



urbe. Revista Brasileira de Gestão
Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do
Paraná
Brasil

Pereira de Queiroz Filho, Alfredo

As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados
populacionais: abordagem da análise de conteúdo

urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre, 2015,
pp. 340-353

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193142137005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo

The definitions of slums and favelas and its implication on population data: a content analysis approach

Alfredo Pereira de Queiroz Filho

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir as diferentes definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais. A amostra de definições foi extraída de pesquisas relacionadas ao United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A manipulação dos dados foi realizada conforme a abordagem da análise de conteúdo (AC). A quantificação, realizada com o *software* Iramuteq, se baseou na frequência de palavras e na análise fatorial de correspondências (AFC). As análises qualitativas e quantitativas dessas definições ressaltaram duas principais diferenças: na caracterização do objeto (área, edificação e ambas); e nos tipos de qualificação (aspectos legais, padrão construtivo, deficiência de infraestrutura, propriedade da terra, densidade populacional, referências geográficas e tipificação dos moradores). Como o número de qualificações é elevado e seu conteúdo diverso, os dados populacionais agregam informações muito diferentes, tornando sua comparação menos precisa. Em decorrência, essa imprecisão tende a se ampliar em função do crescimento da extensão territorial e do número de países analisados.

Palavras-chave: Dados populacionais. Assentamentos precários. Favelas. Análise de conteúdo.

Abstract

This article aimed to discuss the different definitions of slums and favelas and their implication on population data. The definitions discussed were extracted from research related to the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). The data manipulation was performed according to the content analysis (CA) approach. The quantification performed with Iramuteq software was based on word frequency and factorial correspondence analysis (FCA). Qualitative and quantitative analyzes highlighted two major differences: in the object characterization (area, building and both); and qualification type (legal aspects, construction standards, infrastructure deficiency, land property, population density, geographic references and residents typing). With the high number of qualifications and diverse content, the population data aggregate different information, making its comparison less accurate. This imprecision tends to expand due to the area growth and the number of countries analyzed.

Keywords: Population data. Slums. Favelas. Content analysis.

APQF é doutor em Engenharia de Transportes, docente do Departamento de Geografia – FFLCH – USP, e-mail: aqueiroz@usp.br

Introdução

De acordo com UN-Habitat (2003b), 924 milhões de pessoas viviam em assentamentos precários (*slums*) em 2001, ou seja, 31,6% da população urbana mundial. Ainda que esses dados não sejam recentes, o percentual é muito expressivo.

Compartilha-se, no entanto, a opinião de que a qualidade desse tipo de estimativa está muito aquém da relevância do problema (Satterthwaite, 2003). Além disso, considera-se que a maior dificuldade para mensurar a evolução dessa grave questão habitacional consiste na diversidade das respectivas definições (Patel et al., 2014).

No Brasil, as favelas e os cortiços podem ser considerados os dois principais tipos de assentamentos precários urbanos (Abreu, 1994; Vaz, 1994; Valladares, 2000; Pasternak, 2006). As definições das favelas, porém, também são díspares entre os órgãos administrativos do país (Costa & Nascimento, 2005). Maricato (2001, p. 154) aborda esse tema e afirma:

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

De acordo com Gondin (2007), a falta de uma discussão conceitual séria compromete a quantificação do fenômeno. A autora cita como exemplo a equivocada estimativa de Mike Davis, na obra *Planeta Favela*, de 2006, que considera favelada 78% da população urbana dos países do Terceiro Mundo.

Na falta de uma discussão conceitual mais rigorosa, a “favela” de Mike Davis torna-se um leito de Procusto, no qual cabem todas as formas de morar dos pobres urbanos. Assim, fica “demonstrado” o seu argumento de que as cidades dos países menos desenvolvidos estão se favelizando irremediavelmente. Não se trata de minimizar a gravidade da discussão, mas de reconhecer que igualar todas as formas de

habitação dos pobres não contribui nem para a compreensão do fenômeno, nem para sua resolução (Gondin, 2007, p. 431).

Oliveira & Anjos (2004) também endossam essas circunstâncias, pois afirmam que é surpreendente a falta de conhecimento do poder público brasileiro sobre os dados relativos às populações residentes em favelas. Os autores observam que há dificuldades para estimar o crescimento dessa população, registrar as novas áreas ocupadas e atualizar o número dos seus domicílios.

Nesse contexto, o objetivo da pesquisa é discutir as diferentes definições de assentamentos precários e favelas, relacionadas às pesquisas da UN-Habitat e do IBGE, a partir de procedimentos da análise de conteúdo, e avaliar qualitativamente seus efeitos nos dados populacionais dessas duas escalas de análise.

Panorama

No Brasil, é significativa a magnitude das diferenças conceituais e metodológicas relacionadas ao levantamento de dados populacionais e à gestão de políticas públicas. A expressão “assentamentos precários”, por exemplo, foi adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH) para caracterizar o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda (Brasil, 2010). Inclui: cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, além dos conjuntos habitacionais degradados. Ainda conforme Brasil (2010), os assentamentos precários são porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum:

- O fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda.
- A precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), por outro lado, utiliza uma definição mais específica em seus levantamentos. A expressão

“aglomerado de domicílios subnormais” é utilizada para caracterizar um dos tipos de assentamento precário, a favela. Para efeitos censitários, os aglomerados subnormais caracterizam um conjunto de, no mínimo, 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos com frequência de forma desordenada, densa e carentes de serviços públicos essenciais.

Também há disparidades no nível municipal. Para Denaldi (2013), a comparação dos dados de assentamentos precários de 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo foi dificultada pelas diferenças metodológicas. Dentre os 17 municípios que produziram as próprias informações, os autores detectaram 7 diferentes fontes de dados. A Tabela 1, extraída da pesquisa da referida autora sobre os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), revela o contraste entre os dados nacionais e municipais.

