

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E  
REGIONAL

Agatha Muller de Carvalho

**FAVELA-DISCURSO:  
a constituição institucional do fenômeno**

Porto Alegre

2016



Agatha Muller de Carvalho

**FAVELA-DISCURSO:  
a constituição institucional do fenômeno**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Eber Pires Marzulo

Porto Alegre

2016

### CIP - Catalogação na Publicação

Carvalho, Agatha Muller de  
FAVELA-DISCURSO: a constituição institucional do  
fenômeno / Agatha Muller de Carvalho. -- 2016.  
175 f.

Orientador: Eber Pires Marzulo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e  
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. favela. 2. análise de discurso. 3. definições.  
4. cartografia. I. Marzulo, Eber Pires, orient. II.  
Título.

Agatha Muller de Carvalho

**FAVELA-DISCURSO:  
a constituição institucional do fenômeno**

Dissertação defendida e aprovada como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela banca examinadora constituída por:

---

Prof.<sup>ª</sup>. Dr.<sup>ª</sup>. Heleniza Ávila Campos  
(PROPUR/UFRGS)

---

Prof. Dr. Álvaro Luiz Heidrich  
(POSGEA/UFRGS)

---

Prof. Dr. Frederico Guilherme Bandeira de Araujo  
(IPPUR/UFRJ)

Porto Alegre, julho de 2016



## Resumo

A dissertação aborda a questão do território e das disputas discursivas para problematizar as delimitações do fenômeno favela por distintas definições de instituições estabelecidas como Organização das Nações Unidas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Parte-se do problema de que cada definição de favela utiliza distintos critérios de classificação, o que acaba por produzir dados estatísticos diversos. Dados estes que instauram distintas realidades a respeito do mesmo fenômeno, constituem discursos numéricos sobre favela e se territorializam na forma de discursos imagéticos ou cartográficos. O trabalho propõe-se a analisar essa problemática a partir de um estudo geral de análise dos discursos de definições de favela e seus efeitos estatísticos, e, a partir de um estudo de caso a respeito das cartografias constituídas por esses discursos, tendo Porto Alegre como *locus* do caso. Assim, pretende-se verificar, a partir dos discursos analisados, as diferenças entre os fenômenos construídos por cada instituição com o fim de estabelecer o entendimento de favela, para este estudo, como um fenômeno espacial.

**Palavras-chave:** Favela; Discurso; Território; Territorialização; Definições; Cartografia.

## **Abstract**

This dissertation addresses the issue of territory and discursive disputes to problematize the delimitation of the slum phenomenon by different definitions of established institutions like United Nations, Brazilian Institute of Geography and Statistics and Institute of Applied Economic Research. The study departure problematizes that each definition of slum uses distinctive classification criteria that produces various statistical data. This data establish different realities about the same phenomenon; constitute numerical discourses on slum and territorialise in the form of imagetic or cartographic discourse. The dissertation proposes to investigate this problem from a general study analyzing slum definitions speeches and their statistical effects, and from a case study about the cartographies made by these speeches, with Porto Alegre as the locus of the case. Within this scope, this study checks, by speech analysis, the differences between the phenomena constituted by each institution in order to establish a slum understanding as a spatial phenomenon.

**Keywords:** Slum, Speech, Territory, Territorialisation, Definitions, Cartography.

## Lista de Figuras

Figura 1 – Notícias G1 - ONU e IBGE .....	16
Figura 2 – Notícia Observa Poa.....	18
Figura 3 – Estrutura UN-Habitat .....	46
Figura 4 – Esquema posição do SD Relação Política.....	51
Figura 5 – Esquema posição do SD Dimensões Sociais .....	53
Figura 6 – Porcentagem população em favela.....	54
Figura 7 – Esquema posição do SD Desenvolvimento Econômico .....	55
Figura 8 – Esquema desigualdade, pobreza e formação de <i>slums</i> .....	55
Figura 9 – Esquema posição do SD Socioeconômico .....	56
Figura 10 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em UN-Habitat a partir da Língua Supra Estatal.....	57
Figura 11 – Esquema posição do SD Construção Teórica .....	59
Figura 12 – Definição slum .....	61
Figura 13 – Esquema posição do SD Pesquisa e Estatística .....	62
Figura 14 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em UN-Habitat .....	63
Figura 15 – Esquema posição do SD Relação Institucional.....	68
Figura 16 – Esquema posição do SD Operacionalização Conceitual.....	70
Figura 17 – Esquema posição do SD Questões Metodológicas .....	72
Figura 18 – Esquema posição do SD Quantificação dos Resultados .....	73
Figura 19 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em IBGE.....	73
Figura 20 – Estrutura IPEA .....	75
Figura 21 – Esquema posição do SD Agenda de Governo .....	78
Figura 22 – Esquema posição do SD Método de Cálculo .....	80
Figura 23 – Esquema posição do SD Quantificações dos Resultados.....	82
Figura 24 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em IPEA .....	82
Figura 25 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com condições de moradia adequadas.....	96
Figura 26 – Mapa de localização de Porto Alegre.....	100
Figura 27 – Organograma do DEMHAB .....	103

Figura 28 – Esquema posição do SD Relevância do Estudo.....	107
Figura 29 – Esquema posição do SD Censos Municipais .....	109
Figura 30 – Esquema posição do SD Retomada Estudos.....	110
Figura 31 – Esquema posição dos SD Metodologia de Pesquisa e Definição Vila.....	113
Figura 32 – Esquema posição do SD Apresentação dos Resultados.....	114
Figura 33 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em DEMHAB.....	115
Figura 34 – Mapa de favelas de Porto Alegre segundo DEMHAB.....	122
Figura 35 – Mapa de análise das favelas de Porto Alegre segundo DEMHAB .....	125
Figura 36 – Mapeamento de favelas do censo de 2010 do IBGE.....	132
Figura 37 – Mapa de favelas de Porto Alegre conforme o censo de 2010 do IBGE....	134
Figura 38 – Mapa de setores censitários em favelas de Porto Alegre conforme o censo de 2010 do IBGE .....	136
Figura 39 – Mapa de análise das favelas de Porto Alegre conforme o censo de 2010 do IBGE.....	138
Figura 40 – Mapa sentido favela de Porto Alegre conforme o censo IBGE e DEMHAB .....	151
Figura 41 – Mapa de favelas da Ilha dos Marinheiros em Porto Alegre conforme o censo do IBGE e DEMHAB.....	161

## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Dados favela e população favelas Rio de Janeiro.....	20
Tabela 2 – Lista dos documentos selecionados .....	44
Tabela 3 – População urbana e população em favela no Brasil em 2000 e 2009 segundo UN-Habitat .....	88
Tabela 4 – População e domicílios totais e em favelas no Brasil no censo 2010 segundo IBGE.....	92
Tabela 5 – Percentual de domicílios particulares permanentes adequados segundo tipo de serviço.....	93
Tabela 6 – População total e população em vila de Porto Alegre em 2000 segundo DEMHAB.....	120
Tabela 7 – População total e população de favela em Porto Alegre no censo 2010 segundo IBGE .....	129
Tabela 8 – Percentual de domicílios adequados em favelas de Porto Alegre segundo tipo de serviço conforme censo 2010 do IBGE .....	130
Tabela 9 – População em favelas no Brasil conforme IBGE, UN-Habitat e IPEA.....	148
Tabela 10 – População em favelas de Porto Alegre segundo DEMHAB e IBGE .....	149
Tabela 11 – Lista de documentos de UN-Habitat.....	168
Tabela 12 – Lista de documentos do censo 2000 e 2010 IBGE.....	171
Tabela 13 – Lista de documentos do IPEA .....	172

## **Glossário de Siglas e Abreviações**

AC: Análise de Conteúdo  
AD: Análise de Discurso  
BFARQ: Biblioteca da Faculdade de Arquitetura - UFRGS  
CCE: Comissões Censitárias Estaduais - IBGE  
CDDI: Centro de Documentação e Disseminação de Informações - IBGE  
CMGE: Comissões Municipais de Geografia e Estatística - IBGE  
CPR: Committe of Permanent Representatives - UN-Habitat  
DE: Diretoria Executiva - IBGE  
DEMHAB: Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura de Porto Alegre  
DGC: Diretoria de Geociências - IBGE  
DI: Diretoria de Informática - IBGE  
DISOC: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - IPEA  
DPE: Diretoria de Pesquisa - IBGE  
ECOSOC: Economic and Social Council - UN-Habita  
EGM: Expert Group Meeting - UN-Habitat  
ENCE: Escola Nacional de Ciências Estatísticas - IBGE  
GC: Governing Council - UN-Habitat  
GPIT: Grupo de Pesquisa Identidade e Território  
GPMC: Grupo de Pesquisa Modernidade e Cultura  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDC: Least developed countries  
LIT: Levantamento de Informações Territoriais - IBGE  
LLV: Linguagem, Língua e Voz  
MIFPA: Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre  
ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
ONG: Organização não governamental  
ONU: Organizações das Nações Unidas  
OP: Orçamento Participativo  
PDDUA: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre  
PIB: Produto Interno Bruto  
PMCMV: Programa Minha Casa Minha Vida  
PNAD: Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PT: Partido dos Trabalhadores  
RMPA: Região Metropolitana de Porto Alegre  
SD: Sujeito Discursivo  
SIG: Sistema de Informação Geográfica  
SPI/MP: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos  
UPE/DEMHAB: Unidade de Pesquisa do DEMHAB  
UPP: Unidades de Polícia Pacificadora

## Sumário

Introdução: as definições de favela e seus efeitos .....	12
1. O território a partir do discurso: construção teórica do problema.....	25
1.1. Disputas por instauração: do território à favela .....	25
1.2. O discurso como forma de instauração da favela .....	34
2. As definições de favela: análise de discurso .....	39
2.1. Discutindo e construindo o método .....	39
2.2. Definições como discursos: estratégias da pesquisa.....	42
2.3. Sujeitos Discursivos.....	45
2.3.1. Os sujeitos discursivos em documento do UN-Habitat.....	45
2.3.2. Os posicionamentos do discurso do Censo Demográfico do IBGE .....	63
2.3.3. Os sujeitos discursivos no relatório nacional do IPEA.....	73
2.4. O entendimento de favela para as instituições.....	83
2.4.1. Favela para o UN-Habitat.....	84
2.4.2. A favela do censo do IBGE .....	89
2.4.3. Favela conforme IPEA .....	94
3. Discurso e territorialização: a cartografia como estudo de caso .....	98
3.1. A contribuição municipal: Porto Alegre como locus do estudo .....	98
3.2. Análise do discurso municipal .....	102
3.2.1. Os posicionamentos discursivos do DEMHAB .....	102
3.2.2. A favela do DEMHAB .....	115
3.2.3. Territorialização das favelas do DEMHAB.....	121
3.3. Os censos do IBGE em escala municipal .....	128
3.3.1. Territorialização das favelas do IBGE.....	131
4. O sentido favela no discurso institucional .....	141

4.1. A constituição do sentido.....	141
4.2. Reflexões finais.....	154
Referências .....	163
Apêndice A – Listagem de documentos coletados.....	168

## Introdução: as definições de favela e seus efeitos

Este estudo é sobre a favela, fenômeno centenário que desde suas manifestações iniciais no Rio de Janeiro passou por inúmeras transformações que o colocaram e ainda colocam em pauta nacional e internacional tanto no meio acadêmico-científico, como na mídia, no cenário político e também no meio cultural. A dissertação visa investigar o processo de constituição da favela como um fenômeno espacial a partir de critérios de definição desenvolvidos por instituições estabelecidas, tendo como partida inicial a constatação de que as construções matemático-estatísticas são consideradas única realidade a respeito do fenômeno, tanto em termos de opinião (BACHELARD, 1996 [1938]) como de senso comum científico (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2007 [1968]). O trabalho insere-se em um campo científico que pretende demonstrar como os fenômenos tem dependência de critérios linguísticos com efeitos estatísticos e cartográficos em sua constituição.

Segundo do Dicionário de Urbanismo (COWAN, 2005), a favela é traduzida<sup>1</sup> como *squatter settlement*, ou seja, assentamento irregular, entendido como:

Uma concentração de autoconstruções rudimentares não autorizadas, não oficiais e muitas vezes desprovidas de serviços básicos, construídas em um terreno em que os ocupantes não possuem título legal de posse, geralmente nas bordas de um distrito ou cidade. (p. 370, tradução da autora<sup>2</sup>)<sup>3</sup>.

Nota-se que o teor da definição de favela diz respeito à irregularidade do fenômeno, fato que permeia alguns aspectos da definição. Em um primeiro momento, a irregularidade da favela está relacionada com os aspectos construtivos de suas edificações, aqui tratadas como autoconstruídas, e que também tem conexão com a questão legal, no sentido da falta de título de posse da terra e da não autorização para ocupação do terreno. Outro aspecto que se relaciona à irregularidade e deriva de problemas

---

<sup>1</sup> O termo 'favela' consta na versão original britânica do dicionário, porém sem tradução, apenas com indicação para verificação do termo *squatter settlement* aqui traduzido como assentamento irregular. Já o termo *slum* aparece no dicionário, porém sem relação mencionada aos termos anteriores.

<sup>2</sup> Publicações em outros idiomas sem edições em português serão sempre traduzidas pela autora.

<sup>3</sup> *An unofficial, unauthorised and often unserviced concentration of rudimentary self-built houses built on land to which the occupants have no legal title, usually on the edge of a town or city.*

construtivos e legais diz respeito à falta de oficialização da favela, ou seja, o não reconhecimento do fenômeno por órgãos oficiais, como por exemplo, pela Prefeitura, fazendo com que o abastecimento de serviços básicos seja escasso. Além dos problemas de irregularidade, a favela também é caracterizada como um fenômeno urbano e periférico.

Outro termo presente no dicionário (COWAN, 2005) e utilizado para descrever fenômenos similares aos da favela é *slum*, cuja definição também recebe uma descrição de caráter histórico do surgimento da palavra e suas aplicações ao longo do tempo. Segundo o dicionário (COWAN, 2005), o termo provavelmente surgiu da palavra *slump*, que significa lama molhada<sup>4</sup>, e originalmente referia-se à unidade habitacional construída em locais pantanosos, sendo posteriormente atribuído de forma geral para áreas com habitações inapropriadas. Atualmente *slum* significa "uma área de habitações esqualidas, impróprias e superpovoadas" (COWAN, 2005, p. 355)<sup>5</sup>, definição que condiciona o fenômeno ao caráter residencial, e que foca em aspectos físico das moradias, todos de caráter negativo.

Algumas semelhanças entre as definições *squatter settlement* e *slum* podem ser apontadas: ambas as definições apresentam características similares em relação à situação física da favela - densa, aglomerada, superpovoadas - e de suas moradias - rudimentar, esqualidas, impróprias. Porém, apesar das semelhanças, dois (02) aspectos diferenciam as definições, como a questão da irregularidade da ocupação como algo não oficial e não autorizado, e o caráter urbano e marginal do fenômeno, ambos mencionados na definição de assentamento irregular. Além disso, o caráter habitacional da favela é especificado apenas no termo *slum*, já o termo *squatter settlement* menciona apenas questões construtivas. Apesar de não se tratar de definições estabelecidas para pesquisas de produção de dados estatísticos e sim de discussão etimológica feita para estudos linguísticos, as definições de *squatter settlement* e *slum* demonstram as dificuldades de compreensão e circunscrição de um fenômeno complexo como a favela, uma vez que apresentam diferenças mesmo tratando-se de fenômenos similares.

---

<sup>4</sup> Wet mire.

<sup>5</sup> An area of unfit, squalid or overcrowded housing.

Institucionalmente a favela recebe distintas definições, a exemplo da classificação do UN-Habitat, programa das Organizações das Nações Unidas (ONU) que estuda *slum* e cuja identificação do fenômeno é condicionada por cinco critérios: acesso à água, esgotamento sanitário, qualidade e localização das moradias, densidade de moradores por domicílio e segurança de posse (UN-HABITAT, 2003a). Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a favela é definida pelo conceito aglomerado subnormal utilizado desde o Censo de 1991, cuja definição é norteadas pelos critérios de quantidade mínima de unidades habitacionais, ausência de título de propriedade da terra e ainda padrão de urbanização e/ou precariedade de serviços públicos essenciais (BRASIL, 2011b). Em Porto Alegre a favela é conhecida pelo termo vila adotado no estudo Mapa da Irregularidade Fundiária (PORTO ALEGRE, 2000) realizado pelo Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura de Porto Alegre (DEMHAB), na década de 90 e ainda utilizado atualmente, onde o único critério que o define é a irregularidade, não levando em conta carências, padrão de urbanização ou densidade habitacional.

Da mesma forma que as definições etimológicas apresentadas inicialmente, as definições institucionais não apresentam critérios a respeito das condições socioeconômicas de seus moradores, estando "restritas às características físicas e legais do assentamento, e excluindo as mais difíceis dimensões sociais" (UN-HABITAT, 2003a, p. 12)<sup>6</sup> devido à dificuldade de mensuração. Mesmo evitando as dimensões sociais, pode-se perceber que as definições e critérios para identificação de favela são distintos entre as instituições. A questão legal da terra é um critério em comum entre as definições institucionais, porém, o grau de relevância é diferente. No caso dos censos do IBGE (BRASIL, 2011b) e do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) a ausência de título de propriedade é necessária para identificação do fenômeno (nos censos juntamente com outros critérios). Já para o UN-Habitat (2003a) a ausência de título de propriedade é uma das variáveis do critério, porém a favela pode ser identificada a partir de outras variáveis que não incluam a questão legal da terra.

