uma representação mais acurada da realidade, como também respondam aos questionamentos sociais, reveladores das novas condições em que se produz o conhecimento, nas quais se busca reconhecer diversos agentes sociais como seus coprodutores, na linha da chamada "ecologia de saberes" (Santos,

2007). Afinal, em uma sociedade cada vez mais imersa em tecnologias, e em um território vivo como a cidade, especialmente no contexto de favelas, o espaço-tempo de mais de uma década pode ser suficiente para promover transformações profundas e de várias ordens na vida social. Para o próximo ciclo censitário (2022/2030), vislumbra-se a possibilidade de que novas mudanças metodológicas relevantes venham a se impor, por exemplo, com o uso potencial de recursos de inteligência artificial, que, por um lado, poderá ampliar a capacidade analítica e a eficiência das pesquisas, além de acelerar os seus processos, engendrando, por outro, novos desafios e contradições a serem enfrentados.

Nesse contexto, torna-se praticamente inviável estabelecer comparações diretas de resultados entre as várias rodadas do censo, o que instaura um dilema metodológico: manter os métodos e técnicas tradicionais, assegurando a comparabilidade de séries, ou, ao contrário, adaptá-los à realidade atual, ainda que isso limite as análises históricas e comparativas? Observa-se que, nos ciclos mais recentes, o IBGE tem buscado ajustar-se às novas configurações físicas, sociais e jurídicas das favelas, que costumam se alterar em velocidade maior do que as áreas urbanas mais consolidadas, produzindo novos avanços na capacidade da pesquisa censitária de produzir conhecimento sobre esses territórios, historicamente marginalizados e pouco reconhecidos nas políticas públicas e nas estatísticas oficiais. Ou seja, a opção predominante tem pendido na direção da segunda das duas alternativas do dilema, muito embora algumas medidas estejam em curso no sentido de contemplar a primeira alternativa, conforme informado no trabalho.

Embora este estudo tenha apenas sinalizado o aumento da participação social nos processos censitários – associado tanto ao maior engajamento político de diversos atores quanto ao avanço de novas abordagens metodológicas

na produção de dados –, pesquisas futuras poderão aprofundar a investigação sobre os impactos diretos dessas transformações, considerando de forma articulada as dinâmicas de participação e as inovações técnicas na identificação e caracterização desses territórios. Tal agenda pode ser desenvolvida por meio de análises junto ao corpo técnico do Instituto, bem como pela incorporação de métodos empíricos que permitam avaliar como essas mudanças têm repercutido na produção e no uso das informações. Mesmo com a crescente produção de dados por instituições não governamentais e agentes privados, a demanda por informações oficiais continua em ascensão, não somente para estudos acadêmicos, planejamento de órgãos e análises técnicas, mas também se mostra igualmente vital para o próprio avanço da chamada “geração cidadã de dados”.⁸ Esse interesse é ainda mais relevante quando considerado sob a perspectiva simbólica, relacionada à legitimidade e ao papel do Instituto na sociedade brasileira. Nesse contexto, diversos atores sociais mantêm o interesse em participar e acompanhar as atividades do órgão, exercendo pressão constante por novas mudanças e aprimoramentos.

Nossas análises, alimentadas por estudo do caso de Juiz de Fora, corroboram os resultados do esforço empreendido pelo IBGE no último ciclo censitário, tanto na adequação dos procedimentos metodológicos quanto no reconhecimento de 23 novas FCUs no município. A delimitação desses novos territórios decorre, em parte, da aproximação do Instituto com as prefeituras municipais, algumas das quais possuem uma base de dados razoavelmente estruturada, pois, ao longo dos anos, vêm buscando suprir lacunas informacionais por meio de metodologias próprias, como é o caso do município juiz-forano. Dessa forma, o IBGE passa a reconhecer e incorporar esse esforço local em suas práticas de mapeamento e atualização territorial, o que aponta um horizonte de crescente alinhamento

entre as bases públicas federais e municipais, conquista que representaria um ganho significativo para a estatística pública brasileira.