Assim como para o IBGE, caracterização das favelas para a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) está diretamente ligada à propriedade da terra. No entanto, a quantidade de domicílios das respectivas definições é distinta.

Tanto as definições das pesquisas da Prefeitura Municipal (1973, 1975, 1987 e 1993), como a de 1980 do IPT-Fupam consideram favela “todo o conjunto de unidades domiciliares constituídas de madeira, zinco, lata, papelão ou alvenaria, em geral distribuídas desorganizadamente em terrenos cuja propriedade individual do lote não é legalizada para aqueles que os ocupam” [...] para as pesquisas de 1973, 1975, 1980, 1987 e 1993, definiu-se como favela quando havia no mínimo 2 unidades habitacionais com as características mencionadas (Taschner, 2001, p. 13).

Tabela 1 - Domicílios em assentamentos precários (IBGE (a), CEM/CEBRAP (b) e PLHIS (c))

Município	IBGE (a) 2000	CEM/CEBRAP (b) 2007	IBGE (a) 2010	Dado (c) municipal: precariedade/irregularidade	Dado (c) municipal: precariedade
Caieiras	0	1.045	670	3.146	3.146
Carapicuíba	9.169	11.828	7.724	22.128	20.184
Diadema	22.035	22.175	24.616	25.271	25.271
Embu	5.231	9.231	8.967	13.347	9.358
Embu-Guaçu	0	598	0	1.374	1.374
Guarulhos	40.956	46.973	57.653	73.257	50.914
Itapequera da Serra	751	7.108	388	16.110	12.720
Itapevi	851	5.585	851	7.324	7.324
Mauá	16.929	18.649	22.884	56.835	33.478
Osasco	28.714	30.266	21.505	47.518	44.098
Ribeirão Pires	356	746	892	3.717	877
Santana de Parnaíba	93	2.314	1.100	1.970	1.970
Santo André	16.869	20.165	23.806	22.134	22.134
São Bernardo do Campo	37.097	39.423	43.072	90.437	74.145
São Paulo	225.131	370.956	355.515	889.808	596.666
Taboão da Serra	4.346	5.715	7.351	20.861	16.333
Vargem Grande Paulista	0	511	0	1.033	1.033
TOTAL	408.528	593.288	576.994	1.296.270	921.025

Fonte: Denaldi (2013).

Na maioria dos casos, para a PMSP, o conjunto de domicílios de uma favela apresenta quatro tipos de irregularidades: quanto à propriedade, legislação de edificações, uso do solo e ao parcelamento do solo. Significa que os domicílios ocupam uma área que não lhes pertence (área pública ou privada); que estão em desacordo com o Código de Obras e com o Zoneamento Urbano do município e que não cumprem a legislação de parcelamento do solo, não sendo registrados na Prefeitura nem nos cartórios competentes (Marques et al., 2003).

É possível observar diferenças de natureza quantitativa e de grau de especificidade na definição de favela da PMSP e do IBGE. Essas distintas definições, metodologias e objetivos produzem dados muito díspares, como relatam os trabalhos de Marques et al. (2003) e Pasternak (2006). Conforme os autores, a disparidade dos dados oficiais pretéritos sobre as favelas é enorme. A população residente nas favelas, conforme o IBGE (2000), em 2000, era de 896.005 habitantes no município de São Paulo. A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) estimou a população favelada em 1.900.000 habitantes (1993). O IBGE delimitou 1.067 setores censitários subnormais (favelas) no mesmo censo, mas a Prefeitura de São Paulo registrou 1.592 favelas. Ainda que a PMSP tenha revisto os seus dados de 1993 para baixo e se considere que um setor censitário não corresponda a uma favela – cuja delimitação pode ser complexa –, a diferença dos dados permanece relevante.

Aspectos metodológicos

Sobre as definições

Definir, *lato sensu*, é explanar o significado de algo. No contexto da Terminologia, uma definição é um enunciado que descreve um conceito, que o diferencia de outros conceitos associados (Lara, 2004).

Definir é, em terminologia, descrever, delimitar, distinguir os conceitos. A definição terminológica é, por excelência, classificadora, hierarquizante, estruturante. Consequentemente, não é possível a utilização de uma linguagem técnica ou científica sem definições (Desmet, 1990, p. 6).

Segundo Lara (2004), uma definição se inicia com um conceito. Este é uma unidade abstrata formada por uma combinação única de características. Os conceitos

são compostos por termos, que é a unidade mínima da terminologia (ISO 2000a, b). O termo é um signo linguístico que se diferencia da palavra, que é uma unidade da língua geral. Uma palavra tem propriedades, mas também muitos significados. Ao contrário, o termo é uma palavra contextualizada no discurso, que possui um referente de interpretação.

Análise de conteúdo

A análise de conteúdo (AC) é uma técnica de investigação que possibilita a descrição sistemática e quantitativa do conteúdo de uma comunicação (Berelson, 1952). Segundo Bardin (2004), é um procedimento de fragmentação de textos que visa identificar regularidades.

Para Bauer (2000), a AC é um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais empíricas. Os procedimentos de AC reconstróem as representações extraídas dos textos de forma sintática e semântica. A sintática descreve os meios de expressão de como algo é escrito, destacando a frequência de palavras, sua ordenação, o vocabulário e as características gramaticais e estilísticas. A semântica enfatiza a relação entre os significados. As palavras, sentenças e unidades maiores do texto são classificadas como exemplos de temas predefinidos do texto, valorizando suas coocorrências.