---

<sup>6</sup> *restricted to the physical and legal characteristics of the settlement, and excluding the more difficult social dimensions.*

As diferenças de denominações e critérios sobre a favela demonstram o quão fragmentado e desconexo é o desenvolvimento de estudos a respeito do fenômeno, ou seja, cada instituição produz seus dados de favela com base em critérios próprios de definição. Esta fragmentação reflete imediatamente nos efeitos matemático-estatísticos provenientes desses estudos, e, por sua vez na territorialização desses fenômenos, necessitando de problematização e crítica. Cabe ressaltar não só as diferenças de definições, mas também a variedade de termos utilizados pelas instituições: *slum*, aglomerado subnormal, vila. Apesar da multiplicidade de abordagens, esta pesquisa de mestrado busca o entendimento do fenômeno favela e da produção de dados a respeito do mesmo, independente dos termos e critérios utilizados. Neste sentido, é necessário esclarecer que a menção da favela neste estudo pode estar relacionada ao fenômeno espacial, de um modo geral, ou ao específico, constituído a partir de critérios de uma instituição, ou seja, o aglomerado subnormal é a favela delimitada pelo IBGE, já *slum* é o fenômeno instituído pela UN-Habitat.

A problemática desta pesquisa de mestrado é construída a partir da crítica às opiniões a respeito da produção de dados sobre favela e do estabelecimento desta crítica com vigilância epistemológica necessária para a inserção do pesquisador em um campo de pesquisa. O problema de pesquisa deve ser colocado em termos de obstáculos epistemológicos (BACHELARD, 1996 [1938]), pois eles são as causas de lentidões e de inércia na pesquisa. O processo de formação do conhecimento científico é:

uma experiência que contradiz a experiência comum. Aliás, a experiência imediata e usual sempre guarda uma espécie de caráter tautológico, desenvolve-se no reino das palavras e as definições; falta precisamente esta perspectiva de erros retificados que caracteriza, ao nosso ver, o pensamento científico. (BACHELARD, 1996 [1938], p. 14).

Neste sentido, a opinião é o primeiro obstáculo a ser superado, pois ela caracteriza uma experiência imediata e comum, colocada antes e acima da crítica, ou seja, não constitui uma base segura já que não tem intervenção de um conhecimento crítico.

Seguindo a noção de superação dos obstáculos epistemológicos, a construção da empiria e do método de pesquisa inicia a partir de uma ruptura. Primeiramente com a familiaridade em relação ao universo social e com a verdade dos fatos e,

posteriormente, com a opinião e o senso comum (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2007 [1968]). As noções de um universo social próximo como a favela influencia fortemente a pesquisa, dificultando a separação entre o pensamento científico e a opinião, e exigindo o maior número possível de técnicas de objetivação para que o cientista rompa com as pré-noções estabelecidas e tenha um posicionamento vigilante aos pré-conceitos em seu sentido epistemológico.

A crítica à opinião (BACHELARD, 1996 [1938]) e ao senso comum (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2007 [1968]) inicia pela ruptura com o que se tem de estabelecido sobre a produção de dados de favela em nível de opinião: as notícias jornalísticas. A figura 1 apresenta duas matérias jornalísticas sobre favela do mesmo meio de comunicação *online* G1 (REUTERS, 2010; AGOSTINO, 2011). A reportagem de março de 2010 (REUTERS, 2010) noticia com otimismo a redução de população em favelas na última década, no Brasil, usando como base os dados de estudo do UN-Habitat. Pouco mais de um ano depois, em dezembro de 2011, são lançados os primeiros resultados do censo de 2010 do IBGE com notícia espantosa (AGOSTINO, 2011) de que o número de favelas havia aumentado.

Figura 1 – Notícias G1 - ONU e IBGE



Fonte: REUTERS, 2010; AGOSTINO, 2011.

A divergência entre os números aponta para dois (02) problemas de compreensão do fenômeno. Primeiramente, trata-se por favela qualquer fenômeno, do mais generalizado ao específico, independente da fonte do dado utilizada, sem levar em consideração critérios e métodos adotados pelas instituições. A partir deste problema pode-se perguntar, afinal, a população em favela cresceu ou diminuiu? Além disso, a opinião

demonstra que a compreensão do fenômeno é feita a partir de dados matemático-estatísticos, seguindo a lógica do paradigma da representação platônica, sendo os números tratados como única realidade existente (MARZULO, CARVALHO E TESSLER, 2015). Porém, se a compreensão da realidade é feita através de números e existem muitas construções de favela a partir de dados de diversas fontes, existem então muitas realidades de favela? Mas por que apresentá-las como um fenômeno só? Se o dado numérico é real, como pode haver números divergentes? Conforme afirmou Marzulo (2014a):

... se o fenômeno da favela brasileira vem sendo analisado como paradigma para compreensão dos efeitos territoriais do aumento das desigualdades em todo o mundo, [...] no caso brasileiro, em direção inversa, projetava-se uma tendência a diminuição do fenômeno em termos quantitativos, em virtude da aplicação das políticas sociais nas últimas décadas contra a pobreza... (p. 02)

Por isso, antes de qualquer aprofundamento, a notícia que apresenta redução em 16% de população em favela (REUTERS, 2010) parece estar mais bem relacionada com a situação brasileira de políticas públicas descrita por Marzulo (2014a). Por outro lado, a reportagem de divulgação dos dados do censo de 2010 apresenta um crescimento de favelas e favelados inesperados. Diante o trabalho se aprofundará nas definições e números das instituições investigando possíveis relações e divergências entre as mesmas.

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

de realidades diversas sobre a favela pode ser entendida como discursos variados relacionados através de disputa de poder.

As dificuldades de compreensão do fenômeno vão além do senso comum e da opinião, sendo relevantes a verificação e crítica sobre o que é estabelecido em termos de senso comum científico (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2007 [1968]) sobre a favela. A figura 2 corresponde à publicação do *site* do Observa Poa (PORTO ALEGRE, 2013), Observatório da Cidade de Porto Alegre pertencente à Prefeitura Municipal e cujo quadro técnico é constituído por planejadores e cientistas sociais. A publicação se propõe a apresentar novidades sobre a favela de Porto Alegre a partir de dados estatísticos do censo de 2010 do IBGE sobre aglomerados subnormais.

Figura 2 – Notícia Observa Poa



Fonte: OBSERVA POA, 2013.

Uma das contradições presente na publicação do Observa Poa (PORTO ALEGRE, 2013) e que é passível de crítica diz respeito à apresentação de uma realidade estatística como constituidora da veracidade sobre a favela, ou seja, "à legitimidade pressuposta no domínio científico das descrições do real com base em dados matemáticos, no caso específico à estatística" (MARZULO, 2014a, p. 01). Além do estabelecimento da realidade sobre a favela a partir de uma construção estatística, a publicação (PORTO ALEGRE, 2013) instaura o discurso sobre a favela com dados estatísticos provenientes

dos censos do IBGE a respeito de aglomerado subnormal, mesmo havendo um censo municipal sobre o fenômeno realizado pelo DEMHAB.

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

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

Não muito diferente de como ocorre atualmente, os primeiros dados oficiais sobre favela também revelaram divergências e contradições entre os estudos dos quais fazem parte. Conforme apresenta Valladares (2005), os dois (02) primeiros censos sobre as favelas do Rio de Janeiro, - Primeiro Recenseamento das Favelas do Rio realizado em 1948-49 pela Prefeitura do Rio de Janeiro e Recenseamento Geral de 1950, realizado pelo IBGE - apesar de ocorridos em período próximo, apresentaram dados distintos: a pesquisa do IBGE, realizada dois (02) anos depois do estudo da Prefeitura, com

aproximadamente a metade do número de favelas e uma população levemente superior (tabela 1). A autora aponta a hipótese das diferenças dos dados originarem de distinções entre os critérios de definição, porém não afirma precisamente, pois o estudo realizado pela Prefeitura não apresenta seus critérios para identificação das favelas.

Tabela 1 – Dados favela e população favelas Rio de Janeiro

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

Fonte: elaboração da autora, conforme VALLADARES, 2005.

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

Se a definição operacional a respeito de favela já era generalizada no estudo municipal da década de 1950, é de se esperar que a aplicação de estudos que englobem as formas diversas do espaço brasileiro e, que tomam como base a favela carioca, seja também generalizada. "Assim, tanto o nome favela, como o conceito passaram a ser generalizados para o restante do Brasil fazendo com que a favela seja o termo mais utilizado para definir este tipo de aglomerado" (COSTA E NASCIMENTO, 2005, p. 3795). Neste sentido, a generalização de um conceito operacional, associada ao aumento da complexidade do território brasileiro contribui para consolidar os pré-conceitos que estão associados à favela. Além da questão da generalização do conceito para implementação de um estudo mais abrangente, quando há uma variedade de estudos e

definições operacionais que produzem dados estatísticos diversos, a dificuldade de circunscrição do fenômeno é ainda maior.

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

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

Para verificar os efeitos dos discursos institucionais a respeito de favela na circunscrição do fenômeno, a pesquisa se propõe a investigar a incidência dessas diversas definições sobre o fenômeno espacial brasileiro, tomando como aporte o método de Análise de Discurso (AD). O método de pesquisa é construído com base na ideia da linguagem como constituidora de realidades e das disputas discursivas por instauração do real, e a AD é fundamental para analisar documentos para além da Análise de Conteúdo (AC), pois busca interpretar a intenção do discurso instaurado e não necessariamente o conteúdo do enunciado. Neste sentido, foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa a integração ao Grupo de Pesquisa Identidade e Território (GPIT) e a aproximação ao professor Frederico Araujo e ao Grupo de Pesquisa Modernidade e Cultura (GPMC) que desenvolveram a técnica AD Hermenêutica Dialógica (ARAUJO ET AL., 2007) utilizada neste estudo.

A pesquisa é delineada iniciando com uma abordagem geral em que são analisados discursos de definição de favela e seus efeitos estatísticos em nível nacional. A segunda etapa da pesquisa consiste em estudo de caso sobre a produção estatística e seus efeitos cartográficos no território municipal, tanto de instituições nacionais, como de municipais. A escolha do estudo de caso deu-se, primeiramente, por achar relevante para o trabalho os dados produzidos pela instância municipal, e também pela importância e necessidade de aprofundamento e detalhamento das comparações entre as escalas e dados fornecidos pelas instituições. Assim, pretende-se verificar as diferenças entre as favelas instituídas por cada instituição e problematizar a relevância destas diferenças para compreensão do fenômeno favela.

O município de Porto Alegre é escolhido como *locus* do estudo de caso, devido ao reconhecimento de implantação, durante a década de 90, de programas de regularização fundiária e de urbanização de favelas, bem como pela importância da experiência do Orçamento Participativo para esses fenômenos (MARZULO, 2013). A cidade é capital do estado do Rio Grande do Sul e município-núcleo da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que é composta por mais 33 municípios, tendo uma taxa de urbanização de 97% e abrigando aproximadamente 40% da população estadual, cerca de 2.740.000 habitantes (BRASIL, 2014).

Após introdução da problemática da pesquisa, esta dissertação estrutura-se em mais quatro (04) partes. O capítulo 1, O território a partir do discurso: construção teórica do problema, refere-se ao aporte teórico-conceitual da pesquisa e é dividido em dois (02) itens. Primeiramente desenvolve-se o conceito território e seus desdobramentos (territorialidade e territorialização) visando a concepção de um suporte, um pano de fundo para embasar teoricamente a questão empírica que trata da constituição e delimitação do fenômeno favela a partir de critérios de definição. Ainda neste item desenvolve-se teoricamente discussão sobre a favela como um fenômeno espacial que está sendo constituído através de discursos institucionais. A abordagem teórico-conceitual finaliza com a questão do discurso e suas disputas por instauração, bem como com a discussão teórica sobre a cartografia, esta sendo um dos efeitos dos discursos de definição de favela instaurados pelas instituições.

As definições de favela: análise de discursos é o segundo capítulo e está relacionado com apresentação e desenvolvimento da pesquisa em questão e desenvolve-se em três (03) itens. O primeiro item refere-se à discussão de método, em que é apresentada a Análise de Discurso (AD) Hermenêutica Dialógica (ARAUJO ET AL., 2007). Após a discussão do método, são apresentadas as estratégias de pesquisa e as delimitações do estudo, discutindo técnicas de coleta e construção dos dados a analisar. O último item é de desenvolvimento da pesquisa, etapa em que é aplicado o método para uma investigação geral sobre as definições institucionais de favela e seus efeitos quantitativos.

No capítulo 3, Discurso e territorialização: a cartografia como estudo de caso, dá-se a continuação do processo de pesquisa. Como o próprio título indica, este capítulo diz respeito ao desenvolvimento do estudo de caso que problematiza a produção cartográfica proveniente de estudos institucionais que atuam em escala municipal. Neste capítulo é retomada a AD Hermenêutica Dialógica (ARAUJO ET AL., 2007), porém analisando discursos municipais.

O capítulo 4 refere-se ao fechamento da pesquisa apresentada nos capítulos 2 e 3 e que se estabelece o sentido favela nos discursos institucionais a partir de suas relações. Este capítulo está relacionado com as conclusões e considerações finais da pesquisa e suas

relações como os referenciais teórico-conceituais, e com a discussão do método construído para o estudo.

## **1. O território a partir do discurso: construção teórica do problema**

Este estudo referencia-se teoricamente tomando como pano de fundo os conceitos território e territorialização para dar suporte às discussões a respeito do fenômeno favela. Em um primeiro momento (item 1.1) desenvolve-se o conceito de território, territorialidade e territorialização e a abordagem a respeito da favela como um fenômeno espacial a partir das discussões que a estabelecem através dos seus mitos, dogmas, da segregação socioespacial e de suas dinâmicas. A construção teórica finaliza (item 1.2) com as discussões teóricas sobre o discurso e suas disputas por instauração, bem como a questão da cartografia como um dos discursos instaurados sobre favela.

### **1.1. Disputas por instauração: do território à favela**

O território é um termo com riqueza de significados e abordagens e que está normalmente associado a uma dimensão física e ao território nacional, vinculado ao Estado e às noções de fronteira e dominação. Como conceito, possui uso cada vez mais disseminado entre os intelectuais, porém, ocorre frequente confusão entre território e outros conceitos, principalmente com o espaço. As diferentes formas de se entender o território são agrupadas por Haesbaert (2004) em quatro (04) vertentes: política, cultural, econômica e natural(ista). A vertente política ou jurídico-política é a concepção mais difundida “onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder” (HAESBAERT, 2004, p. 40). A concepção cultural de território estabelece dimensões simbólicas através de apropriação/valorização, já a vertente econômica “ênfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou no embate entre classes sociais” (HAESBAERT, 2004, p. 40). A interpretação natural(ista) estabelece a noção de território através da relação entre sociedade e natureza.

Apesar das pré-noções, é necessário compreender o território a partir da concepção integrada, conectando a questão política à cultural, econômica e a questões material e simbólica, neste sentido, Haesbaert (2004) propõe a conceituação do território a partir

de fundamentações filosóficas, ou seja, através do binômio materialismo-idealismo que pode integrar as dimensões materialistas cultural, política, econômica e natural(ista) juntamente com os efeitos simbólicos do território. Nesta visão integradora entre sociedade e natureza, política, cultura e economia, o território é visto como "um olhar sobre o espaço geográfico que coloca seu foco nas relações de poder, isto é, enfatiza as relações espaço/poder." (HAESBAERT, 2014, p. 55). Ou seja, território e relações de poder estão relacionados tanto à dominação quanto à apropriação, sendo primeira associada principalmente às questões concretas, refletindo como grupos dominam a produção e organização do espaço. Já a apropriação, ao contrário, tem um caráter mais simbólico, cultural e de identificação com o espaço, sendo assim, o território deve ser trabalhado "dentro de um processo de dominação e/ou apropriação, [...] na multiplicidade de poderes, [...] através dos múltiplos sujeitos envolvidos" (HAESBAERT, 2014, p. 59).

A multiplicidade de sujeitos e poderes permite uma múltipla construção de territórios, estando estes relacionados aos que os constroem, sejam indivíduos, o Estado, empresas privadas, a imprensa, etc. Esta multiplicidade de construções pode gerar conflitos e disputas por poder, como ocorre no território da favela que é construído e disputado pelo Estado, pelas facções do tráfico de drogas, pelo mercado imobiliário, pelos moradores, etc. Além disso, e para dificultar mais ainda a compreensão de um fenômeno tão disputado, a favela recebe múltiplas delimitações de instituições que produzem pesquisa sobre o fenômeno. Ou seja, os dados estatísticos das instituições materializam-se em imagens cartográficas e são manipulados e divulgados como única realidade sobre o fenômeno, dificultando a compreensão do fenômeno, tanto para os que o observam de fora, como para os que fazem parte da sua dinâmica cotidiana.

As delimitações de favela através de uma constituição matemática é efeito de uma construção linguística de critérios de definição estabelecidos pelas instituições. Quando não é levado em conta o conteúdo do território, "este aparece apenas como estatísticas, que são caixinhas que vamos abrindo à medida que necessitamos produzir o discurso" (SANTOS, 1999, p.19). Além da estatística, Santos (1999) defende que o território deve estar relacionado ao seu conteúdo, por isso o chama de "território usado", o que pode parecer redundante visto que a abordagem tradicional de território já o vincula

socialmente. Porém, o território usado possui seu conteúdo valorado pela sociedade, considerando “não só as coisas mas também os homens e as relações [...] o dinamismo socioterritorial, socioespacial, essas formas-conteúdo que tem a ver com a existência.” (SANTOS, 1999, p.19). Ou seja, além do território ser construído, para ser considerado território usado, seu conteúdo precisa ser relevado, valorado.