Os resultados obtidos até este momento, no âmbito de pesquisa ainda em curso, evidenciam a importância das delimitações das bases territoriais nos processos de análise dos dados censitários. O aprimoramento desses polígonos, impulsionado pelos avanços tecnológicos e pela intensificação da articulação entre as esferas municipal e federal, tem possibilitado representações mais detalhadas e contextualizadas do território. Contudo, as mesmas atualizações que buscam representar o espaço de forma mais fidedigna também impactam diretamente a comparabilidade dos dados.

Em Juiz de Fora, por exemplo, as atualizações consistiram, em grande medida, na exclusão de áreas de vegetação antes incluídas nos limites censitários das favelas, o que resultou na redução de parte dos polígonos territoriais. Essa alteração, embora não necessariamente reflita mudança real na conformação da favela, afeta indicadores que dependem da relação matemática entre população e área, como a densidade habitacional. Mesmo que não haja variação no número de domicílios, moradores ou na definição conceitual da favela,

a simples diminuição da área total – expressa em hectares – inviabiliza a realização de determinadas inferências com base em comparações diretas entre os distintos censos. No caso da Vila Barroso, observa-se um aumento populacional de apenas 27 pessoas entre os dois censos, acompanhado da redução de 2,46 hectares em sua área delimitada. Essa alteração territorial faz com que a densidade habitacional passe de aproximadamente 26 para 41 habitantes por hectare – um aumento de cerca de 58%. Embora o número de moradores tenha variado muito pouco, o indicador sugere um adensamento expressivo que, na realidade, decorre da mudança no perímetro considerado.

Em suma, o exemplo evidencia como ajustes cartográficos, ainda que pontuais, podem distorcer a leitura das transformações urbanas quando se promovem comparações puras e simples entre séries censitárias, o que sinaliza para a comunidade científica, e até mesmo para a sociedade, a necessidade de extrema consideração das mudanças metodológicas nos trabalhos de análise que se desdobrarão da divulgação dos novos dados oficiais. Importam não somente os resultados ao final apurados, mas, substancialmente, o seu processo de produção.

[I] <https://orcid.org/0009-0006-4912-492X>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
camillomariana.au@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6444-3252>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
alexmagalhaes@ippur.ufrrj.br

Notas

- (1) Antes de ser nomeado como IBGE, foi denominado como Diretoria Geral de Estatística (DGE). Para mais detalhes sobre a história do Instituto, ver Senra (2009).
- (2) Mantém-se, na transcrição, o termo “locadores”, embora o contexto sugira tratar-se, possivelmente, de um equívoco gráfico ou de leitura, cuja forma mais adequada seria “recenseadores”. Optou-se, contudo, por preservar a grafia original da fonte, já que se trata de uma citação literal.
- (3) Nos documentos do IBGE, não fica claro em que ano essa base deixou de ser atualizada.
- (4) A proposta completa, assim como a programação do evento, está disponível no site oficial do Encontro, <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/>, na aba 'Consulta', por meio do link destacado com o título 'Proposta inicial para consulta'. As discussões da mesa de debates estão disponíveis no canal Arquivo IBGE, no YouTube.
- (5) Cidades em que foram realizados os mutirões: Bairro do Caladinho (Porto Velho/GO), Meu Bem, Meu mal (Manaus/AM), Marabaixo IV (Macapá/AP), Tapanã (Belém/PA), Vila Lobão (São Luís/MA), Parque Brasil II (Teresina/PI), Dendê (Fortaleza/CE), Porto de João Tota/ Santa Clara/ Miramar (João Pessoa/PB), Curcurana/Barra de Jangada (Jaboatão dos Guararapes/PE), Capadócia (Palmas/TO), Bairro da Paz (Salvador/BA), Cidade do Entorno (Águas Lindas de Goiás /GO), Nova Palestina (Vitória/ES), Vila Santa Clara (Mariana/MG), Rocinha, Complexo da Penha (Rio de Janeiro/RJ), Heliópolis (São Paulo/SP), Morro do Macêdo Molhado (Guarujá/SP), Andorinha (Piraquara/PR), Favela da Grota (Florianópolis/SC), Cidade de Deus (Campo Grande/MS), Jardim Florianópolis (Cuiabá/MT). (IBGE, 2023).
- (6) Todos os dados utilizados foram extraídos das bases oficiais do IBGE, disponibilizadas em meio digital, incluindo arquivos vetoriais no formato *shapefile* (KML) e informações estatísticas provenientes da plataforma Sidra.
- (7) Os critérios utilizados para ajustes de polígonos foram descritos no Quadro 3 do documento: Resultados do Universo (IBGE, 2024a).
- (8) Expressão associada à Rede Geração Cidadã de Dados (Rede GCD), iniciativa voltada à produção e uso de dados por organizações da sociedade civil para incidência em políticas públicas. Tais iniciativas dialogam diretamente com os dados oficiais – especialmente os do IBGE –, seja como base de comparação, validação ou tensionamento das estatísticas públicas (Faria et.al., s.d)