De acordo com Krippendorff (2013), análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa para fazer inferências válidas e reproduzíveis dos textos e dos contextos dos seus usos. Ainda de acordo com o autor, a distinção entre as abordagens qualitativa e quantitativa representa uma equivocada dicotomia, pois ambas são indispensáveis para a AC. Nascimento & Menandro (2006) ratificam esse aspecto e recomendam que a análise qualitativa seja realizada antes da quantitativa, de forma a refinar a interpretação dos resultados estatísticos.

A quantificação do conteúdo dos textos, também denominada de estatística textual, foi desenvolvida principalmente na década de 1980 e expressa a combinação de esforços de várias áreas do conhecimento, como a Linguística, Análise do Discurso, Estatística e Tecnologia da Informação (Lebart & Salem, 1994). De acordo com Guérin-Pace (1998), o uso de métodos estatísticos de análise textual possibilita uma abordagem exploratória

muito relevante para o estudo comparativo de textos e para a compreensão de seu conteúdo.

O processamento estatístico do texto foi realizado com o programa Iramuteq (2013). A análise desse *corpus* (conjunto de textos) se baseou na frequência de palavras e na análise fatorial de correspondências (AFC), que representa a distribuição dos segmentos de texto.

Recorte

Assentamentos precários

O termo *slum* é utilizado na literatura internacional para caracterizar os assentamentos precários. De acordo com UN-Habitat (2007a), *slum* descreve uma ampla gama de assentamentos de baixa renda e de condições precárias de vida.

Conforme UN-Habitat (2003a), o termo *slum* era usado para caracterizar áreas deterioradas da cidade de Londres, no início do século XIX, cujos domicílios apresentavam condições precárias de construção, elevado nível de insalubridade e alta densidade populacional. Nesse sentido original, *slum* corresponde, no Brasil, ao termo cortiço.

No entanto, o significado do termo *slum* se ampliou no último século. Para UN-Habitat (2007b), *slum* denomina vários tipos de assentamentos precários que, em pouco tempo, se transformaram na mais visível manifestação da pobreza urbana dos países em desenvolvimento. Seus domicílios devem combinar algumas das seguintes privações:

- Acesso inadequado à água potável. O mínimo é de 20 litros/pessoa/dia, a um preço acessível (menos de 10% do rendimento total da família) e disponível sem exigir esforço extremo da família (menos de uma hora por dia).
- Acesso inapropriado ao saneamento e outras infraestruturas. Ausência de ligação direta à rede pública de esgoto, conexão com fossa séptica, sistema de descarga e ventilação apropriada ao sanitário.
- Baixa qualidade estrutural do domicílio. A casa só pode ser considerada durável se: for construída em um terreno em que não haja risco e tiver uma estrutura permanente e adequada

para proteger seus habitantes dos extremos climáticos, como chuva, calor, frio e umidade.

- Superpopulação: mais do que três pessoas por quarto (4m²).
- *Status* de insegurança residencial. Ausência de proteção do Estado contra despejos ilegais arbitrários.

Atualmente, embora exista uma ampla variedade de significados para *slum*, UN-Habitat (2003a) agrupa-os em duas grandes categorias: áreas em declínio e assentamentos em expansão (ver Quadro 1).

As áreas em declínio caracterizam as regiões deterioradas do centro antigo e correspondem ao sentido original do termo *slum*. As “novas” habitações denominam os conjuntos habitacionais recentes, construídos pelo governo ou pela iniciativa privada, que oferecem domicílios sem comodidade mínima aos seus moradores. Caracterizam-se como habitações relativamente novas, mas com problemas sociais crescentes, como superpopulação e vulnerabilidade ao crime organizado.

As áreas em expansão se subdividem de acordo com o nível de legalidade. As ocupações ilegais correspondem ao uso de terras ou edificações sem a permissão do proprietário. Essas ocupações são também conhecidas como *shanty towns* e *marginal settlements*. Em outras línguas, são denominados como favelas, *barrios*, *tugurios*, *bidonvilles*, *gecikondus* e *kampungs*. As ocupações com restrições legais caracterizam os domicílios estabelecidos em áreas com baixos padrões de serviços e infraestrutura, incompatibilidade com o zoneamento, falta de autorização para construir, ausência de planejamento ou subdivisão ilegal da propriedade.

Quadro 1 - Categorias de assentamentos precários

Assentamentos urbanos precários (<i>slums</i>)	
Áreas em declínio	Áreas em expansão
Áreas deterioradas do centro antigo	Ocupações ilegais
“Novas” habitações	Ocupações com restrições legais

Fonte: UN-Habitat (2003a).

Favelas

Favela é o principal tipo de assentamento precário urbano brasileiro. De acordo com Queiroz (2011), seu surgimento está associado à rápida expansão populacional e ao déficit habitacional do Rio de Janeiro, no final do século XIX. Favela é o nome popular de uma planta, comum no sertão baiano. Adquiriu notoriedade porque ocorria em uma elevação, denominada Alto da Favela, localizada ao sul da vila de Belo Monte, cenário de combates da Guerra de Canudos. Ao que tudo indica, o morro carioca da Providência foi rebatizado como Morro da Favela, ao ser ocupado pelos ex-combatentes de Canudos, após o final da batalha. O nome próprio se tornou substantivo comum, principalmente, pela ação de jornalistas e escritores, entre os quais se destaca Euclides da Cunha (*Os Sertões*), que ajudaram a formar o imaginário coletivo sobre a favela (Valladares, 2000).

Ainda que a precariedade desse tipo de assentamento represente uma grave questão habitacional, não há uma definição única e específica que seja compartilhada pelas instituições administrativas do país (Costa & Nascimento, 2005).