Os dados estatísticos que delimitam a favela são resultado de uma construção de critérios de definição que estão relacionados às questões físicas e jurídicas do fenômeno, como padrões de urbanização, número mínimo de unidades residenciais, ausência de posse do terreno, carência de infraestrutura básica, etc. A identificação e delimitação de uma favela pelas instituições não leva em conta a composição de seus moradores, aspectos de apropriação ou questões sociais e de identidade de grupo. Ou seja, é uma delimitação de território com conteúdo não valorado, apenas quantificado. Pode-se afirmar que a delimitação do território da favela (e não território usado) pelas instituições é realizada sob um distanciamento e desconhecimento das suas dinâmicas, práticas e relações. Este desconhecimento é abordado por Certeau (1994 [1990]) e ocorre através do distanciamento da cidade, com intuito de vê-la em sua totalidade. Para o autor:

... a cidade-panorama é um simulacro “teórico” (ou seja, visual), em suma um quadro que tem como condição de possibilidade um esquecimento e um desconhecimento das práticas [ou seja,] tudo se passa como se uma espécie de cegueira caracterizasse as práticas organizadoras da cidade habitada. (CERTEAU, 1994 [1990], p.171)

A necessidade de domínio e organização do território como um todo acaba por causar o desconhecimento de suas práticas cotidianas. São essas práticas que transformam o lugar, configurado pela ordem e pela estabilidade, em espaço, constituído por um sistema de signos.

É possível constituir relação entre as ideias de Certeau (1994 [1990]) para espaço (lugar praticado) e lugar, e as ideias de Santos (1999) para território usado e território. Ambas as abordagens ressaltam a importância das práticas e dos usos, ou seja, da ação das pessoas, em contradição a um modo de configuração territorial hierarquizado e que resulta de um afastamento e desconhecimento de seu conteúdo. Deste modo, o efeito dos dados estatísticos na delimitação da favela está relacionado com a constituição de

lugar e território, sem levar em conta suas práticas, usos e conteúdo, considerando apenas a configuração de sua forma, associada à noção de estabilidade e ordenação.

Não se pretende, com este argumento, iniciar discussão a respeito de maior importância entre uma ou outra escala de ação política. "Qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos" (VAINER, 2002, p. 25). Além disso, é importante ressaltar que a dimensão cotidiana, além de fundamental para a compreensão da noção de cidade, está impressa e expressa em todas as configurações escalares, desde o nosso corpo, até o internacional, passando pelo comunitário, urbano, regional. Da mesma forma, é ilógico conceber um mundo social de forma totalmente abstrata, a partir de fluxos de informações e da dissolução das relações entre o coletivo e o individual. O que ocorre são processos com suas dimensões escalares, quase sempre transescalares, do local ao global (VAINER, 2002).

A constituição e configuração de territórios, independente da escala de ação, são conhecidas como territorialidade, conceito de cunho político e que possui múltiplas dimensões. A territorialidade pode ter caráter imaterial ou simbólico, além das relações concretas e funcionais. Segundo Sack (2011, p. 76), a territorialidade é "a tentativa [...] de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica [o território]". Apesar de, à primeira vista, a definição de Sack (2011) ter um caráter estritamente material e relacionado a um território físico, a tentativa de controle pela delimitação de uma área também pode ser de forma simbólica e ideológica, como ocorre com as delimitações de favela produzidas pelas instituições. Essas delimitações ocorrem através de números e mapas, mas sim, afetam e controlam seus moradores, através de estigmas e das políticas públicas de controle e pacificação de favelas.

A não separação rígida entre as dimensões físico-materiais e simbólico-ideológicas gera a multiplicidade de territorialidades que podem ocorrer de forma simultânea a partir do descolamento do território com o espaço concreto, ou seja, através de processos de desterritorialização (HAESBAERT, 2014). Porém, após a desterritorialização manifesta-se a reterritorialização espacialmente descontínua e complexa. Dentro dessas novas articulações espaciais em rede, surgem os territórios-rede que são mais flexíveis e

múltiplos. A presença de uma grande multiplicidade de territórios e territorialidades e sua articulação na forma de territórios-rede resulta na multiterritorialidade. Importante destacar que a multiterritorialidade não é a apenas a imbricação de múltiplos territórios, mas "uma experiência profundamente inovadora a partir da compressão espaço-tempo" (HAESBAERT, 2014, p.82), também podendo ter uma dimensão mais concreta e incisiva e uma maior carga simbólica nas relações de poder.

Outra possibilidade relacionada com a multiplicidade e simultaneidade de territórios é a de que processos de territorialização - desterritorialização - reterritorialização não configuram a multiterritorialidade, mas sim processos de territorialização. Esta perspectiva é apresentada por Araujo et al. (2007) que, sob o contexto de crise das matrizes identitárias modernas – indivíduo, classe e nação –, propõe uma reflexão crítica sobre a base epistemológica do dizer sobre os processos territoriais, no sentido de constituição de um signo a partir de um vínculo social. Inicialmente, a ideia do conceito de território seguia uma lógica representacional platônica que diz respeito a um objeto no mundo, porém, a partir da virada linguística, “a problemática representacional dos conceitos se metamorfoseiam enquanto problemática linguística da natureza e relação entre objeto, significante, significado e sentido” (ARAUJO ET AL., 2007, p. 18). Com isso, o conceito território passa a ser um “simulacro discursivo”, ou seja, um signo operado discursivamente no campo das relações sociais, revelando caráter axiológico e político.

A constituição do fenômeno favela pelas instituições que produzem estudos a respeito da mesma gera processos de territorialização, uma vez que a as diferenças entre os critérios de definição utilizados pelas instituições produz dados matemático-estatísticos distintos e causam efeitos territoriais diversos. Ou seja, o território da favela muda conforme o discurso de definição sobre o fenômeno instaurado pela instituição. Neste sentido, os inúmeros processos de territorialização que ocorrem com a favela, devido às distinções entre os critérios de definição adotados pelas instituições, dificultam a compreensão do fenômeno, o que acaba por gerar pré-noções generalizadas e muitas vezes equivocada sobre a favela e seus moradores.

As concepções a respeito da favela geralmente associam o seu território às formas de ocupação e às qualidades desta forma, a exemplo da definição utilizada pelo IBGE

(BRASIL, 2011b) para identificação de favela: aglomerado subnormal. Primeiramente, destaca-se que o termo "aglomerado" remete, na tradição sociológica, a um sentido de instabilidade, difícil de relacionar com grande parte das favelas brasileira atuais, algumas consolidadas a mais de século. Além disso, o adjetivo "subnormal" que qualifica (ou desqualifica) os aglomerados de favela também é um termo que posiciona o fenômeno em um patamar abaixo da normalidade ou dos padrões vigentes da cidade, perspectiva que também pode ser contestada em virtude da consolidação de muitas favelas e, conseqüentemente, de suas habitações. Ou seja, o termo "aglomerado subnormal", criado pelo maior órgão federal de pesquisa e disseminação de informação sobre o Brasil, caracteriza um fenômeno destacando seus aspectos negativos e tomando como parâmetro a o bairro oficial e regularizado da cidade.

Outra perspectiva a respeito da concepção territorial da favela é a associá-la ao chamado aglomerado de exclusão (HAESBAERT, 2000 [1995]), fenômeno formado a partir de uma desterritorialização mais radical gerada principalmente pela junção de fatores extremos, como é o caso das redes ilegais juntamente com o enfraquecimento do Estado, levando muita dessas redes a promover reterritorialização própria e também ilegal, que alimenta a insegurança, a exclusão e a violência. Neste sentido, a favela é considerada aglomerado de exclusão devido ao seu emaranhado de disputas territoriais, como no caso do narcotráfico, das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), das igrejas pentecostais, dos bicheiros, etc.

Apesar de compreender as dinâmicas de disputas territoriais pela favela e o efeito negativo na constituição identitária do fenômeno, é necessário destacar, que, além da relação com a falta de consolidação que o termo "aglomerado" remete, outro ponto importante refere-se à questão da noção de exclusão não remeter diretamente às dinâmicas de dominação territorial e sim de privação de direitos e funções. Para Marzulo (2005) a favela pode aparecer como "aglomerado de exclusão" apenas no seu período de implementação e ocupação da área. A consolidação do antigo aglomerado em favela ocorre por uma dinâmica de reterritorialização da mesma em território-zona e, depois, através da multiterritorialidade em território-rede. A prática da multiterritorialidade surge através do enraizamento e apropriação de outros territórios através das relações sociais, principalmente por rede familiar. Essa dinâmica de

enraizamento encontrada na favela também tem sido usada como modelo pelas classes populares para enfrentar a precariedade em relação às condições de trabalho e descaso do Estado com a implementação de políticas públicas. Essa equivalência social, juntamente com a similaridade das condições urbano-arquitetônicas gera a "segregação socioespacial ampliada, cujo padrão de urbanização e modelo socioeconômico é a favela contemporânea" (MARZULO, 2005, p. 283).

A dinâmica das favelas acompanhou o processo de urbanização da sociedade e é determinada pelo processo da chamada reprodução da força de trabalho. Na sociedade escravocrata, a moradia do trabalhador era provida pelo patrão, porém, com a emergência do trabalho livre, deu-se origem ao problema da habitação (MARICATO, 2003). Essa mudança deveria implicar assalariamento e formação do mercado urbano de moradias. No Brasil, onde a industrialização se deu com salários deprimidos e grande parte dos trabalhadores não se integrou ao mercado de trabalho formal, a moradia não é também obtida via mercado formal.

As favelas surgiram a partir de uma precariedade urbana, junção da pobreza dos habitantes com o descaso do Estado, mas também a partir de uma criatividade política e cultural e capacidade de articulação e organização demonstrada pelos seus moradores. Desta precariedade, "surgiram imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido pelos sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas" (ZALUAR e ALVITO, 2006 [1998], p. 08). A favela passa a ser considerada um problema, praticamente a partir do momento em que surge e, apesar das tentativas de sua erradicação, tenha continuado a crescer sem interrupção.

Além da atribuição da favela como *locus* da pobreza e do entendimento do fenômeno através de processos de segregação socioespacial, outras questões passaram a associar a mesma não só a problemas sociais de saúde, evasão escolar e analfabetismo, mas também de violência extrema, como é o caso do narcotráfico e da intervenção do Estado através das UPPs. Porém, nos últimos anos emergiram novas discussões acerca da favela como um lugar de dinamismo econômico, com considerável mercado imobiliário, e de muitas particularidades e diferenças entre o fenômeno em si que muitas vezes são ofuscados por seus estigmas (VALLADARES, 2005).

Desde o primeiro registro de favela no Morro da Providência, Rio de Janeiro, em 1920, existem diversos discursos a respeito da favela: a dos teóricos, do Estado que produz políticas públicas, das Organizações não governamentais (ONG), das classes dominantes e a do próprio favelado. Maneiras estas que sustentam estereótipos generalizados das favelas como aglomerados patológicos, ou comunidades dinâmicas em superação ou até como uma calamidade inevitável, os quais Perlman (2002 [1977]) chama de mitos da marginalidade. A criação da imagem dos favelados como "classes perigosas" dominando no imaginário social das camadas letradas serviu de justificativas para intervenções públicas contra o espaço dos pobres. Entretanto, é necessário realizar uma melhor compreensão da relação favela e marginalidade. Estimativas apontam que nem todos os pobres urbanos moram em favelas e nem todos os favelados são pobres, sendo a população de pobres urbanos consideravelmente maior que a de favelados (DAVIS, 2006). Ou seja, a pobreza não é uma condição social prioritária e exclusiva da favela, existindo assim outras particularidades que diferenciam este fenômeno de outros espaços da população pobre. Além disso, cabe ressaltar que a favela não é um fenômeno exclusivamente pobre, existindo nela um espaço social diversificado.

Fica evidente então a necessidade de distinção das favelas em relação a outros espaços dos pobres, além da já estabelecida pelo paradigma jurídico-normativo, visto que:

No Rio de Janeiro, a ilegalidade da ocupação de condomínios verticais e horizontais e grandes shoppings na Barra da Tijuca, em área tipicamente das classes abastadas, é um fenômeno reconhecido, [...] em uma outra direção, há uma série de espaços ocupados por pobres na periferia normatizados juridicamente que apresentam condições sociais e mesmo espaciais idênticas à favela. (MARZULO, 2005, p.131)

A distinção entre a favela e os espaços citados acima está na associação de aspectos como a forma peculiar de ocupação espacial, a historicidade enquanto dinâmica de transformação e ao estigma de espaço do crime e da violência. A associação da favela como espaço da pobreza também é um estigma que a constrói como um problema e a trata como uma cidade a parte.

A construção da favela como pertencendo a outro mundo social e cultural é evidenciada quando em proximidade com bairros de situação socioeconômica distinta e superior. A proximidade da favela ao bairro de alta classe acaba causando segregação socioespacial,

divisão que fica perceptível na configuração espacial da cidade e também no perfil socio-ocupacional de seus moradores. A partir de verificação empírica, o estudo de Lago e Ribeiro (2001) demonstrou que a favela, na maioria das situações, apresentava população mais jovem, menos escolarizada e com os mais baixos salários que o resto da cidade. Porém, os dados também apontaram que, apesar de posição inferior da favela em relação à cidade formal, o perfil socio-ocupacional de seus moradores era semelhante ao de moradores de bairros populares.

Quando se trata da relação entre a favela e bairros convencionais de subúrbio e regiões metropolitanas percebe-se que seus moradores ocupam mesma posição e situação de classe. Este fato se dá não pela melhoria da situação dos favelados, "mas pela precarização generalizada da condição de trabalho e, logo, equalização por baixo da condição de classe dos moradores dos bairros populares" (MARZULO, 2005, p.131). Esta equalização apresenta-se tanto através das condições socioeconômicas, como urbano-arquitetônicas, o que resulta na expansão da segregação socioespacial e favelização generalizada.

Apesar da precarização generalizada da condição de trabalho, a inserção dos moradores de favela no mercado de trabalho ainda é responsável por sua relação com a cidade. Essa inserção pode estar relacionada a uma questão formalizada, através de funções como porteiro, zelador, empregada doméstica e trabalhador da construção civil. Mas a relação através do trabalho pode também apresentar caráter informal, a exemplo dos vendedores ambulantes nos trens ou nas praias do Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que, mesmo havendo inserção há dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal e, de certo modo, uma limitação da relação com a cidade a partir da informalidade devido à condição de morador de favela.

Questão primordial para o trabalho, a visão dualista favela-bairro também ocorre sob o ponto de vista das instituições. Apesar da importância de reconhecimento do fenômeno, as instituições acabam por focar seus produtos de pesquisa em questões estatísticas e quantitativas que acabam sendo apropriadas pelo senso comum como única realidade sobre o fenômeno favela, reforçando esse dualismo da favela como cidade à parte. Outro fato que dificulta o reconhecimento da favela são as distinções entre os discursos produzidos sobre o fenômeno, o que acaba por gerar informações divergentes sobre o

mesmo, aumentando as incertezas e pré-conceitos concebidos sobre a favela. Quantificações são importantes, mas o conhecimento aproximado da favela e de seus moradores, práticas e ações são fundamentais para melhor integração com a cidade.

## 1.2. O discurso como forma de instauração da favela

O discurso é uma atividade comunicativa entre interlocutores e que não está limitado ao ponto de vista apenas do locutor, ou seja, os discursos ocorrem da interação entre interlocutores, como se o locutor considerasse o outro na enunciação do discurso. Sendo assim, os interlocutores da atividade comunicativa, bem como suas interações, são peça fundamental para a concepção de discurso.

“O falante/ouvinte, escritor/leitor são seres situados num tempo histórico, num espaço geográfico; pertencem a uma comunidade, a um grupo e por isso carregam crenças, valores culturais, sociais, enfim a ideologia do grupo, da comunidade de que fazem parte” (BRANDÃO, 2005, p. 2-3).

Neste sentido, pode-se afirmar que todo discurso produz sentidos que expressam as posições sociais, culturais, ideológicas dos sujeitos da linguagem. Ou seja, os discursos não são neutros e estão relacionados a um contexto. Ao definir favela, as instituições instauram discursos sobre o fenômeno, levando em conta seus posicionamentos ideológicos e interesses políticos.

A partir da ideia de discurso como uma atividade comunicativa de interação entre interlocutores carregados de contextos e posicionamentos, Brandão (2012) elenca três (03) elementos que auxiliam na compreensão e definição de discurso. O primeiro elemento diz respeito à condição extralinguística do discurso, ou seja, que o ato comunicativo do discurso “ultrapassa o nível puramente gramatical, linguístico. O nível discursivo apoia-se sobre a gramática da língua [...] e sobre os aspectos extralinguísticos que condicionam a sua produção” (BRANDÃO, 2012, p. 19). No entanto, a abordagem extralinguística da atividade comunicativa discursiva não impede exclui o nível linguístico.