Referências

- ABREU, C. S. de (2009). *Favela e remoção em Juiz de Fora: um estudo sobre a Vila da Prata*. Dissertação de mestrado. Juiz de Fora, Universidade Federal de Juiz de Fora.
- ABREU, M. de A. (2014). “Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro”. In: ABREU, M. de A.; FRIDMAN, F.; HAESBAERT, R. (org.). *Escritos sobre espaço e história*. Rio de Janeiro, Garamond.
- ANDRADE, S. M. B. V. de (1987). *Classe operária em Juiz de Fora: uma história de lutas (1912-1924)*. Juiz de Fora, Editora UFJF.
- BONDUKI, N. G. (2022). “Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas”. In: SANTOS, E. C. (org.). *Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.

- BORGES, L. (2023). Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil. In: Arquivo IBGE. Brasília. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=48K25Q5HMfw>. Acesso em: 10 jun 2026.
- CHRISTO, M. de C. V. (1994). *Europa dos pobres: a belle-époque mineira*. Juiz de Fora, Editora UFJF.
- D'OTTAVIANO, C. (org.) (2024). *Habitação e cidade: trocas latino-americanas*. São Paulo, Habitação & Cidade.
- FARIA, C. P. de; FERREIRA, T.; BAPTISTA, R. R.; GRACIE, R.; MOTA, P. (s.d). Geração cidadã de dados. In: DICIONÁRIO DE FAVELAS MARIELLE FRANCO (WIKIFAVELAS). Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Gera%C3%A7%C3%A3o_Cidad%C3%A3_de_Dados. Acesso em: 11 jun 2026.
- FEITOSA, F. F.; VASCONCELOS, V. V.; PINHO, C. M. D.; SILVA, G. F. G.; GONCALVES, G. S.; DANNA, L.; LISBOA, F. S. (2021). IMMerSe: An integrated methodology for mapping and classifying precarious settlements. *Applied Geography*, v. 133, p. 102494.
- GIANNELLA, L. de C.; CATALÁ, L. S. (2025). Favelas e Comunidades Urbanas: a nova nomenclatura adotada pelo IBGE e o retrato da diversidade desses territórios. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 27, n. 1. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7977>. Acesso em: 5 ago 2025.
- GIANNELLA, L. de C.; SOARES, J. de S.; FRANCO, C. de O. (2024). O poder do ato de nomear: o compromisso do IBGE diante das favelas e comunidades urbanas brasileiras. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 29, n. 11, p. e04232024.
- GONÇALVES, R. S. (2020). Censos e favelas cariocas: evolução de um conceito censitário. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, [s. l.], v. 28. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142020000100454&tlng=pt. Acesso em: 30 abr 2025.
- GUIMARÃES, A. P. (1953). *As favelas do Distrito Federal*. [s. l.], IBGE.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011a). *Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais – Primeiros resultados*. [s. l.], IBGE.
- _____. (2011b). *Censo Demográfico 2010: Nota técnica – informações territoriais*. [s. l.], IBGE.
- _____. (2022). *Ficha de informações territoriais – Prefeitura. Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=55733>. Acesso em: 10 jun 2026.
- _____. (2023). *Ação de mobilização busca ampliar cobertura do Censo nas favelas do país*. Agência de Notícias IBGE, 28 mar. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36521-acao-de-mobilizacao-busca-ampliar-cobertura-do-censo-nas-favelas-do-pais>. Acesso em: 10 jun 2026.