De acordo com o IBGE (2010), as favelas são representadas pelos aglomerados de domicílios subnormais. Sua identificação se baseia nos seguintes critérios:

- Ocupação ilegal da terra: construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (título de propriedade do terreno obtido há dez ou menos anos).
- Possuir: a) urbanização fora dos padrões vigentes. - Exemplos: vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, construções não regularizadas por órgãos públicos; b) precariedade de serviços públicos essenciais.

Ainda de acordo com o IBGE (2010), observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, os aglomerados subnormais podem se enquadrar nas seguintes categorias:

- Invasão.
- Loteamento irregular ou clandestino.
- Áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

De acordo com Guimarães (1953), o IBGE incluiu a categoria favela no censo de 1950. Para diferenciá-los dos demais domicílios considerados normais, os da favela deveriam possuir, mesmo que parcialmente, as seguintes características:

- Proporções mínimas: agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades de número geralmente superior a cinquenta.
- Tipo de habitação: predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico típico, construídos principalmente com folha de flandres, chapas, zincadas ou materiais similares.
- Condição jurídica da ocupação: construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida.
- Melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada.
- Urbanização: área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento.

No entanto, essa definição do IBGE não é compartilhada por inúmeros municípios brasileiros. Pesquisadores desse instituto, como Costa & Nascimento (2005), publicaram um trabalho que, entre outros aspectos, contém uma síntese das definições sobre favelas do país e reflete uma parte das discussões da instituição federal sobre o assunto.

Amostra

O *corpus* textual inicialmente processado no programa Iramuteq foi de 46 definições, sendo 30 de cidades mencionadas pela ONU (UN-Habitat, 2003b) e 16 extraídas dos pesquisadores do IBGE (Costa & Nascimento, 2005). Como foram excluídas as 9 cidades que não possuíam definições oficiais, a amostra final foi composta pelas definições de 37 cidades.

Foram analisadas as definições das seguintes cidades: Ahmedabad, Bangcoc, Bogotá, Calcutá, Cairo, Cartum, Chengdou, Colombo, Durban, Guatemala, Havana, Karachi, Lima, Los Angeles, Manila, Moscou, Mumbai, Phnon Penh, Quito, Rabat, Rio de Janeiro1, São Paulo1, Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro2, São Paulo2, Teresina, Vitória.

Como as definições de São Paulo e Rio de Janeiro são distintas nos quadros da ONU e dos pesquisadores do IBGE, optou-se pela manutenção e diferenciação numérica dessas quatro definições. Os números 1 e 2 foram incorporados aos nomes das cidades (São Paulo1 e Rio de Janeiro1 para as definições oriundas da ONU, e São Paulo2 e Rio de Janeiro2 para as do IBGE).

O Quadro 2 ilustra o arquivo das definições, formatado de acordo com as especificações do *software*. Os termos das definições foram agrupados em um

Quadro 2 - Exemplo de formatação das definições de assentamentos precários e favelas

```
**** *Ahmedabad *rgeo_0 *aleg_0 *tmor_0 *pcon_1 *pter_0 *dinf_0 *dpop_1
Edificações de baixa qualidade.
Edificações temporárias.
Edificações superlotadas.
Instalações sanitárias e água potável inadequadas.

**** *Bangcoc *rgeo_1 *aleg_0 *tmor_0 *pcon_0 *pter_0 *dinf_0 *dpop_1
Assentamentos em áreas sujas, alagadas, insalubres.
Edificações superlotadas.

**** *Bogotá *rgeo_1 *aleg_0 *tmor_0 *pcon_1 *pter_0 *dinf_1 *dpop_0
Áreas que correspondem ao estágio inicial de processos de urbanização não
planejado.
Zonas deterioradas do centro.
Zonas caracterizadas pela criminalidade (prostituição, tráfico e consumo de drogas).
```

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados de UN-Habitat (2003b) e Costa & Nascimento (2005).

único arquivo de texto, formato *txt*. Cada cidade foi separada por um conjunto de quatro asteriscos, seguido pelo nome e pelos códigos que especificam suas qualificações (0 = ausente, 1 = presente). No caso de Ahmedabad, há qualificações de padrão construtivo e densidade populacional. Em Bogotá, há qualificações de referências geográficas, padrão construtivo e deficiência de infraestrutura.

Resultados

As análises qualitativas e quantitativas sobre as definições de assentamentos precários e favelas permitiram constatar duas principais características: diferenças na descrição do objeto e variedade dos tipos de qualificação, sintetizadas pela Figura 1 e especificadas a seguir.

Frequência de palavras

Dentre as 720 palavras analisadas, 107 são substantivos, 61 adjetivos, 23 verbos e as 529 restantes correspondem às preposições, conjunções, advérbios, pronomes, etc. Os termos de maior ocorrência podem ser observados na Tabela 2.