Outra questão importante sobre os discursos é que estes dizem respeito “a enunciados concretos, a falas/escritas realmente produzidas [...] e os estudos na perspectiva

discursiva visam descrever como funciona a língua no seu uso efetivo” (BRANDÃO, 2012, p. 19-20). Sendo assim, o discurso é entendido a partir da forma como ocorrem os efeitos de sentido (BRANDÃO, 2012) entre os interlocutores. É por este motivo que o terceiro elemento de definição de discurso diz respeito ao fato de que no nível comunicativo discursivo os interlocutores devem ter conhecimento linguístico, ou seja, “dominar a língua, suas regras, sua organização no nível fonológico, sintático e lexical e também conhecimentos extralinguístico, necessários para produzir discursos adequados aos diferentes contextos da comunicação” (BRANDÃO, 2012, p. 20).

A noção de discurso como uma interação comunicativa concreta entre interlocutores e que trata de uma abordagem extralinguística aponta para outra característica primordial do discurso que diz respeito à relação dialógica, ou seja, a enunciação de um discurso destinada a outro sujeito.

Todo enunciado deve ser tomado como um elo em uma complexa trama de outros enunciados componentes da cadeia de comunicação discursiva em uma esfera determinada. Eles não são indiferentes uns aos outros nem autossuficientes, mas "sabem" um do outro e se refletem mutuamente. (ARAUJO ET AL., 2007, p. 06)

Neste sentido, a enunciação do discurso não é um ato isolado em um tempo e espaço, estando intrinsecamente relacionada com sua recepção e propagação. Importante considerar o destinatário como mais do que uma meta a ser alcançada pelo discurso, uma vez que a compreensão da enunciação corresponde a realização de um discurso próprio, sob novo contexto e a partir de um novo posicionamento (ARAUJO ET AL., 2007). Sendo assim, a compreensão do discurso não ocorre de forma passiva, como uma interpretação de um texto ou fala, ela também é contextualizada e impregnada de caráter político, ideológico, social, etc. Neste sentido, as relações dialógicas “se estabelecem a partir de um ponto de vista assumido por um sujeito [e] não são dadas, não estando, portanto, jamais prontas e acabadas num determinado objeto de pesquisa” (BRAIT, 2012).

As instituições, ao produzir o discurso sobre as favelas, enunciam suas definições, números e cartografias, não apenas como um produto informativo que alerta os problemas do fenômeno, mas como uma construção imbricada de entendimentos que visa agir, atuar sobre o interlocutor. Este outro, destinatário do discurso, pode ser

compreendido de inúmeros sujeitos, como o Estado, o morador de favela, as mídias jornalísticas responsáveis pela disseminação de informações, o leitor da mídia constituidor de senso comum, o pesquisador que estuda o fenômeno. No entanto, a relação dialógica, por não ser dada e não estar pronta, é estabelecida nesta pesquisa de mestrado entre os variados discursos de definição de favela, através da noção de disputas discursivas. Os discursos nem sempre são em forma de texto, podendo ser também instaurado por uma imagem, no caso das instituições sobre favela, a cartografia.

O mapa é considerado uma imagem carregada de um juízo de valor, que contribui para o diálogo num mundo socialmente construído, deixando de ser percebido apenas como levantamento de uma paisagem morfológica ou como o reflexo ou cópia passiva do mundo, caracterizando-se por um realismo simbólico, ou seja, assim como o que parece à primeira vista um fato cartográfico, pode também ser um símbolo cartográfico (HARLEY, 2009). Esta dualidade do mapa é impregnada por vários discursos cartográficos e explica porque os mapas são sempre um ato ou uma declaração política, desta forma, pode-se compreender que as cartografias são objetos suscetíveis a manipulações por parte de quem cartografa.

O entendimento da cartografia como uma ontologia a respeito do mundo é predominante em termos de senso comum. Porém, uma vez o reconhecimento de que o mapa cria barreiras e limites, ele não pode ser aceito como representando essas realidades, que sozinho o mapa é capaz de conter (WOOD, 1992). Ou seja, o entendimento da cartografia como uma construção social, cujos contingentes, condições e arbitrariedades são desvelados, permite abertura de debate e discussão a respeito desses limites e barreiras, compreendendo-os não necessariamente como limitações de capacidades, mas de escolhas. Neste sentido, as cartografias das favelas produzidas pelas instituições que produzem estudos a respeito do fenômeno são resultados de critérios de definição que leva em conta aspectos físicos relacionados à forma de ocupação e também às questões de carências, construindo uma visão política e simbólica do fenômeno favela a partir de aspectos negativos. Além disso, o ato de cartografar feito pelas instituições serve de suporte para suas demonstrações de

posicionamento hegemônico em relação ao que é cartografado que está carregado de sentidos referentes ao controle territorial, político e simbólico.

Se ação política diz especificamente respeito à divisão do mundo social, podemos considerar que na política dos mapeamentos estabelece-se uma disputa entre distintas visões sobre o espaço, ou seja, uma disputa cartográfica que se articula às disputas territoriais. Segundo Acselrad e Coli, (2008) essas disputas tendem a se tornar mais acirradas na medida em que as formas socioterritoriais estabilizadas sofrem alterações significativas, ou quando a própria atividade mapeadora sofre os efeitos de mudanças técnicas que permitem expandir seu campo de ação e o universo de sujeitos nela envolvidos, como é o caso recente do advento das tecnologias digitais na produção cartográfica. Neste sentido, os autores ressaltam a importância de buscar identificar a natureza das tramas territoriais subjacentes às práticas de mapeamento, assim como da trama propriamente cartográfica em que estão envolvidos os distintos sujeitos dos mapeamentos, e, por fim, a interação entre esses dois (02) planos, o da disputa cartográfica e da disputa territorial.

Essas novas relações e posicionamentos em relação a uma cartografia mais democrática e participativa são apresentados e defendidos pelo geógrafo Renato dos Santos que afirma que os

objetos cartográficos vêm sendo utilizados como leituras (sociais) do território que são confrontadas às leituras oficiais e/ou de atores hegemônicos, mas também como instrumentos de (fortalecimento de) identidade social e de articulações políticas. (SANTOS, 2012, p. 03)

Sendo assim, a cartografia pode tornar instrumento de articulação e empoderamento, permitindo rompimento com as visões hegemônicas e controle dos técnicos e do Estado. Neste sentido, é importante o questionamento às produções cartográficas não democráticas e participativas e aos seus papéis enquanto instrumento de poder e dominação.

Para auxiliar no esclarecimento do sentido de uma democratização das políticas cartográficas, cabe o questionamento de para qual ou quais ações políticas essas cartografias servem de suporte. Neste sentido, os estudos sobre favelas produzidos pelas instituições analisadas nesta dissertação ressaltam a importância do mapeamento e

conhecimento do fenômeno para a execução de políticas públicas relacionadas às questões urbanísticas, de regularização fundiária, sociais, habitacionais. Porém, o que se tem percebido é a falta de diálogo entre as instituições no que tange as definições de favela, além disso, é importante ressaltar a necessidade de inserção e relação do sujeito mapeado com o sujeito que mapeia ou da sobreposição destas duas funções pelo mesmo sujeito, mapeado e mapeador.

## **2. As definições de favela: análise de discurso**

Este capítulo constitui o primeiro de duas (02) etapas de apresentação e desenvolvimento da pesquisa em questão, referindo-se a uma investigação geral sobre as definições institucionais de favela e seus efeitos quantitativos. Primeiramente (item 2.1) são introduzidas as discussões de método e da Análise de Discurso (AD). O estudo segue com a apresentação dos dados e das estratégias de pesquisa (item 2.2). Os itens seguintes referem-se ao desenvolvimento da análise em si, iniciando com a especificação e posicionamentos dos Sujeitos Discursivos (item 2.3), e finalizando com a interpretação dos significados favela nos enunciados analisados (item 2.4).

### **2.1. Discutindo e construindo o método**

A investigação da pesquisa ocorre através do método Análise de Discurso (AD) que objetiva "compreender a reflexão sobre a linguagem como um campo que transcende às ordens semântica e sintática" (ARAUJO ET AL., 2009, p.03). A AD visa o entendimento do discurso além da linguística tradicional, colocando em primeiro plano o que a linguística considera acessório que é a função comunicativa da linguagem (BAKHTIN, 2011 [1979]). Através da AD, "cada enunciado é um elo da cadeia muito complexa de outros enunciados" (BAKHTIN, 2011 [1979], p. 291), sendo assim, parte-se das relações do discurso com o contexto e com outros enunciados da época de sua enunciação e com o contexto da interpretação, por isso, a compreensão do discurso deve conter a relações políticas, sociais e ideológicas tanto dos enunciados como de seu intérprete.

Internamente ao campo da AD, a pesquisa inspira-se no método Hermenêutico Dialógico, desenvolvido por Araujo et al. (2007) e baseado nas ideias do dialogismo bakhtiniano que "tem por fundamento primeiro a consideração de que toda e qualquer ideia se constitui, objetivada por intermédio de código linguístico, como um discurso, posto que destinado a outrem" (ARAUJO ET AL., 2007, p. 04), ou seja, a técnica atribui o caráter primordial de comunicação para a linguagem, relacionando o discurso ao vínculo social,

considerando toda forma de dizer sobre o mundo um discurso direcionado a outro sujeito social.

O ato de comunicar, ou seja, de dizer algo, leva em conta outros dizeres do próprio sujeito (passados e futuros) e os dizeres dos destinatários da comunicação, antecipando possíveis respostas ao seu discurso. Ou seja, em relação ao discurso em si, “pode-se afirmar que este se define, assim, não só pelo seu caráter substancial e formal, [...] mas também por sua orientação ‘centrífuga’, seu direcionar-se “para fora” do sujeito presente” (ARAUJO ET AL., 2007, p. 08). Essa relação pode então ser compreendida a partir de duas dimensões: interna, do sujeito do discurso em relação a si mesmo; externa, do sujeito do discurso em relação aos seus álteres que, neste sentido, além de destinatários do discurso, são coautores do mesmo. Neste sentido, a análise dos discursos de definição de favela desta pesquisa leva em consideração as dimensões intra e extradiscursiva, da instituição em relação a si e às outras.

Pela trama da Hermenêutica Dialógica, as relações entre os discursos ocorrem através do dialogismo e a análise de discursos relacionados dialogicamente visa a compreensão de um signo. Ou seja, a compreensão do discurso é feita através da compreensão/construção do signo deste discurso, constituído pela imbricação do que Araujo et al. (2009) entendem por quatro (04) domínios, sendo o primeiro deles o domínio dos objetos cujos discursos dizem a respeito. O segundo corresponde ao domínio dos significantes que denotam e conotam os objetos como definições de dicionário, já o terceiro domínio é o dos significados que dizem respeito à interpretação e compreensão interna do discurso (ARAUJO ET AL., 2009). A identificação dos objetos, significantes e significados envolve uma análise de texto através da linguística tradicional, porém considerando os contextos de enunciação dos discursos, estabelecendo possível intenção dos sujeitos discursivos, e o contexto interpretação dos discursos. O quarto e último domínio é o dos sentidos, “trópos concernentes ao ato compreensivo, inexoravelmente associado aos anteriores, que toma por referência o dialogismo externo ao discurso pleno e tem por fundamento necessário o exercício de um juízo” (ARAUJO ET AL., 2009, p.04). A identificação do sentido é feita através da relação dialógica entre os discursos analisados.

Apesar da inspiração no método da AD Hermenêutica Dialógica esta investigação não se desenvolve aplicando na íntegra este método, mas se utilizando de alguns elementos fundamentais e adaptando processos. Pretende-se a compreensão da favela a partir de discursos institucionais, verificando suas aproximações e divergências, sendo assim o foco principal desta pesquisa é a constituição do sentido favela. A primeira etapa de identificação do sentido é a especificação da Posição do Sujeito, ou seja, "o lugar epistemológico a partir do qual os sujeitos constroem seus discursos [...] em relação dialógica [com] as Posições de Sujeito dos outros" (ARAUJO ET AL., 2009, p. 04). Em termos operacionais, o Sujeito Discursivo (SD) é posicionado pela análise de três (03) elementos do seu discurso: Linguagem, Língua e Voz (LLV). A Linguagem diz respeito a uma visão de mundo deste sujeito, a Língua está relacionada ao modo típico de expressão do discurso em contexto social e histórico, por último, a Voz corresponde ao modo discursivo de sujeito-tipo definido social e historicamente (ARAUJO ET AL., 2007). Neste trabalho, os SD's e suas posições através das LLV's são especificados com denominações que remetem ao conteúdo dos discursos, no intuito de facilitar a compreensão das relações e posições dos sujeitos.

Posteriormente às especificações dos sujeitos discursivos ocorre a interpretação do significado do discurso que "diz respeito ao ato compreensivo limitado ao dialogismo interno do discurso" (ARAUJO ET AL., 2007, p. 09), ou seja, o estabelecimento do significado do discurso pela interpretação de texto através da linguística tradicional. Importante ressaltar que, por tratar-se de uma técnica interpretativa de base bakhtiniana, a Hermenêutica Dialógica (ARAUJO ET AL., 2007) considera a possibilidade de os discursos não serem monocórdios, ou seja, apresentarem múltiplas LLV's.

Isso significa tornar ainda mais complexa a abordagem de determinado enunciado, por abrir a possibilidade de que ele, dentro de si, seja configurado também de forma dialógica, ou seja, podendo conter discursos distintos em relação responsiva. (ARAUJO ET AL., 2007, p. 09)

A possibilidade de que os discursos sejam internamente múltiplos resulta na identificação de mais de um SD por enunciado analisado, neste sentido, o significado do discurso compreende a relação interna entre os significados do SD's devidamente posicionados através da LLV.

A constituição do sentido finaliza com a análise das relações extradiscursivas entre os significados dos discursos e de seus SD's. Para a AD Hermenêutica Dialógica, estas relações extradiscursivas são estabelecidas pelo dialogismo e para cada discurso é atribuído um sentido em relação ao outro discurso. No entanto, aqui, o foco investigativo está na compreensão de um sentido favela a partir da relação entre os discursos analisados. Sendo assim, não são estabelecidos os sentidos de cada um dos discursos através do dialogismo entre eles, mas um sentido geral através das relações extradiscursivas. O sentido é constituído pelo pesquisador que analisa o discurso, porém, envolve todos os outros sujeitos discursivos da análise, sendo estes devidamente posicionados e assumidos em relação às suas visões de mundo, seus modos de expressão e suas definições social e histórica.

Importante destacar que se inicia com a problemática crítica à compreensão da favela a partir de produções estatísticas que apresentam contradições e dificultam a compreensão do fenômeno. No entanto, as quantificações a respeito da favela são efeitos de discursos linguísticos de definição do fenômeno que também produz delimitações cartográficas. Sendo assim, a análises dos discursos inspiradas na AD Hermenêutica Dialógica compreende não apenas os discursos de definição de favela, mas também seus efeitos quantitativos e cartográficos.

## **2.2. Definições como discursos: estratégias da pesquisa**

Após apresentação do método de pesquisa, o estudo segue com descrição do processo investigativo e das estratégias de pesquisa. Para um primeiro momento de investigação geral, são analisadas definições institucionais de favelas delimitadas através dos termos *slum*, aglomerado subnormal, assentamento precário. Termos estes que são, respectivamente, estabelecidos pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat); pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A favela é um fenômeno paradigmático brasileiro e com repercussão mundial, sendo assim as instituições escolhidas para análise compõem um arranjo de variadas instâncias de estabelecimento e atuação, ou seja, instituições nacionais e intergovernamentais que

produzem estudos em nível global, nacional e municipal. A escolha das três (03) instituições também está baseada na relevância e reconhecimento das mesmas e de seus estudos e pesquisas a respeito do fenômeno. Ou seja, buscam-se instituições e estudos tidos como referência, tanto para estudos e pesquisas de outras instituições, bem como para a execução de políticas públicas, para estudos acadêmico-científicos e para a mídia. Com base nos critérios de seleção das instituições analisadas, cabe mencionar que a escala estadual aparece sem força e sem estudos relevantes a respeito do tema em questão, por isso não é inserida na análise.

A análise dos discursos de definições de favela ocorre através da análise de documentos institucionais considerados oficiais. A coleta é realizada, prioritariamente, por uma pesquisa documental no banco de dados *online* das instituições, computando, de início, uma coleta com 115<sup>7</sup> publicações provenientes das três (03) instituições, havendo necessidade de filtragem para chegar a um número de documentos que viabilizasse a análise no período de tempo da pesquisa. A realização da seleção e filtragem dos discursos ocorre pela aplicação do critério de recorte temporal e de relevância e repercussão dos discursos. O recorte temporal de análise compreende a primeira década do século XXI, período em que aparecem as grandes diferenças entre os resultados dos estudos da UN-Habitat e dos censos 2000 e 2010 do IBGE. A relevância e repercussão ocorrem conforme crítica deste estudo baseada em como as definições de favela e seus efeitos estatísticos e cartográficos são apreendidos em termos de opinião (BACHELARD, 1996 [1938]) e senso comum científico (BOURDIEU, CHAMBOREDON E PASSERON, 2007 [1968]). O critério segue o mesmo raciocínio de escolha das instituições, ou seja, buscam-se estudos que serviram de base para realização de outros estudos e políticas públicas, e cujos resultados são divulgados e utilizados pela mídia e pelo meio científico. Dentre os 115 documentos, a intenção é de se chegar a três (03) documentos, ou seja, um (01) exemplar por instituição, conforme tabela 2.

---

<sup>7</sup> A lista completa com os documentos de cada instituição encontra-se no Apêndice A.

Tabela 2 – Lista dos documentos selecionados

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

Fonte: elaboração da autora.