- _____. (2024a). *Censo Demográfico 2022 – Favelas e Comunidades Urbanas: Resultados do Universo*. [s. l.], IBGE.
- _____. (2024b). *Notas metodológicas n. 01 – Sobre a mudança de Aglomerado Subnormal para Favelas e Comunidades Urbanas*. [s. l.], IBGE.
- JUIZ DE FORA. Prefeitura. Câmara Municipal de Juiz de Fora (2018). *Lei Complementar n. 082*, de 3 de julho.
- JUIZ DE FORA. Prefeitura (2004). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora*. Juiz de Fora, Funalfa Edições.
- KRAUSE, C. H.; FEITOSA, F. F.; DENALDI, R.; PETRAROLLI, J. (2022). Núcleos Urbanos Informais: abordagens metodológicas e principais resultados de sua caracterização e identificação. *Ipea – Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, v. 26, pp. 127-131.
- MATIOLLI, T. (2023). “Novos atores na construção do problema da favela: o CEPEDOCA e o pra quê e pra quem servem as pesquisas sobre as favelas?” In: VIANA, M. T. *Drogas, violência e racismo: as alternativas no limite, os limites das alternativas*. Rio de Janeiro, Faculdades Católicas.

- MATION, L. F.; NADALIN, V.; KRAUSE, C. (2014). Favelização no Brasil entre 2000 e 2010: Resultados de uma classificação comparável. [s. l.], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- PASTERNAK, S. (2001). Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra-sensos. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 5, pp. 9-27.
- RUSSO, E. de O. (2016). “O que o indicador indica? O déficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990”. In: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SANT’ANA, M. C. (2021). *Contribuições da regularização fundiária de interesse social para as condições de habitabilidade residencial e urbana: os casos de Vale Verde e Milho Branco II em Juiz de Fora (MG)*. Dissertação de mestrado. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa.
- SANTOS, B. de S. (2007). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 79, pp. 71-94.
- SANTOS, W. G. dos (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SENRA, N. (2009). *Uma breve história das estatísticas brasileiras (1822-2022)*. Rio de Janeiro, IBGE.
- SILVA, J. de S. e (org.) (2009). *O que é favela afinal?* Rio de Janeiro, Observatório de Favelas do Rio de Janeiro.
- VALLADARES, L. do P. (2005). *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

Contribuição de autoria

Mariana Camillo Sant’Ana: administração de projetos; análise formal; conceitualização; curadoria de dados; investigação; metodologia; redação—rascunho original; redação—revisão e edição; validação; visualização.

Alex Ferreira Magalhães: administração de projetos; análise formal; conceitualização; redação—revisão e edição; supervisão; validação; visualização.

Declaração de conflito de interesse

Os autores declaram que não há conflito de interesse.

Declaração de disponibilidade de dados

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Editores: Lucia Bógus e Luiz César de Queiroz Ribeiro

Organizadores deste número: Thiago Canettieri, Luciana Teixeira de Andrade, Luís Renato Bezerra Pequeno

Texto recebido em 27/out/2025
 Texto aprovado em 13/abr/2026