A primeira constatação foi de que alguns substantivos, como “área” e “assentamento”, caracterizam o conjunto de residências, isto é, a área, zona ou extensão espacial do fenômeno. Esse tipo de caracterização foi

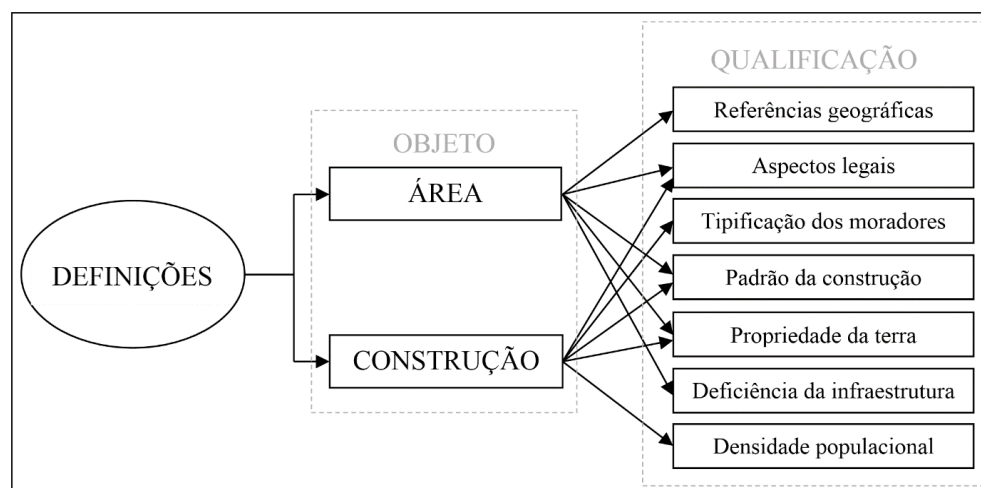


Figura 1 - Representação gráfica das diferentes características das definições de assentamentos precários e favelas
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

predominante, pois ocorreu em 21 cidades da amostra (56,76%), como Belo Horizonte, Bogotá e Mumbai.

Em contrapartida, os substantivos “edificação” e “domicílio” discriminam pontualmente o fenômeno. A caracterização das construções ocorreu em quatro cidades (10,81%), tais como Ahmedabad, Havana, Aracaju e São Paulo. A caracterização de ambas (conjunto e edificação) ocorreu em 12 cidades (32,43%), como Bangcoc, Chengdou e Moscou.

A segunda constatação se refere aos diferentes tipos de qualificação das definições. Os termos

que qualificam os assentamentos e favelas foram identificados e agrupados. Os sete principais grupos, pela ordem de ocorrência, estão descritos na Tabela 3.

Ao observar a coluna “ocorrências” da Tabela 3, nota-se que as definições são formadas por várias qualificações. Da amostra analisada, três cidades adotaram cinco tipos de qualificações para definir assentamentos precários ou favelas. A cidade de Colombo, por exemplo, adotou os critérios: legais, moradores, padrão construtivo, propriedade da terra e deficiências de infraestrutura. Onze cidades usaram 4 qualificações, outras 11 usaram três qualificações, outras 11 adotaram duas qualificações. Somente uma cidade, Havana, usou uma única qualificação na sua definição (padrão construtivo).

Tabela 2 - Termos de maior ocorrência

Termo	Ocorrência	Tipo
Área	22	Substantivo
Público	18	Adjetivo
Assentamento	13	Substantivo
Baixo	13	Adjetivo
Edificação	13	Substantivo
Ausência	12	Substantivo
Domicílio	12	Substantivo
Infraestrutura	10	Substantivo
Densidade	10	Substantivo
Ilegal	10	Adjetivo

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Análise fatorial de correspondências

As análises estatísticas contribuíram para consolidar a interpretação sobre as diferenças entre os tipos de qualificação. As representações gráficas resultantes da análise fatorial de correspondências (AFC), que mostram as proximidades, oposições e tendências dos segmentos do *corpus*, podem ser observadas nas Figuras 2 (termos) e 3 (cidades).

É possível considerar a existência de três grandes grupos de termos na Figura 2. Na parte esquerda, isolada do restante, observam-se os termos relacionados à definição do IBGE (2010), associados às cidades de Belém,

Tabela 3 - Tipos de qualificações

Qualificações	Termos	Ocorrências
Aspectos legais	Ocupações ilegais, ocupações irregulares, edificações construídas com ou sem autorização, ocupações informais.	23 cidades ou 62,16% da amostra.
Padrão construtivo	Decadentes, precárias, baixa qualidade, baixo custo, materiais improvisados e temporários.	21 cidades ou 56,76% da amostra.
Deficiência de infraestrutura	Ausência de estrutura, insuficiência de serviços públicos.	20 cidades ou 54,05% da amostra.
Propriedade da terra	Invasões, posse, ocupação de terrenos públicos ou privados.	17 cidades ou 45,95% da amostra.
Densidade populacional	Elevado número de habitantes, densidade, superpopulação.	12 cidades ou 32,43% da amostra.
Referências geográficas	Localização, centro, periferia, limites, áreas alagadas, baixadas, encostas, morros, topografia e vias.	11 cidades ou 29,73% da amostra.
Tipificação dos moradores	Trabalhadores, população de baixa renda.	11 cidades ou 29,73% da amostra.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

inviabilizar a representação pontual em decorrência da extensão territorial do fenômeno.

Por outro lado, Patel et al. (2012) abordam essa questão e afirmam que há vantagens em definir assentamentos precários no nível do domicílio, pois é mais difícil diferenciar as condições de vida dos habitantes dos assentamentos no nível de bairro.

É importante reconhecer que a demarcação de assentamentos precários é uma atividade complexa, mesmo quando se utilizam imagens de satélite de alta resolução. A Figura 4, extraída do artigo de Kohli et al. (2012), exemplifica as divergências gráficas na delimitação, elaboradas por cinco especialistas no assunto. Ainda que haja uma significativa área comum entre os analistas, há evidentes incompatibilidades nos limites de um assentamento precário de Kisumu, no Quênia.

Deve-se considerar, em contraposição, que as definições de assentamentos precários encontradas nos documentos oficiais podem não ser utilizadas para a demarcação e representação cartográfica em planos diretores ou Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Também é relevante mencionar que seria desejável que os critérios de caracterização dos assentamentos precários fossem correspondentes às categorias de intervenção das políticas públicas.