Dentre as 83 publicações do UN-Habitat referentes à *slum* foi selecionado como discurso a ser analisado o relatório *The Challenge of Slums*, de 2003, devido a sua grande repercussão e relevância (DAVIS, 2006), e por tratar da primeira aplicação em escala mundial da definição operacional de *slum*, desenvolvida no ano anterior. No caso das publicações dos censos 2000 e 2010 do IBGE, a escolha pelo documento *Aglomerados Subnormais: primeiros resultados*, de 2011, ocorreu de forma a priorizar os documentos que tratavam a respeito do aglomerado subnormal em seu título e, além disso, neste documento foram apresentados os primeiros resultados dos aglomerados subnormais e seu crescimento espantoso foi noticiado e divulgado amplamente. As publicações referentes ao IPEA estão relacionadas ao termo assentamento precário presentes nos relatórios de acompanhamentos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, dentre os cinco (05) documentos elaborados, foi selecionada para análise a publicação de 2004, por tratar-se do início de uma série e apresentar e abordar pela primeira vez tais dados compilados e tais temas dessa forma.

Juntamente com a análise dos discursos de definição de favela – *slum*, aglomerado subnormal e assentamento precário – a pesquisa apresenta um estudo crítico dos dados matemático-estatísticos produzidos pelas instituições. Apesar do questionamento e crítica sobre as produções estatísticas realizadas pelas instituições, a pesquisa incorpora esses dados ao estudo por entender que, mesmo contraditórios, eles não são de um todo

irrelevantes, pois servem como demonstrativos e tem grande incidência sobre a compreensão da realidade brasileira, na medida em que são disseminados pela imprensa e por outras instituições e estudos. Ou seja, as quantificações de favela e sua população são divulgadas em nível de opinião e apropriadas em termos de senso comum e senso comum científico como única realidade a respeito da favela, sendo estas associadas pelas instituições às problemáticas de carência e forma de ocupação desordenada e sem planejamento.

### 2.3. Sujeitos Discursivos

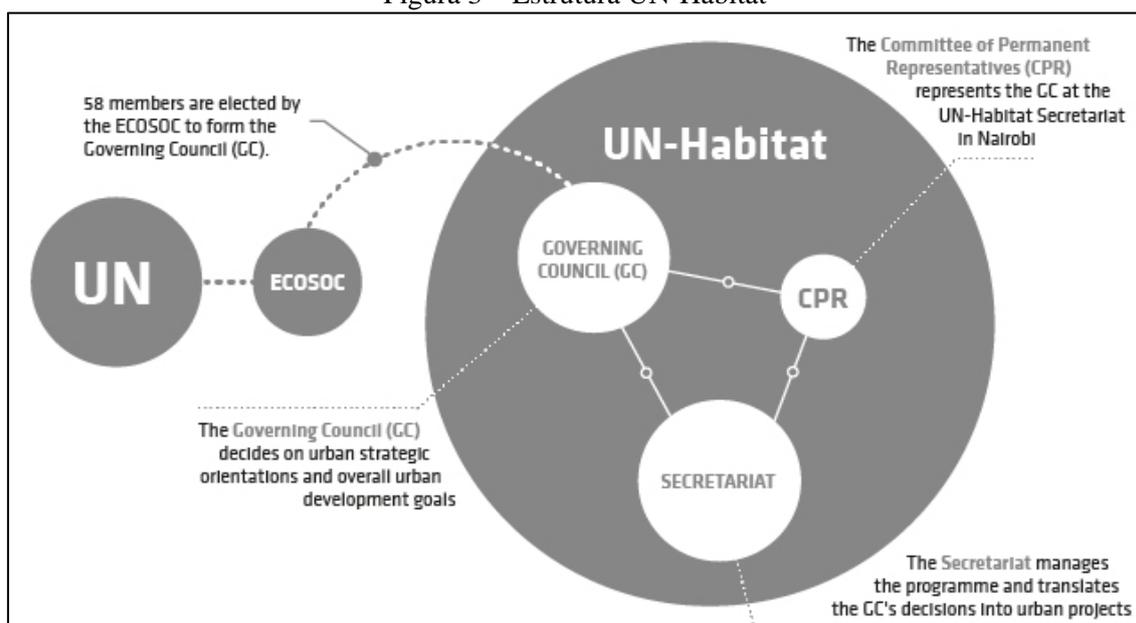
Este subitem compreende a primeira etapa da AD Hermenêutica Dialógica (ARAÚJO ET AL, 2007) correspondendo à especificação da posição dos Sujeitos Discursivos (SD), ou seja, dos posicionamentos identificados nos discursos, através do estabelecimento da Linguagem, Língua e Voz (LLV). Neste sentido, este subitem se divide em três (03) partes referentes às instituições analisadas e, ao final de cada parte, é apresentada uma figura com esquematização dos posicionamentos discursivos identificados. A análise é realizada, prioritariamente, através dos documentos institucionais selecionados e apresentados no item anterior, entretanto, eventualmente, podem ser acionados outros documentos institucionais e outras formas de discursos relacionadas aos documentos analisados que auxiliam nesta análise. Junto à identificação dos SD's, esta etapa também compreende de interpretação do significado favela nos posicionamentos dos discursos analisados, ou seja, ainda não é o estabelecimento do significado dos enunciados, mas dos posicionamentos que os compõem.

#### 2.3.1. Os sujeitos discursivos em documento do UN-Habitat

O relatório analisado denomina-se *The Challenge of Slums: global report on human settlements*, e foi publicado em 2003 pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos da ONU (UN-Habitat). O UN-Habitat foi criado no final da década de 1970 com o objetivo de estudar e desenvolver políticas para o beneficiamento social e ambiental dos assentamentos humanos. O programa pertence à ONU, instituição internacional fundada em 1945, no final da Segunda Guerra Mundial, e

formada por países que se reuniram voluntariamente com objetivo de trabalhar pela paz e pelo desenvolvimento mundial. Apesar da vinculação à ONU, o UN-Habitat, assim como os outros 25 programas, agências e fundos da ONU, é uma organização autônoma, tendo seus próprios orçamentos e regras. Sua estrutura, conforme figura 3, é composta por um Conselho Administrativo (*Governing Council – GC*) que define grandes orientações estratégicas e políticas e é composto por 58 membros de estados eleitos pelo Conselho Econômico e Social (*Economic and Social Council - ECOSOC*) da Assembleia Geral da ONU; pelo Secretariado (*Secretariat*), órgão executivo do Programa que transforma as orientações do Conselho em programas, iniciativas e estratégias; e pelo Comité de Representantes Permanentes (*Committee of Permanent Representatives – CPR*), formado por embaixadores ou membros de estados, cujo papel é de supervisão das atividades do Secretariado.

Figura 3 – Estrutura UN-Habitat



Fonte: <http://unhabitat.org/about-us/structure-overview/>

O documento analisado utiliza uma nova definição operacional de *slum*, que foi discutida e elaborada em *Expert Group Meeting on Urban Indicators Secure Tenure, Slums and Global Sample of Cities* (EGM), *workshop* realizado no final de 2002, em Nairóbi, reunindo profissionais de diversos países e o Secretariado do UN-Habitat. Essa reunião resultou em um documento intitulado *Revised Draft Report*, e também, foi nela que foram discutidos o foco e a estrutura do relatório *The Challenge of Slums*. Importante ressaltar o relatório *Revised Draft Report*, tendo caráter de ata de reunião,

não é disponibilizado oficialmente pela ONU em seu banco de dados. O documento pode ser acessado via *internet* através de fontes terceiras, porém, não consta na lista de dados coletados (Apêndice A) por não se tratar de um documento divulgado e disponibilizado pela instituição que o produziu. Mesmo assim, pode ser acionado caso necessário.

Ainda sobre a relação do documento *The Challenge of Slums* com outros trabalhos produzidos pelo UN-Habitat, ele é também o primeiro relatório a apresentar resultados de uma avaliação global sobre *slums* produzido posteriormente à Declaração do Milênio, documento assinado em 2000 por representantes de vários países que se comprometem com a erradicação da extrema pobreza. Uma das metas dos oito (08) objetivos da Declaração do Milênio é a melhora significativa da vida em *slums* até 2020, sendo o relatório *The Challenge of Slums* considerado o primeiro levantamento da situação do fenômeno em nível global.

O documento *The Challenge of Slums* é apresentado como de autoria do UN-Habitat, porém, a estrutura da instituição demonstra que o processo de produção documental do Programa é feito por uma grande equipe. De saída, o documento apresenta uma nota na página editorial avisando que:

As designações empregadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas sobre o estatuto jurídico de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras ou limites, ou sobre seu sistema econômico ou grau de desenvolvimento. A análise, conclusões e recomendações do relatório não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, o Conselho Administrativo do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos ou seus Estados-Membros. (UN-HABITAT, 2003a, p. iv)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning delimitation of its frontiers or boundaries, or regarding its economic system or degree of development. The analysis, conclusions and recommendations of the report do not necessarily reflect the views of the United Nations Human Settlements Programme, the Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme or its Member States.*

O aviso de isenção de opinião pessoal por parte dos membros do UN-Habitat é considerado um texto padronizado também encontrado em outras publicações do Programa (UN-HABITAT, 2003b; 2008; 2012). Apesar do aviso, no viés da AD, o documento não está isento de conter as relações políticas, sociais e ideológicas de um enunciado discursivo. Neste sentido, pode-se perceber a relação entre as estruturas do Programa e suas funções perante o documento, sendo o Conselho Administrativo e o Comité de Representantes Permanentes (no texto, os Estados-Membros) como mentores do trabalho, o primeiro com um caráter de delegação de tarefas e o segundo de sua fiscalização. Ao Secretariado cabe a produção efetiva da publicação, desde a realização das pesquisas à compilação do material em um documento, sendo assessorado e supervisionado pelos outros órgãos. Além disso, o UN-Habitat recebeu apoio – dados nacionais e material de estudos de caso – de instituições públicas governamentais e de ensino para a produção deste estudo.

Nota-se que o documento é permeado por um caráter ideológico preocupado com a melhora das condições de vida da humanidade. Este posicionamento está presente desde a criação da ONU, ao fim da Segunda Guerra Mundial, sendo que um dos seus propósitos apresentados na Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça, envolve “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos” (ONU, 1945, p. 05). Esta visão de mundo que busca solucionar os problemas da humanidade pode ser identificada em momentos em que são creditados ao estudo em questão esperança de superação e estímulo para que as autoridades políticas, a sociedade civil e as instituições internacionais “avancem com maior determinação e conhecimento em nosso esforço comum para ajudar moradores de *slums*<sup>9</sup> do mundo a alcançar vidas de dignidade, prosperidade e paz” (UN-HABITAT, 2003a, p. v)<sup>10</sup>. Há também no relatório um cuidado em apontar não apenas o lado negativo de *slum*, elencando muitos aspectos positivos do fenômeno, porém deixando

---

<sup>9</sup> Decide-se não traduzir a palavra ‘*slum*’, devido ao termo estar relacionado à definição operacional do UN-Habitat.

<sup>10</sup> *move ahead with greater determination and knowledge in our common effort to help the world’s slum dwellers to attain lives of dignity, prosperity and peace.*

claro que isso não justifica o lento progresso na meta de moradia adequada. “Os moradores de *slum* têm acesso limitado ao crédito e aos mercados de trabalho formais, devido à estigmatização, discriminação e ao isolamento geográfico” (UN-HABITAT, 2003a, p. vi)<sup>11</sup>, mesmo assim, “a maioria dos moradores de *slum* são pessoas lutando para fazer uma vida honesta, dentro do contexto de grande pobreza urbana e do desemprego formal.” (UN-HABITAT, 2003a, p. vi)<sup>12</sup>.

Essa visão da necessidade de um mundo mais justo e também carregada por um sentimento de mudança é reconhecida pela mídia jornalística, mais especificamente pelo *BBC News*, setor de notícias da emissora inglesa *British Broadcasting Corporation*. A reportagem (KIRBY, 2003) que fala a respeito do lançamento do relatório destaca as estimativas e previsões assustadoras apresentadas no documento e a preocupação da instituição frente ao pouco que se tem feito para melhora das moradias em *slum*. Para a reportagem o documento insiste na necessidade de tomada de ação, principalmente política, para que se haja alguma mudança, sendo importante tratar os moradores de *slum* como pessoas decentes e trabalhadoras e encorajando-os a buscar uma vida melhor. Pelo engajamento por mudanças e por preocupação em torno de melhoria das condições de vida em *slums*, o relatório do UN-Habitat é especificado como tendo uma Linguagem Humanitária.

O posicionamento que busca soluções para melhoria de *slums* constitui uma abordagem direcionada às outras autoridades municipais, aos governos nacionais, à sociedade civil e à comunidade internacional para que sejam tomadas providências. O discurso utiliza-se de estimativas que servem como uma forma de alerta, e tem a intenção de causar certo impacto e desconforto, destacando que há necessidade de abordar não só a qualidade das moradias, indo além das questões espaciais, sendo importante permear questões sociais e econômicas relacionadas à pobreza, desemprego, baixa renda e falta de acesso a serviços básicos. Este modo de expressão procura reforçar a preocupação com as previsões e com “a apatia e falta de vontade política que têm sido um obstáculo

---

<sup>11</sup> *Slum dwellers have limited access to credit and formal job markets due to stigmatization, discrimination and geographic isolation.*

<sup>12</sup> *Most slum dwellers are people struggling to make an honest living, within the context of extensive urban poverty and formal unemployment.*

ao progresso” (UN-HABITAT, 2003a, p. vi)<sup>13</sup>, deixando claro que decisões políticas precisam ser tomadas. Devido ao posicionamento do UN-Habitat como um programa de uma instituição internacional formado por representantes políticos de vários países e por constituir um chamado de uma autoridade às diversas instâncias administrativas, identifica-se no documento uma Língua que é denominada de Supra Estatal (MARZULO, 2005).

Encontra-se no texto, a partir da Língua Supra Estatal uma abordagem que enfatiza a posição do programa UN-Habitat ao tratar *slum* como um problema geral e acionar os governos nacionais, as autoridades locais, a sociedade civil e as organizações internacionais para constituição de um projeto de mudança. O chamado às outras autoridades acaba por constituir um alerta para a situação atual de *slums* e este alerta é acompanhado por uma carga de responsabilidade, visto que “se nenhuma ação séria é tomada, o número de moradores de *slums* em todo o mundo deverá aumentar ao longo dos próximos 30 anos para cerca de 2 bilhões” (UN-HABITAT, 2003a, p. v)<sup>14</sup>. Por tratar-se de uma abordagem que enfatiza o UN-Habitat como um programa da ONU, associação internacional entre nações, mas que se posiciona frente às outras instituições, identifica-se a Voz denominada Institucional-intergovernamental.

A Voz Institucional-intergovernamental acaba por constituir um posicionamento que remete a um relacionamento político para solucionar os problemas decorrentes de *slum*, ou seja, aborda “o que precisa ser feito por ambos os setores público e não governamentais, bem como pela comunidade internacional” (UN-HABITAT, 2003a, p. vi)<sup>15</sup>. Este posicionamento que enfatiza as relações políticas considera que:

*slums* e pobreza urbana não são apenas uma manifestação de explosão populacional e alterações demográficas, ou mesmo das vastas forças impessoais da globalização. *Slums* devem ser vistas como o resultado de uma falha das políticas habitacionais, leis e sistemas de

---

<sup>13</sup> *the apathy and lack of political will that have been a barrier to progress.*

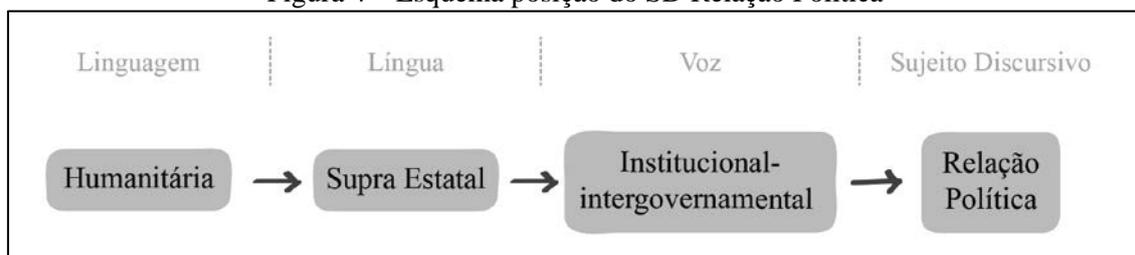
<sup>14</sup> *if no serious action is taken, the number of slum dwellers worldwide is projected to rise over the next 30 years to about 2 billion.*

<sup>15</sup> *what needs to be done by both the public and non-governmental sectors, as well as by the international community.*

distribuição, bem como das políticas nacionais e urbanas (UN-HABITAT, 2003a, p. 05)<sup>16</sup>.

As falhas apontadas no documento ocorrem em todos os níveis – global, nacional e local – devido à “falta de uma verdadeira vontade política para resolver a questão de uma forma estruturada, sustentável e em grande escala” (UN-HABITAT, 2003a, p. 05)<sup>17</sup>. Esse posicionamento ressalta também a crença errônea de que melhorias habitacionais e de serviços básicos ou a erradicação física de *slums* resolvem o problema, afirmando que “soluções baseadas nesta premissa não conseguiram resolver as principais causas subjacentes de *slums*, dos quais a pobreza é o mais significativo” (UN-HABITAT, 2003a, p. 05)<sup>18</sup>. Apesar de defender a urbanização de *slums*, esse posicionamento sugere que devem ser levadas em consideração políticas que dão suporte ao meio de subsistência da população pobre, principalmente em termos econômicos, permitindo o desenvolvimento das atividades do setor informal para a geração de renda e assegurando acessibilidade e relação com suas bordas, bem como o sua localização, sendo assim este posicionamento é denominado SD Relação Política. A figura 4 apresenta um esquema da posição do SD Relação Política através da Linguagem Humanitária, da Língua Supra Estatal e da Voz Institucional-intergovernamental.

Figura 4 – Esquema posição do SD Relação Política



Fonte: elaboração da autora.

Ainda na Língua Supra Estatal, é identificada uma abordagem que foca nas questões sociais do fenômeno *slum*, ou seja, que associa o fenômeno e o caracteriza pelos

<sup>16</sup> *slums and urban poverty are not just a manifestation of a population explosion and demographic change, or even of the vast impersonal forces of globalization. Slums must be seen as the result of a failure of housing policies, laws and delivery systems, as well as of national and urban policies.*

<sup>17</sup> *is the lack of genuine political will to address the issue in a fundamentally structured, sustainable and large-scale manner.*

<sup>18</sup> *Solutions based on this premise have failed to address the main underlying causes of slums, of which poverty is the most significant.*

aspectos de renda, perfil sócio ocupacional, gênero, nível de escolaridade, apesar da ressalva de *slum* ser um fenômeno complexo e apresentar diversidades. Através dessa abordagem, “*slum* representa o pior da pobreza urbana e da desigualdade” (UN-HABITAT, 2003a, p. v)<sup>19</sup>, necessitando de soluções que envolvam a qualidade de vida de seus habitantes, “isso significa destinar não apenas as necessidades dos moradores de *slums* por habitação, mas também o problema mais vasto da pobreza urbana, especialmente o desemprego, baixa renda e a falta de acesso a serviços urbanos básicos” (UN-HABITAT, 2003a, p. v)<sup>20</sup>. A preocupação identificada no documento que tem um viés de caráter social e que defende a solução dos problemas de *slum* não apenas pelas carências habitacionais, mas pela mudança da qualidade de vida dos seus moradores é denominada como uma Voz Social.

Apesar dessa relação entre *slum* e pobreza e da caracterização do fenômeno como algo extremamente negativo, a Voz Social acaba por constituir um posicionamento que apresenta vários aspectos das dimensões sociais de *slum*. Além dos problemas sociais gerados pela estratificação social e espacial da população urbana e pelos diversos níveis de segregação, o fenômeno *slum* pode apresentar características positivas, porém, geralmente elas são efeito de causas negativas. As dificuldades enfrentadas pelos moradores de *slum* podem fazer emergir movimentos culturais e redes de solidariedade. Além disso, o baixo custo das moradias acaba fazendo do fenômeno o primeiro ponto de parada dos imigrantes, podendo gerar uma “mistura vibrante de diferentes culturas [que] frequentemente resulta em novas formas de expressão artística” (UN-HABITAT, 2003a, p. vi)<sup>21</sup>. Por caracterizar *slum* a partir de um posicionamento que engloba seus diversos aspectos sociais, sendo estes negativos e positivos, o posicionamento é denominado como SD Dimensões Sociais. A figura 5 apresenta um esquema da posição do SD Dimensões Sociais que assim como o SD Relação Política possui Linguagem Humanitária e Língua Supra Estatal, porém com Voz Social.

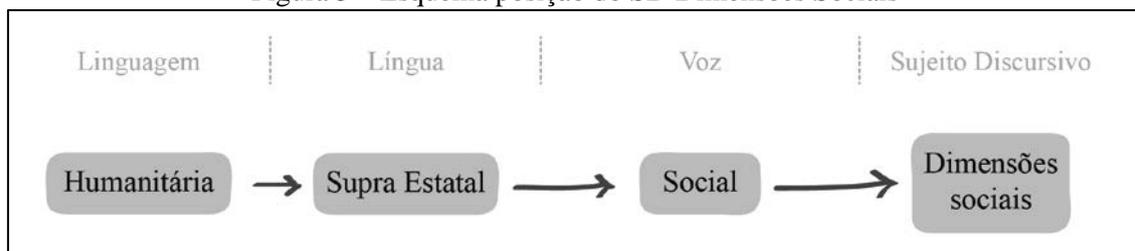
---

<sup>19</sup> *Slums represent the worst of urban poverty and inequality.*

<sup>20</sup> *This means addressing not only the needs of slum dwellers for shelter, but also the broader problem of urban poverty, especially unemployment, low incomes and a lack of access to basic urban services.*

<sup>21</sup> *Vibrant mixing of different cultures frequently results in new forms of artistic expression.*

Figura 5 – Esquema posição do SD Dimensões Sociais



Fonte: elaboração da autora.

Também foi identificado no documento, ainda na Língua Supra Estatal, uma abordagem sobre o fenômeno *slum* a partir de aspectos econômicos e que apresenta uma contextualização do fracasso político em solucionar o problema de *slum* a partir das questões econômicas. Segundo o relatório do UN-Habitat o fracasso político que ocorreu em níveis global, nacional e local aponta para o resultado atual do estudo de que “quase 1 bilhão de pessoas, ou 32% da população urbana, vivem em *slums*, a maioria delas no mundo em desenvolvimento” (UN-HABITAT, 2003a, p. v)<sup>22</sup>. Nota-se a intenção de relacionar a predominância de população de *slums* às regiões do mundo que estão em fase de desenvolvimento econômico. Esta relação é baseada no enfraquecimento desses países por regimes econômicos globais como o liberalismo e o neoliberalismo e por “uma globalização desenfreada que está acomodando maior desigualdade e marginalização” (UN-HABITAT, 2003a, p. 06)<sup>23</sup>. A abordagem que relaciona o nível de desenvolvimento econômico dos países à competência em solucionar os problemas de *slum* e com isso à disseminação e predominância do fenômeno nessas regiões, é caracterizada como Voz Econômica.

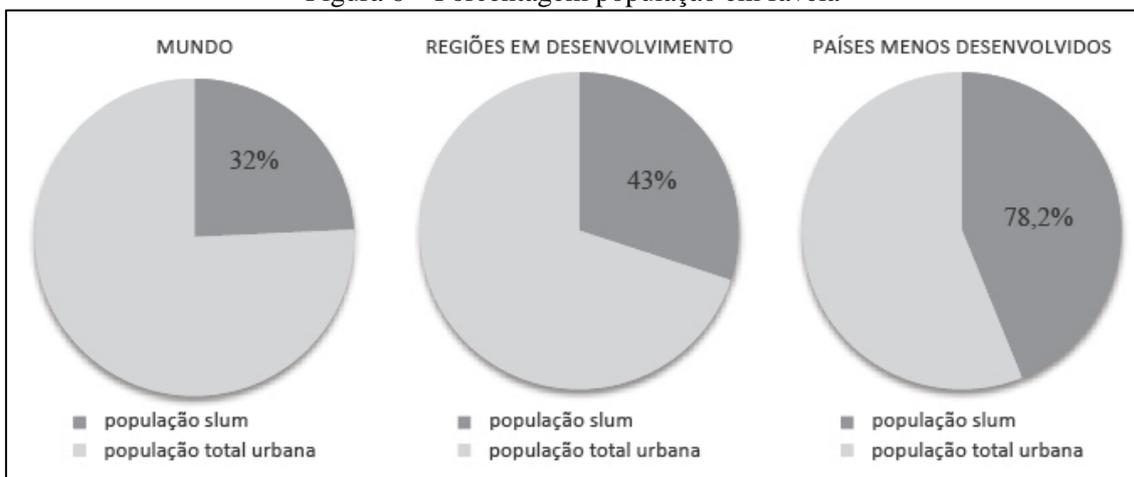
A relação entre os aspectos econômicos e *slum* acaba por gerar um posicionamento que caracteriza a distribuição mundial do fenômeno a partir do desenvolvimento econômico de determinada região. O posicionamento, conforme os gráficos apresentados na figura 6, demonstra que a proporção de população em *slum* aumenta conforme diminui o nível de desenvolvimento econômico da região. O relatório do UN-Habitat estabelece uma categorização do nível de desenvolvimento econômico das regiões do mundo e de seus respectivos países. As regiões em desenvolvimento correspondem ao norte e a região

<sup>22</sup> *Almost 1 billion people, or 32 per cent of the world's urban population, live in slums, the majority of them in the developing world.*

<sup>23</sup> *An unrestrained globalization that is accommodating greater inequality and marginalization.*

subsaariana da África, à América Latina e Caribe, à Oceania, e às regiões leste, oeste, centro-sul e sudeste da Ásia. Os países menos desenvolvidos compõem um grupo de 49 países designados pelo UN-Habitat como *Least developed countries* (LDC).

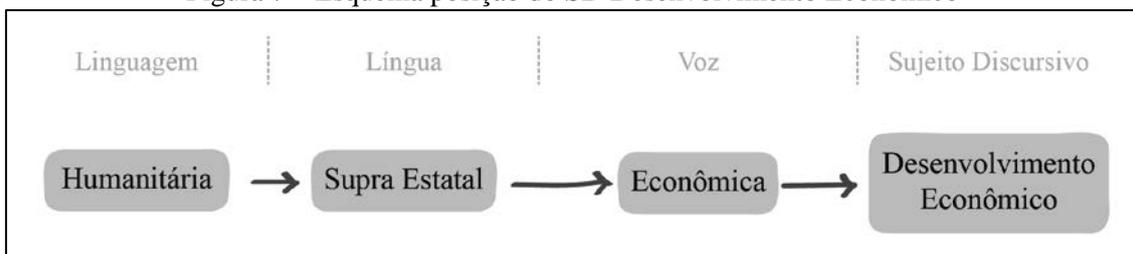
Figura 6 – Porcentagem população em favela



Fonte: elaboração da autora, conforme UN-HABITAT, 2003a.

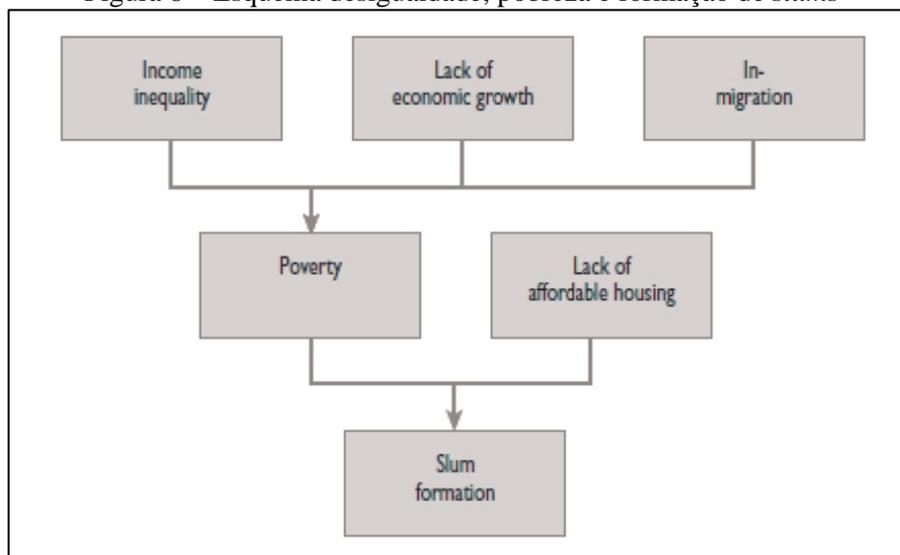
A partir dos dados dos gráficos da figura 6, o posicionamento estabelece uma relação inversa entre a população do fenômeno *slum* e o nível de desenvolvimento econômico dos países. A proporção populacional do fenômeno em relação à população mundial equivale a 32%, aumentando para 43% quando relacionada com as regiões em desenvolvimento, e crescendo espantosamente para 78,2% no que diz respeito aos países menos desenvolvidos. A relação entre as proporções populacionais e os aspectos de desenvolvimento econômico mundial tem o intuito de demonstrar que a distribuição do fenômeno *slum* em determinadas regiões é preocupante e que necessita de atenção especial. O posicionamento que desenvolve uma associação entre o fenômeno *slum* e o baixo nível econômico dos países é denominado como SD Desenvolvimento Econômico. A figura 7 apresenta um esquema da posição do SD Desenvolvimento Econômico que também possui Linguagem Humanitária e Língua Supra Estatal, porém com Voz Econômica.

Figura 7 – Esquema posição do SD Desenvolvimento Econômico



Fonte: elaboração da autora.

Também pode ser identificado no documento um posicionamento que deriva da associação entre a Voz Social e a Voz Econômica e que constitui um posicionamento a respeito do fenômeno *slum* a partir de aspectos socioeconômicos. Neste posicionamento, conforme figura 8, *slum* é formada pela associação entre “pobreza e baixa renda com deficiência no sistema de provisão de habitação, de modo que as pessoas pobres são forçadas a procurar acomodações acessíveis e terras que se tornam cada vez inadequada” (UN-HABITAT, 2003a, p. 17)<sup>24</sup>. Junto à questão da pobreza associam-se outros fatores como estagnação econômica (*lack of economic growth*), aumento da desigualdade (*income inequality*) e crescimento populacional impulsionado pela imigração (*imigration*).

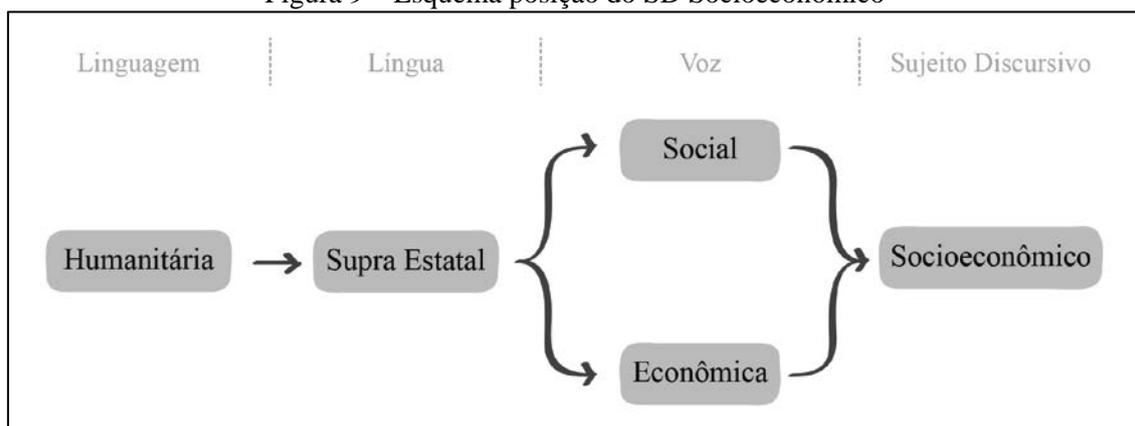
Figura 8 – Esquema desigualdade, pobreza e formação de *slums*

Fonte: UN-HABITAT, 2003a, p. 17.

<sup>24</sup> poverty or low incomes with inadequacies in the housing provision system, so that poor people are forced to seek affordable accommodation and land that become increasingly inadequate.

Além da formação de *slums* pela associação de inúmeros fatores socioeconômicos, este posicionamento também defende que “pobreza e a falta de renda [...] estão entre os fatores mais importantes no estabelecimento e manutenção de *slum*” (UN-HABITAT, 2003a, p. 96)<sup>25</sup>. Neste sentido, o posicionamento identificado como SD Socioeconômico acredita que a inserção no mercado de trabalho e as oportunidades de subsistência são tão importantes como a preocupação com as condições de habitação. Sendo assim, a formação e manutenção de *slum* moldaram o fenômeno de modo que o que todos possuem em comum é o que os diferenciam do resto da cidade, ou seja, particularidades econômicas, sociais e espaciais. A figura 9 apresenta um esquema da posição do SD Socioeconômico que também possui Linguagem Humanitária e Língua Supra Estatal, porém com associação da Voz Econômica e da Voz Social.

Figura 9 – Esquema posição do SD Socioeconômico

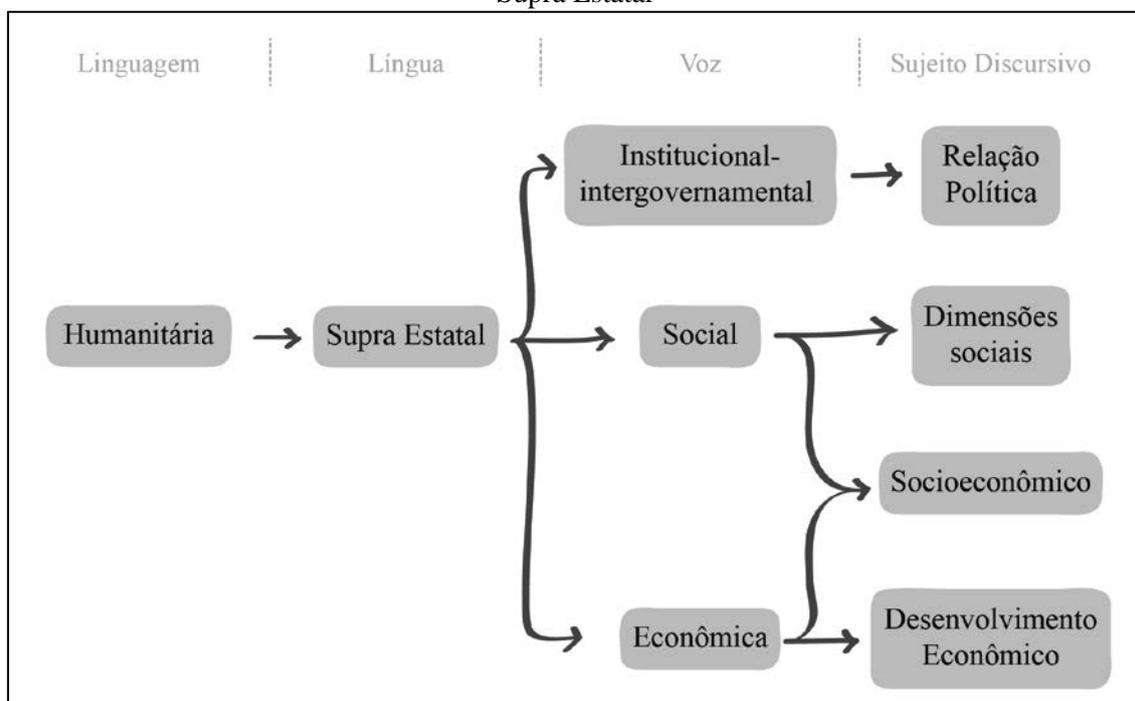


Fonte: elaboração da autora.