Quantidade de qualificações

Observou-se uma elevada variação do número de qualificações dentre as cidades pesquisadas. A maioria adotou duas, três ou quatro qualificações

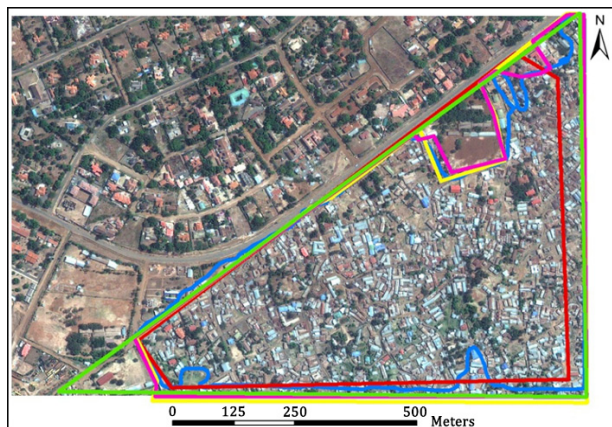


Figura 4 - Ilustração das divergências gráficas na delimitação de assentamentos precários

Fonte: Kohli et al. (2012).

distintas nas respectivas definições. Esse aspecto é relevante se considerarmos, por exemplo, os dados populacionais das cidades de Cartum e Ahmedabad. Na capital do Sudão, os assentamentos ressaltam os aspectos legais e a propriedade da terra. No entanto, na cidade da Índia os assentamentos destacam o padrão construtivo e a densidade populacional.

O número de qualificações também é dispar entre as instituições. A do IBGE (2010) possui três principais critérios: a ocupação ilegal de terrenos de propriedade alheia, que ocorreu em 45,95% das definições da amostra; a urbanização fora dos padrões (aspectos legais), que ocorreu em 62,16% das cidades; e a precariedade de serviços públicos ou infraestrutura (54,05%). A definição da UN-Habitat possui cinco principais critérios, que podem ocorrer combinados: o acesso inadequado à água; aos serviços públicos (deficiência de infraestrutura); a qualidade estrutural do domicílio (padrão construtivo), presente em 56,76% das cidades; a superpopulação (densidade populacional), que ocorreu em 32,43% das cidades; e a insegurança residencial.

Diversidade de qualificações

Considerou-se o conteúdo das qualificações diversificado (ver Tabela 3). Ainda que a diferença entre as qualificações seja mais evidente nas definições de assentamentos precários, também ocorre nas de favelas. Há muitos termos comuns nas definições, mas as particularidades regionais, por conta das diferenças físicas, sociais e culturais das cidades do globo, dificultam as comparações e a manipulação dos dados existentes. Com esse nível de agregação de dados, isto é, com a adição das distintas qualificações, as pesquisas sobre o tema, em escala global, não conseguem identificar a evolução numérica de cada qualificação, fato que fragiliza as inferências sobre os dados quantitativos.

Os refugiados de guerra e os ciganos são duas categorias que ilustram a questão (tipificação dos moradores). Os refugiados foram mencionados em Beirute e Calcutá, e os ciganos em Barcelona e Nápoles. Mesmo que as definições não tenham sido aqui analisadas, pois as cidades não indicaram uma definição oficial (as não oficiais foram excluídas), o efetivo populacional dessas categorias é contabilizado nas estimativas da UN-Habitat. No Brasil, a quantidade de refugiados de guerra é, comparativamente, muito

pouco expressiva. Os existentes tampouco se agruparam em assentamentos específicos. A população cigana, presente em diversos assentamentos precários no mundo, foi mensurada no Brasil, em pesquisa sobre municípios de 2009, pelo IBGE (2009). Seus acampamentos foram reconhecidos em 290 cidades brasileiras e sua população aproximada era de 800 mil habitantes. No entanto, existem claras diferenças: os acampamentos possuem precariedades, mas não se enquadram na categoria de favela; a população possui características nômades; os ciganos que moram fora dos acampamentos não foram contabilizados.

Ainda que as diferenças sejam significativas, é importante ressaltar que existe uma afinidade de critérios nas definições (Figura 2). Esse nível de similaridade era esperado, pois as definições possuem uma intrínseca relação hierárquica: favela é um dos tipos de assentamento precário, mas nem todo assentamento precário pode ser considerado uma favela (ver Quadro 1).

Amplitude dos termos

O significado dos termos das definições foi considerado muito amplo. Nas compiladas pela UN-Habitat, esse aspecto foi evidenciado pelo uso de termos como: “áreas” e “assentamentos” adjetivados pelos termos “deteriorados” e “decadentes”. O nível de generalidade dessas expressões é considerável, fato que pode ocasionar dificuldades para a demarcação física dos seus limites e a comparação dos dados.

De forma semelhante, referências geográficas, como centro e periferia, são muito usadas para caracterizar distintos tipos de assentamentos, mas podem gerar diferentes interpretações sobre sua extensão e localização. A compreensão desses termos é muito simples, mas suas delimitações físicas na cidade podem ser complexas.

A elasticidade das definições de favelas, mencionada por Gondin (2007), também foi verificada, após a análise dos seus termos. Na amostra das capitais brasileiras, a definição de favela é majoritariamente pautada pela deficiência de serviços e ausência de infraestrutura. Os termos “deficiência” e “ausência”, nos respectivos casos, revelam um elevado nível de generalidade, que ocasiona uma considerável falta de precisão. O termo “deficiência” pode ser interpretado de diversas formas, pois não está associado a qualquer

adjetivação ou grau de quantificação (Leite, 2010). Existem, por exemplo, inúmeras áreas urbanas nas quais os serviços públicos de saúde e educação possuem algum tipo de deficiência, mas que não se caracterizam como assentamentos precários.