Em resumo, conforme a figura 10, identifica-se no relatório do UN-Habitat uma Linguagem Humanitária que constitui uma Língua Supra Estatal e que estabelece três (03) Vozes caracterizadas como Institucional-intergovernamental, Social e Econômico. Neste sentido, a associação entre LLV acaba por posicionar quatro (04) SD's caracterizados como Relação Política, Dimensões Sociais, Socioeconômico e Desenvolvimento Econômico.

<sup>25</sup> Poverty and lack of income [...] are among the most important factors in establishing and maintaining slums.

Figura 10 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em UN-Habitat a partir da Língua Supra Estatal



Fonte: elaboração da autora.

Além da constituição da Língua Supra Estatal, a Linguagem identificada no documento como Humanitária também constitui uma abordagem que está presente no momento de efetivação da pesquisa sobre *slums* em todo o mundo. Percebe-se, na pesquisa, a necessidade de embasamento teórico que forneça esclarecimentos sobre o motivo da existência de *slums* por todo o mundo e do estabelecimento e consolidação do fenômeno como moradia de pessoas pobres. A abordagem sobre *slums* foca na operacionalização do fenômeno através de uma definição que fica “restrita às características físicas e legais das habitações, excluindo as dimensões sociais mais difíceis” (UN-HABITAT, 2003a, p. 12)<sup>26</sup>, mesmo havendo uma preocupação em compor um discurso que aborda não apenas as questões espaciais do fenômeno, mas também sua ordem socioeconômica. A operacionalização da definição é justificada com intuito de facilitar a identificação de *slums* e resolver o problema de mensuração que ocorre quando não há uma definição acordada, sendo assim, essa abordagem pode ser reconhecida não só nos momentos de aplicação dos critérios e indicadores de *slum*, mas também na

<sup>26</sup> *restricted to the physical and legal characteristics of the settlement, and excluding the more difficult social dimensions.*

demonstração e explanação dos dados e das estimativas alcançadas, e por isso é denominado como uma Língua Técnico-acadêmica.

Na Língua Técnico-Científica é identificada uma abordagem de caráter teórico-acadêmico a respeito de *slum* e que apresenta uma construção teórica sobre as relações espaciais e sociais do fenômeno. Essa abordagem foca especialmente em:

Teorias de distribuição espacial, diferenciação residencial e sucessão ecológica que têm sido desenvolvidas por pesquisadores urbanos para entender por que as pessoas vivem onde elas vivem, por que as cidades tem formas particulares, e por que as pessoas pobres se reúnem em determinados locais. (UN-HABITAT, 2003a, p. 17)<sup>27</sup>

O relatório do UN-Habitat revisa as principais teorias urbanas de distribuição espacial das cidades, desenvolvendo-as a partir de um contexto cronológico e destacando os principais aspectos do estabelecimento de *slums* e de suas localizações e relações com a cidade. A abordagem visa demonstrar através de bases teóricas e consolidadas os motivos de distribuição e consolidação do fenômeno *slum* e de seus moradores nas cidades, neste sentido, é caracterizada como uma Voz Acadêmica.

A Voz Acadêmica constitui um posicionamento teórico que busca explicações de formação e existência de *slum* em teorias urbanas de análise espacial. As justificativas das possíveis formações de *slums* ocorrem a partir de modelos espaciais propostos pelo sociólogo Ernest Watson Burgess, da Escola de Chicago, e pelos economistas urbanos neoliberais William Alonso, Richard Muth, e Edwin Mills. Essas teorias estão relacionadas com as questões das forças de mercado e da competição econômica que determinam o uso da terra. Porém, para auxiliar na justificativa de porque as classes sociais se reúnem em determinadas áreas, outros fatores são adicionados através das teorias pós-modernas, “consideradas mais apropriadas para as cidades policêntricas e fragmentadas do século 21” (UN-HABITAT, 2003a, p. 17)<sup>28</sup>. Além dos fatores tradicionais como custos de moradia e terra, também são identificadas outras questões na distribuição populacional de uma cidade, como o zoneamento excludente,

---

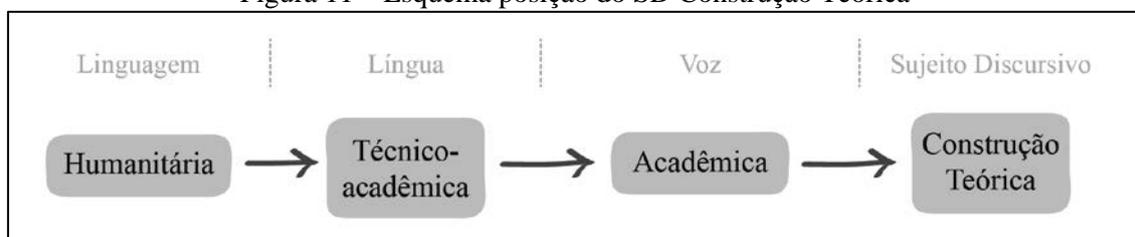
<sup>27</sup> *Theories of spatial distribution, residential differentiation and ecological succession that have been developed by urban researchers to understand why people live where they do, why cities have particular forms, and why poor people congregate in particular locations.*

<sup>28</sup> *Post-modern theories of urban spaces are seen to be more appropriate to the multi-centred and fragmented cities of the 21st century.*

“consagrado nas leis e regulamentos locais que impedem as pessoas pobres de construir os tipos de casas que eles podem pagar em áreas ricas, ou conduzir os tipos de atividades informais de geração de renda que são necessárias para a sua subsistência” (UN-HABITAT, 2003a it, p. 21)<sup>29</sup>.

Além da separação dos pobres através do zoneamento excludente, outro argumento apresentado é baseado nas ideias da produção social e espacial de David Harvey, Pierre Bourdieu, Edward Soja e Doreen Massey, e diz respeito à paisagem cultural, ou seja, que nas construções sociais estão incorporadas distinções espaciais. Neste sentido, ao morador de *slum* são atribuídas construções relacionadas à pobreza, exclusão e estas estão presentes em suas escolhas pessoais e afetarão suas oportunidades sociais através de sotaque, forma de se vestir, reputação. Por tratar-se de um posicionamento que apresenta uma aproximação com algumas teorias urbanas, ele é denominado de SD Construção Teórica. A figura 11 apresenta um esquema da posição do SD Construção Teórica que, como os demais SD's, possui Linguagem Humanitária, porém com Língua Técnico-acadêmica e Voz Acadêmica.

Figura 11 – Esquema posição do SD Construção Teórica



Fonte: elaboração da autora.

Ainda na Língua Técnico-acadêmica pode-se identificar uma abordagem de caráter mais técnico que é identificada através do desenvolvimento e da demonstração da pesquisa sobre *slums*. Uma das etapas desse processo de pesquisa que pode ser identificada no relatório do UN-Habitat é a operacionalização do conceito de *slum* para aplicação desses critérios de identificação do fenômeno em uma base de dados mundial compilada de diversas fontes nacionais e apresentação de resultados que auxiliam em possíveis diagnósticos. Ressalta-se que a definição operacional de *slum* apresentada é elaborada em momento anterior à execução deste documento, sendo resultado de um *workshop*

<sup>29</sup> Enshrined in local laws and regulations that prevent poor people from building the kinds of houses that they can afford in rich areas, or conducting the kinds of informal income-generating activities that are necessary for their livelihood.

realizado em 2002 entre profissionais de diversos países e o Secretariado do UN-Habitat, no entanto, o documento em análise não demonstra o processo de construção da definição. Por tratar-se de uma pesquisa de caráter e abrangência internacional que aborda um fenômeno mundial, porém que se manifesta em níveis e saberes locais, esta abordagem é denominada Voz Expert Internacional (SANTOS, 1999).

Através de sua experiência e participação em pesquisas sobre o fenômeno *slum*, a Voz Expert Internacional constitui um posicionamento que apresenta a necessidade de operacionalização da definição de *slum* para que o fenômeno possa ser mensurado em nível mundial. *Slum* é caracterizada por uma associação de fatores considerados indicadores que são agrupados e apresentados sob a forma de uma tabela (Figura 12) e que juntos compreendem a definição operacional que combina, em graus diferentes, características físicas e legais, não levando em consideração dimensões sociais, escolha justificada por estes aspectos serem difíceis de mensurar.

Figura 12 – Definição slum

Característica	Indicador	Definição
Acesso à água	Abastecimento inadequado de água potável (indicador 30 do ODM ajustado)	Um assentamento tem um abastecimento inadequado de água potável se menos de 50% das famílias tem abastecimento qualificado: - ligação domiciliar; - acesso à fonte de água pública; - coleta de água da chuva; com no mínimo 20 litros/pessoa/dia disponível dentro de uma distância aceitável de coleta.
Acesso à saneamento	Saneamento inadequado (indicador 31 do ODM)	Um assentamento tem saneamento inadequado se menos de 50% das famílias tem saneamento qualificado: - esgoto público; - fossa séptica; - latrina com descarga de água; - latrina ventilada. O sistema de eliminação de dejetos é considerado adequado se é privado ou compartilhado por um máximo de duas famílias.
Qualidade estrutural habitacional	a. Localização	Proporção de famílias residindo em um sítio perigoso ou perto dele. As seguintes localizações devem ser consideradas: - habitação em zonas geologicamente perigosas (deslizamento de terra/terremotos e inundações); - habitação em montanhas de lixo ou ao pé delas; - entorno das habitações com áreas de alta poluição industrial; - entorno das habitações com outras áreas de risco (por exemplo, estradas de ferro, aeroportos, linhas de transmissão de energia)
	b. Permanência de estrutura	Proporção de famílias que vivem em estruturas temporárias e/ou degradadas. Os seguintes fatores devem ser considerados ao colocar uma unidade habitacional nessas categorias: - qualidade de construção (por exemplo, materiais utilizados para a parede, piso e telhado); - conformidade com os códigos de construção locais, normas e estatutos.
Superlotação	Superlotação	Proporção de domicílios com mais de duas pessoas por cômodo. A alternativa é estabelecer um padrão mínimo para a área do piso por pessoa (por exemplo, 5 metros quadrados).
Segurança da posse	Segurança da posse (indicador 32 do ODM)	- Proporção de domicílios com título formal tanto de terra como de residência; - Proporção de domicílios com título formal ou de terra ou de residência; - Proporção de domicílios com acordos de vínculo ou qualquer documento como prova de um acordo de posse.

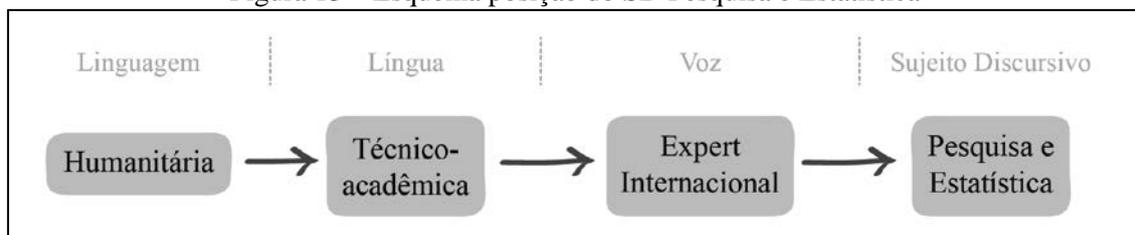
Fonte: elaboração da autora, conforme UN-HABITAT, 2003a, p. 12.

Pela figura, percebe-se que quatro (04) das cinco (05) características estão relacionadas às questões físicas e materiais do fenômeno, sendo duas (02) características relacionadas aos serviços básicos (Acesso à água e Acesso a saneamento<sup>30</sup>), uma (01) relacionada aos aspectos materiais e de localização da habitação (Qualidade estrutural da

<sup>30</sup> *Access to water, Access to sanitation.*

habitação<sup>31</sup>) e outra relacionada à densidade de moradores por domicílio (Superlotação<sup>32</sup>). A quinta característica de identificação de favela relaciona-se com questões legais relacionadas ao terreno e à residência (Segurança de posse<sup>33</sup>). Por mais que os critérios sejam considerados qualitativos e definidos através de termos como fornecimento inadequado de água potável, saneamento inadequado, local perigoso, estruturas temporárias e / ou degradadas<sup>34</sup>, suas verificações e aplicações são quantitativas, sempre relacionadas à proporção de domicílios e famílias em que o aspecto qualitativo ocorre. Este posicionamento identificado no documento e que aborda *slum* através da operacionalização de um conceito e por um viés quantitativo é denominado SD Pesquisa e Estatística. A figura 13 apresenta um esquema da posição do SD Pesquisa e Estatística que, como os demais SD's possui Linguagem Humanitária, e como SD Construção Teórica possui Língua Técnico-acadêmica, porém com Voz Expert Internacional.

Figura 13 – Esquema posição do SD Pesquisa e Estatística



Fonte: elaboração da autora.

Em resumo, além da Língua Supra Estatal e seus desdobramentos, a partir da Linguagem Humanitária do relatório do UN-Habitat identifica-se também a Língua Técnico-acadêmica, que estabelece duas (02) Vozes caracterizadas como Acadêmica e como Expert Internacional. Cada Voz possui um SD, sendo identificados respectivamente por Construção Teórica e Pesquisa e Estatística. Os SD's identificados no relatório do UN-Habitat e seus respectivos posicionamentos podem ser visualizados na figura 14.

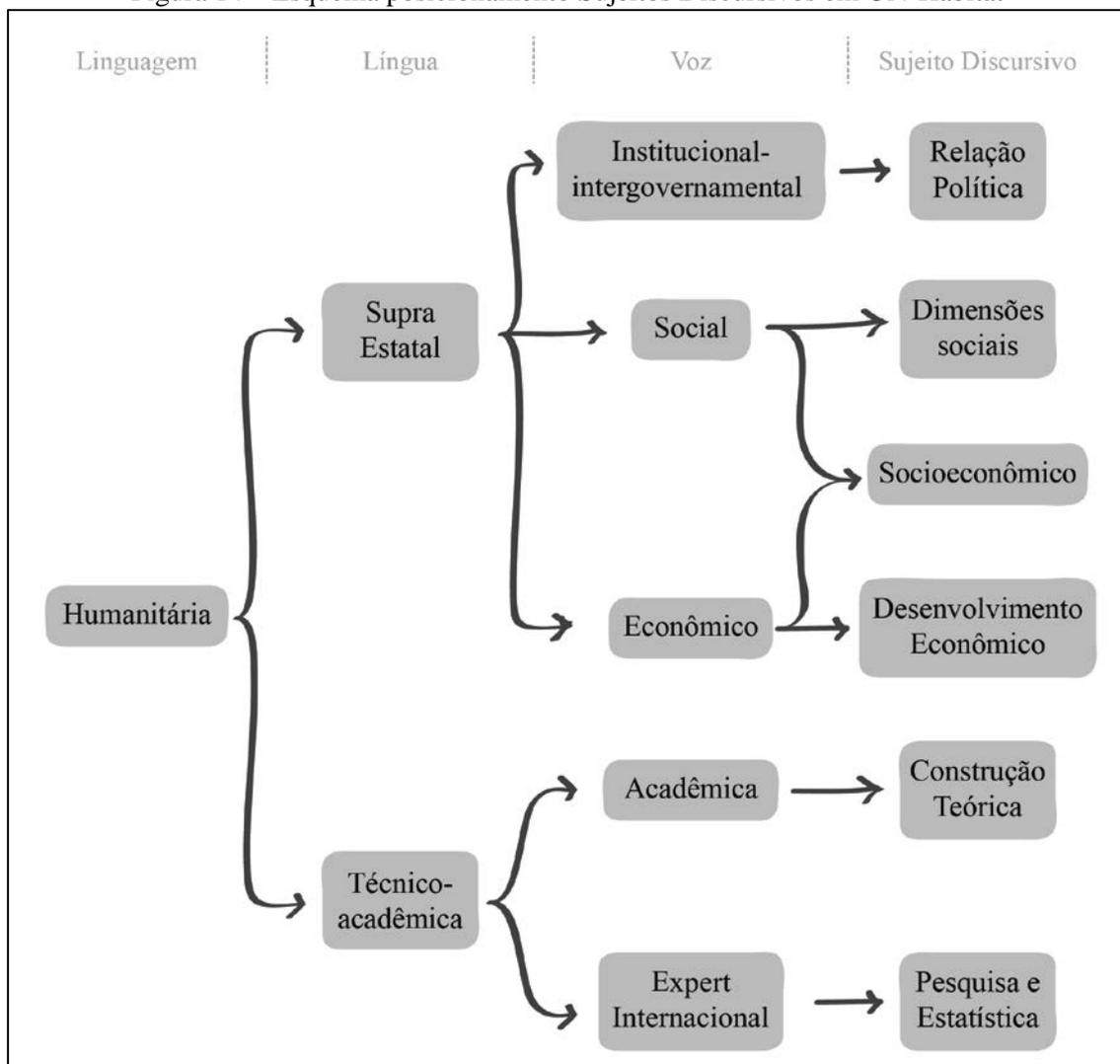
<sup>31</sup> *Structural quality of housing.*

<sup>32</sup> *Overcrowding.*

<sup>33</sup> *Secure tenure.*

<sup>34</sup> *Inadequate drinking water supply, inadequate sanitation, hazardous site, temporary and/or dilapidated structures.*

Figura 14 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em UN-Habitat



Fonte: elaboração da autora.