Heterogeneidade metodológica

As diferenças metodológicas podem ser interpretadas como decorrência das distintas atribuições institucionais e respectivas escalas de atuação. Diferentemente do IBGE, a UN-Habitat não produz os dados, somente os compila. Se a UN-Habitat utilizar os dados do IBGE, as estimativas dos aglomerados subnormais passam a ser equiparadas com a dos assentamentos precários. Caso venha a usar os dados municipais, as discrepâncias seriam ainda maiores, por causa das diferenças metodológicas e da descontinuidade temporal entre os levantamentos.

Essa questão temporal das definições também deve ser analisada. A UN-Habitat agrupa os assentamentos precários em áreas em declínio e assentamentos em expansão, características que podem variar rapidamente com o tempo e, conseqüentemente, mudar logo de *status*. Dessa forma, o descompasso entre a ocorrência do assentamento e do levantamento de dados influencia a qualidade dos seus dados. O termo “temporário”, por exemplo, é usado por cidades como Ahmedabad, Calcutá, Moscou e Phnom Penh. No Brasil, a definição da cidade de Natal só considera favela a ocupação precária que possuir dois ou mais anos de existência.

É fundamental destacar, contudo, que a dificuldade de comparar os dados populacionais também estaria relacionada com as características metodológicas dos levantamentos de dados do IBGE (2010). Dentre outros aspectos, podem ser citados:

- Subdimensionamento: os setores subnormais devem possuir um número mínimo de 51 domicílios. Assim, as favelas menores tendem a ser enquadradas como setores normais.
- Definição do setor censitário: possui função preponderantemente administrativa. Sua delimitação ocorre antes do censo e seus domicílios costumam ser atribuídos a um único recenseador.
- Qualidade das bases cartográficas: os mapas dos limites dos setores são de baixa precisão e não

se sobrepõem de forma aceitável. Entre 2000 e 2010, por exemplo, há pequenos deslocamentos dos limites mesmo entre os setores censitários que não se modificaram.

Em síntese, pondera-se que os dados do IBGE e, principalmente, da ONU devem ser utilizados com prudência, mesmo que sejam as únicas fontes de dados oficiais das respectivas escalas. Quando suas especificidades são compreendidas, representam duas extraordinárias fontes de dados e permitem relevantes análises temporais.

Variedade de escalas

É fundamental considerar que há uma tendência para perceber maior heterogeneidade no nível municipal (grande escala cartográfica ou de análise), do que no nível global (pequena escala de detalhe). Destaca-se que, na maioria dos casos, “[...] a tendência à homogeneidade cresce na razão inversa da escala [...]” (Racine et al., 1983, p. 125). A variabilidade observada entre os níveis locais, regionais e mundiais é muito grande, fato que influencia diretamente o levantamento e dificulta a comparação dos dados.

As estimativas populacionais, *lato sensu*, parecem refletir a complexidade desse fenômeno habitacional. Estão de acordo com as observações de Montgomery (2009), segundo as quais a pobreza passou a ser considerada, a partir da década de 1980, com múltiplas dimensões ou manifestações. Também são coerentes com a dicotomia mencionada por Silva et al. (2009, p. 17):

Outro elemento peculiar da representação usual das favelas é sua homogeneização. Presentes em diferentes sítios geográficos – em planícies, em morros, às margens de rios e lagoas – e reunindo centenas de moradores até alguns milhares, possuindo diferentes equipamentos e mobiliários urbanos, sendo constituídas por casas e/ou apartamentos, com diferentes níveis de violência e presença do poder público, com variadas características socioambientais, as favelas constituem-se como territórios que se exprimem em paisagens consideravelmente diversificadas. A homogeneidade, no entanto, é a tônica quando se trata de identificar esse espaço popular.

Em relação à amostra analisada, argumenta-se que a compreensão das estimativas populacionais tenda a ser mais complexa, conforme se aumenta a área pesquisada. De forma geral, quanto maior for a extensão territorial e o número de países analisados, maior será a dificuldade para interpretar os dados e estimativas populacionais. Acredita-se, portanto, que a análise de séries temporais seja menos complicada com os dados do IBGE do que as da UN-Habitat, pois as definições e procedimentos metodológicos são muito mais uniformes.

Considerações finais

A análise das diferenças entre as definições de assentamentos precários e favelas relacionadas à UN-Habitat e ao IBGE, realizadas por procedimentos de análise de conteúdo, permitiu refletir a respeito das suas especificidades e implicações nos dados populacionais.

As análises qualitativas e quantitativas ressaltaram dois principais aspectos: 1) diferenças na caracterização do objeto e 2) diferenças de tipos de qualificação. Como o número de qualificações é elevado e seu conteúdo diverso, os dados populacionais agregam informações muito distintas, fato que diminui a precisão das análises comparativas desses dados populacionais. Em decorrência, acredita-se que essa imprecisão aumente em função do crescimento da extensão territorial e do número de países analisados.

A compreensão parcial das estimativas populacionais que mostram a pobreza urbana, em decorrência, pode dar margem a interpretações complacentes ou apocalípticas. A afirmação de Mike Davis (Davis, 2006), por exemplo, de que 78% da população dos países em desenvolvimento residem em assentamentos precários, é exagerada. A tradução do título da sua obra *Slum Planet*, para *Planeta Favela*, também não se justifica dos pontos de vista terminológico e acadêmico.

Referências

- Abreu, M. A. (1994). Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço & Debates*, 37, 34-46.
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

- Bauer, M. W. (2000). Classical content analysis: a review. In M. W. Bauer, & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative researching with text, image, and sound: a practical handbook* (p. 131-151). London: Sage Publications.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. New York: Hafner Press.
- Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. (2010). *Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades. Recuperado em 20 de fevereiro de 2015, de http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/mapeamento_ass_precarios.pdf
- Costa, V. G., & Nascimento, J. A. S. (2005). 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* (p. 3794-3808). São Paulo: USP. Recuperado em 20 de março de 2014, de <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/14.pdf>
- Davis, M. (2006). *Planeta favela*. São Paulo: Boi Tempo.
- Denaldi, R. (2013). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume.
- Desmet, I. (1990). Questões em terminologia: a problemática da definição terminológica. *Terminologias*, 2, 4-21.
- Gondin, L. M. P. (2007). Planeta favela. *Tensões Mundiais*, 3(4), 429-435.
- Guérin-Pace, F. (1998). Textual statistics: an exploratory tool for the social sciences. *Population*, 10, 73-95. Recuperado em 07 de agosto de 2014, de http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pop_0032-4663_1998_hos_10_1_6823
- Guimarães, A. P. (1953). As favelas do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Estatística*, 14(51), 25-278.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2000). *Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 21 de março de 2012, de ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/Dados_do_Universo
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2009). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 10 de fevereiro de 2013, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). *Censo demográfico 2010 - aglomerados subnormais: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 02 de julho de 2013, de http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf
- International Organization for Standardization – ISO. (2000a). *ISO 704: terminology work - principles and methods*. Geneva: ISO. Recuperado em 02 de maio de 2014, de <http://semanticweb.kaist.ac.kr/org/tc37/pdocument/standards/ISO%20704.pdf>
- International Organization for Standardization – ISO. (2000b). *ISO 1087-1: terminology work, vocabulary - part 1: theory and application*. Geneva: ISO.
- Iramuteq. (2013). *Iramuteq interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (Version 0.6 alpha 3). Narbonne: Laboratoire LERASS. Recuperado em 16 de abril de 2013, de <http://www.iramuteq.org/>
- Kohli, D., Sliuzas, R., Kerle, N., & Stein, A. (2012). An ontology of slums for image-based classification. *Computers, Environment and Urban Systems*, 36(2), 154-163. <http://dx.doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2011.11.001>
- Krippendorff, K. (2013). *Content analysis: an introduction to its methodology* (3a ed.). Los Angeles: SAGE.
- Lara, M. L. G. (2004). Diferenças conceituais sobre termos e definições e implicações na organização da linguagem documentária. *Ciência da Informação*, 33(2), 91-96. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-19652004000200009>
- Lebart, L., & Salem, A. (1994). *Statistique textuelle*. Paris: Dunod.
- Leite, M. E. (2010). Favelas em cidades médias: algumas considerações. *Caminhos de Geografia*, 11(34), 162-173.
- Maricato, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana* (2a ed.). Petrópolis: Vozes.
- Marques, E., Torres, H. G., & Saraiva, C. (2003). Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 5(1), 15-30.
- Montgomery, M. R. (2009). Urban poverty and health in developing countries. *Population Bulletin*, 64(2), 1-15.
- Nascimento, A. R. A., & Menandro, P. R. M. (2006). Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 6(2), 72-88.

- Oliveira, S. D. R., & Anjos, R. S. (2004). A organização de dados de favelas para o planejamento territorial: uma proposta metodológica. *L'Espace Geographique*, 7(1), 99-131.
- Pasternak, S. (2006). São Paulo e suas favelas. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, 27, 176-197.
- Patel, A., Crooks, A., & Koizumi, N. (2012). Slumulation: an agent-based modeling approach to slum formations. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 15(4), 1-21.
- Patel, A., Koizumi, N., & Crooks, A. (2014). Measuring slum severity in Mumbai and Kolkata: a household-based approach. *Habitat International*, 41, 300-306. <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.09.002>
- Queiroz, A. P., Fo. (2011). Sobre as origens da favela. *Revista Mercator*, 10(23), 33-38. <http://dx.doi.org/10.4215/RM2011.1023.0003>
- Racine, J. B., Raffestin, C., & Ruffy, V. (1983). Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, 45(1), 123-135.
- Satterthwaite, D. (2003). The Millennium Development Goals and urban poverty reduction: great expectations and nonsense statistics. *Environment and Urbanization*, 15(2), 170-190. <http://dx.doi.org/10.1177/095624780301500208>
- Silva, J. S., Barbosa, J. L., Biteti, M. O., & Fernandes, F. L. (2009). *O que é a favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório das Favelas. Recuperado em 27 de agosto de 2014, de <http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/o-que-%C3%A9-favela-afinal.pdf>
- Taschner, S. P. (2001). Favelas em São Paulo - censos, consensos e contra-censos. *Cadernos da Metrópole*, 5, 9-27.
- UN-Habitat. (2003a). *The challenge of slums: global report on human settlements, 2003*. London: Earthscan.
- UN-Habitat. (2003b). *Slums of the world: the face of urban poverty in the new millennium?* London: Earthscan. Recuperado em 16 de abril de 2014, de <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1124>
- UN-Habitat. (2007a). *Twenty first session of the governing council*. London: Earthscan. Recuperado em 06 de março de 2014, de http://www.preventionweb.net/files/1713_463146759GC202120Slum20dwellers20to20double.pdf
- UN-Habitat. (2007b). *State of world's cities 2006-2007*. London: Earthscan. Recuperado em 06 de março de 2014, de https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11292101_alt.pdf
- Valladares, L. P. (2000). A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(44), 5-34. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000300001>
- Vaz, L. F. (1994). Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. *Análise Social - Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, 24(127), 581-597.

Recebido: Out. 01, 2014

Aprovado: Mar. 04, 2015