### 2.3.2. Os posicionamentos do discurso do Censo Demográfico do IBGE

O documento selecionado para análise é intitulado como Aglomerados Subnormais: primeiros resultados, e foi publicado pelo IBGE ao final de 2011, apresentando uma série de resultados referentes à pesquisa do Censo Demográfico de 2010 sobre aglomerados subnormais. O censo de 2010, além de produzir um levantamento convencional da população e dos domicílios nacionais, tem a particularidade de desenvolver um estudo temático sobre os aglomerados subnormais, sendo o documento em questão a primeira de uma série de publicações sobre o tema. A publicação é estruturada a partir de uma apresentação do documento e introdução ao censo e ao tema em questão, seguindo por uma abordagem de caráter técnico e metodológico e pela

breve análise dos primeiros resultados. O restante do documento consiste em extensas tabelas referentes aos primeiros resultados e em alguns cartogramas sobre a quantidade de domicílios por região e capitais, além das referências e equipe técnica.

O IBGE é uma entidade da administração pública federal criada na década de 30 e atualmente está vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A entidade tem a função de produzir, analisar e disseminar informações de natureza sociodemográfica, estatística, econômica, geográfica, cartográfica, ambiental. Sua estrutura é composta por uma Diretoria Executiva (DE), responsável pelo planejamento e coordenação geral da Instituição, e por mais três (03) diretorias: a Diretoria de Pesquisa (DPE) que produz e sistematiza estudos, pesquisas e trabalhos de natureza estatística; a Diretoria de Geociências (DGC) que produz e sistematiza as informações de natureza cartográfica, geográfica e de recursos naturais; e a Diretoria de Informática (DI) que planeja, coordena e executa as atividades de informática e de administração da base de dados do Instituto. Além das diretorias, o IBGE possui um Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI) e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), sendo o CDDI responsável pelo planejamento, coordenação de atividades, produtos e serviços de informação para divulgação e comercialização, e a ENCE pelo desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa, nas áreas estatística e geográfica e pelo treinamento dos funcionários.

Além de um núcleo de trabalho centralizado no Rio de Janeiro, o instituto tem a particularidade de possuir equipes descentralizadas em Unidades Estaduais que também auxiliam na produção de suas pesquisas. Outra particularidade dos censos realizados pelo IBGE são as Comissões Municipais de Geografia e Estatística (CMGE) e as Comissões Censitárias Estaduais (CCE), que auxiliam no recenseamento local e são formadas por membros da equipe do instituto, por representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do município e de organizações civis. A respeito da produção do documento analisado, a estrutura do IBGE demonstra que o trabalho é realizado por um corpo técnico de grande porte, abrangendo todos os setores e diretorias do Instituto. Há também a definição de aglomerado subnormal adotada no censo e que não foi criada exclusivamente para este censo, sendo “resultado de reuniões, realizadas no final da década de 1980, entre o IBGE, representantes da comunidade acadêmica e

de instituições governamentais” (BRASIL, 2011b, p. 26). Não foram encontradas informações adicionais que especificasse a composição desta equipe e nem em que circunstâncias e contexto esta definição foi desenvolvida.

Percebe-se que o documento não demonstra preocupação em contextualizar e justificar a utilização do termo aglomerado subnormal, muito menos de construir uma relação do conceito com o fenômeno do qual ele aborda. Também não há intenção de uma avaliação valorativa sobre o fenômeno e sua população, muito menos de apresentação de justificativas e contextos para sua formação e permanência, havendo apenas uma descrição sobre aspectos dos aglomerados subnormais através dos dados coletados no estudo. Apesar de o documento Aglomerados Subnormais: primeiros resultados ser a primeira publicação de um censo do IBGE a tratar especificamente sobre o fenômeno favela em mais de 60 anos<sup>35</sup>, esse tema é abordado com grande imparcialidade e sem a constituição de um posicionamento crítico. Da mesma forma, nota-se que a publicação é permeada por um posicionamento ideológico de que através da neutralidade do ato científico chega-se mais perto da verdade, ou seja, a abstenção do juízo de valor condiciona a objetividade da pesquisa em questão. Neste sentido, a maior preocupação presente no documento é de apresentar e elencar as “inovações gerenciais, metodológicas e tecnológicas [introduzidas] para melhorar os padrões de qualidade na identificação dos aglomerados subnormais” (BRASIL, 2011b, p. 08), demonstrando grande esforço de objetivar os diversos processos do estudo e de diminuir a subjetividade a respeito de um tema tão complexo e controverso, com o intuito de minimizar os erros de coleta.

A mídia jornalista também reconhece o documento do IBGE por constituir uma visão de mundo baseada no rigor científico e que é descrito pelas “inovações metodológicas e operacionais, como imagens de satélite de alta resolução” (RODRIGUES, 2011, p. 01). No entanto, a reportagem do O Jornal O Globo, intitulada Aumenta número de brasileiros em assentamentos irregulares, destaca o que o documento não comenta, ou seja, o aumento considerável de população em aglomerados subnormais entre os censos de 2000 e 2010. Esse aumento espantoso acaba sendo justificado pelas inovações

---

<sup>35</sup> Também abordada no Recenseamento Geral de 1950.

desenvolvidas para o censo de 2010 que resultam em coletas mais precisas. O fato de o IBGE acreditar em um método científico neutro e objetivo, excluindo possíveis subjetividades provenientes de valoração e avaliações particulares do corpo técnico do Instituto, e aumentando ferramentas técnicas que diminuem erros humanos para alcançar a verdade e compreender a realidade, faz com que a Linguagem do documento analisado seja denominada como Neutralidade Científica, termo proveniente das ideias de Weber (1999 [1973]) sobre a necessidade da neutralidade no campo da ciência para garantir a objetividade do conhecimento científico.

Através da Linguagem Neutralidade Científica percebe-se no documento do IBGE a condição de instituição pública federal do Instituto que, mesmo possuindo certo grau de autonomia, realiza pesquisas direcionadas para a produção e execução de políticas públicas. Este caráter de quem fala como Estado Nacional está presente quando, ao contextualizar o censo de 2010 internacionalmente, o IBGE denomina-se com o nome do próprio país, conforme citação:

O Brasil realizou um trabalho intenso de intercâmbio de experiências nas áreas de Tecnologia da Informação e Cartografia no Censo Demográfico 2010 com países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Cabo Verde, entre outros (BRASIL, 2011b, p. 12, grifos da autora).

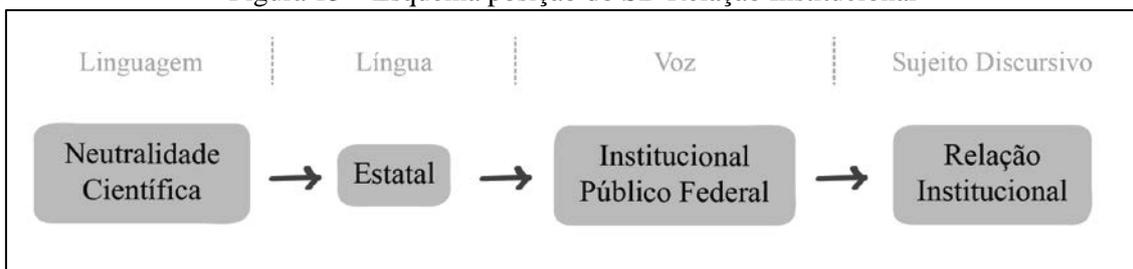
Nacionalmente também é ressaltada a importância e grandiosidade dos Censos Demográficos realizados pelo IBGE por serem “a maior e mais complexa operação de levantamentos geográfico e estatístico realizada no Brasil” (BRASIL, 2011b, p. 08). Nota-se a intenção do documento do IBGE de vincular o Instituto ao Estado Nacional como uma forma de respaldar tanto a instituição, como a pesquisa do Censo Demográfico, neste sentido sua Língua é denominada Estatal.

Encontra-se no texto, a partir da Língua Estatal, uma abordagem que corresponde a um enunciado emitido por uma instituição de instância pública e que está posicionada em nível federal. Apesar de o IBGE estar vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, seu discurso se caracteriza não pela constituição de diagnósticos e propostas de políticas públicas para aglomerados subnormais, mas sim pela produção de uma “referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais” (BRASIL,

2011b, p. 07). Percebe-se a elaboração de uma abordagem que reconhece a importância dos estudos do censo por constituir uma base disseminada à sociedade e que necessitam “atender às demandas dos setores público e privado por informações” (BRASIL, 2011b, p. 12), no entanto, mesmo estando vinculada à administração pública federal, a instituição não é responsável pela execução de políticas públicas, apenas pela elaboração de pesquisas e disseminação de informação, neste sentido, a Voz identificada no documento do IBGE é caracterizada como Institucional Público Federal.

A produção de uma base de dados como referência para o conhecimento constituiu um posicionamento que destaca as relações entre o IBGE e outras instituições desde o momento de criação desta base, à sua disseminação e futuras utilizações. As relações institucionais para a produção de informações sobre os aglomerados subnormais ocorrem em nível municipal, principalmente com as Prefeituras Municipais, cuja parceira consolidou “um panorama atualizado acerca dessas áreas, respaldado e construído em conjunto com os gestores públicos, gerando uma nova relação de aglomerados por município” (BRASIL, 2011b, p. 28). A respeito da utilização do conhecimento produzido sobre os aglomerados subnormais pelo IBGE, a relação institucional é enfatizada pela necessidade de concepção de “um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais” (BRASIL, 2011b, p. 07, grifos da autora). O tratamento do aglomerado subnormal como especial e sua diferenciação do restante da cidade ressaltando a demanda de políticas públicas também especiais acabam por justificar a produção de informações sobre o tema que sirvam de base para possíveis intervenções no fenômeno. O posicionamento que trata o aglomerado subnormal a partir da forma de produção e utilização dos seus dados é denominado como SD Relação Institucional. A figura 15 apresenta um esquema da posição do SD Relação Institucional através da Linguagem Neutralidade Científica, da Língua Estatal e da Voz Institucional Público Federal.

Figura 15 – Esquema posição do SD Relação Institucional



Fonte: elaboração da autora.

Além da Língua Estatal, a Linguagem Neutralidade Científica também constitui uma abordagem identificada em todo o processo de demonstração da pesquisa, desde a explanação e justificativa dos mecanismos metodológicos e operacionais, à apresentação e organização dos resultados. O documento do IBGE foca sua abordagem priorizando questões técnicas, conforme objetivos do estudo:

Esta publicação tem como objetivo mostrar os recortes territoriais classificados como aglomerados subnormais, a sua distribuição no País e nas cidades e como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas (BRASIL, 2011b, p. 09).

Percebe-se a constituição de um discurso com pouco caráter analítico, que não desenvolve uma construção crítica sobre os aglomerados subnormais, nem apresenta um diagnóstico a respeito do fenômeno, notando uma preocupação maior com as precisões técnicas relacionadas a questões quantitativas e delimitações. Esta forma de elaboração de documento cujo foco predomina em questões técnicas e metodológicas é comum por parte do IBGE e, em certos aspectos, é padrão da instituição. O capítulo intitulado Notas Técnicas é um item igualmente presente tanto neste documento analisado, como em outras publicações dos censos do IBGE. A priorização de elaboração de uma abordagem de caráter técnico que reflete a intenção do documento do IBGE em se legitimar cientificamente neutro e preciso constitui uma Língua denominada como Técnica.

Identifica-se no texto, a partir da Língua caracterizada como Técnica, uma abordagem que foca na apresentação precisa dos elementos da pesquisa sobre os aglomerados subnormais. O documento analisado faz parte da pesquisa temática sobre os aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2010 e tem o intuito de apresentar os primeiros resultados, mesmo assim, a abordagem em questão apresenta poucos aspectos sobre a definição do fenômeno. Não há justificativa e demonstração da

construção dos critérios e do conceito de aglomerado subnormal, cuja apresentação é desenvolvida juntamente com outros termos, como domicílio, morador, população residente, e sem hierarquia de relevância em relação ao processo de pesquisa. A preocupação em relação ao aglomerado subnormal não está na formulação de sua definição, mas na necessidade de demonstração da precisão de identificação do fenômeno, por isso, a abordagem identificada no documento analisado detém-se em especificar as técnicas e inovações do censo de 2010 em relação às versões anteriores do estudo, sendo assim, esta abordagem é uma Voz denominada Especialista.

A Voz Especialista que foca nas questões técnicas constitui um posicionamento de que para a produção de uma pesquisa é necessária a sua operacionalização, ou seja, a realização de uma coleta de dados precisa sobre aglomerados subnormais necessita de critérios de definição com “certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País” (BRASIL, 2011b, p. 26). Não há construção de um contexto que realmente apresente como ocorreram as dinâmicas da favela ao longo do tempo, nem são levadas em consideração questões sociais, apenas características físicas e condições legais do fenômeno, conforme a definição:

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

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e

b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características:

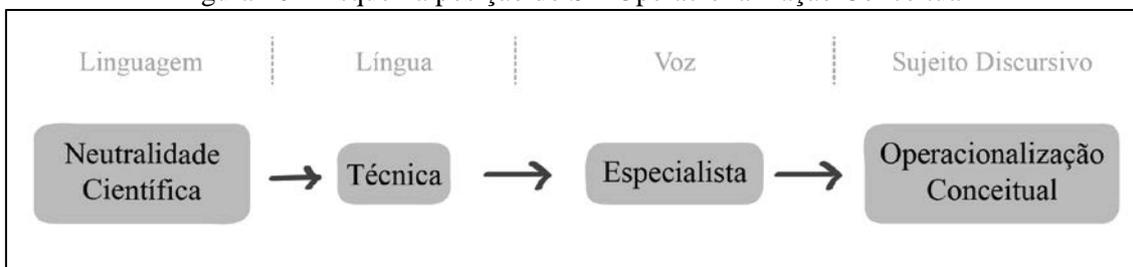
- urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou
- precariedade de serviços públicos essenciais.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e

clandestinos regularizados em período recente. (BRASIL, 2011b, p. 27, grifos da autora).

Percebe-se que os critérios de definição de aglomerados subnormais são apresentados através de uma hierarquia de relevância, sendo os principais relacionados à quantidade mínima de unidades habitacionais e à ausência do título de propriedade da terra. Os critérios físicos relacionados a características qualitativas, como carências de serviços e formas de urbanização, são apresentados de forma genérica, estando condicionados a termos como em geral ou em sua maioria. Além disso, estes critérios não são prioritariamente constituidores do fenômeno, pois apenas um deles é necessário para sua identificação. O posicionamento que prioriza a concepção de uma definição operacional, mesmo que genérica, para identificação de aglomerados subnormais é caracterizado como SD Operacionalização Conceitual. A figura 16 apresenta um esquema da posição do SD Operacionalização Conceitual que assim como o SD Relação Institucional possui Linguagem Neutralidade Científica, porém com Língua Técnica e Voz Especialista.

Figura 16 – Esquema posição do SD Operacionalização Conceitual



Fonte: elaboração da autora.

Ainda na Língua caracterizada como Técnica, identifica-se no documento analisado a constituição de uma abordagem sobre o aglomerado subnormal a partir da demonstração do processo de pesquisa sobre o fenômeno. Esta abordagem foca nas questões metodológicas, ou seja, em considerações a respeito do método, como técnicas de coleta, etapas da pesquisa e apresentação dos dados coletados, conforme afirmação:

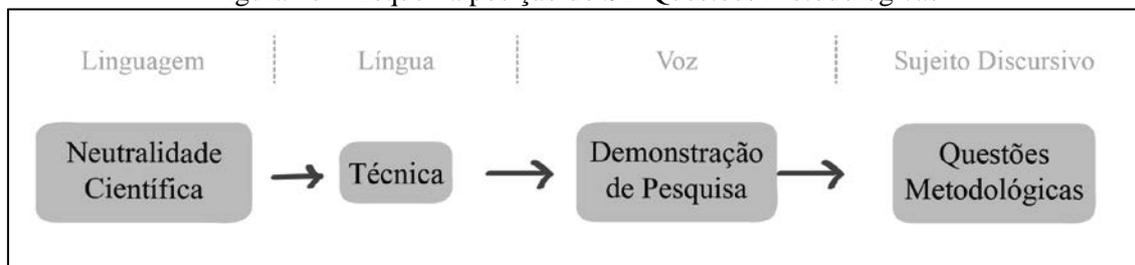
Além das tabelas e cartogramas de resultados, a publicação apresenta notas técnicas com sucinta descrição do planejamento da operação da coleta e da base territorial, conceitos e definições do Censo Demográfico 2010 e breve análise sobre os aglomerados subnormais (BRASIL, 2011b, p. 09).

O documento do IBGE também apresenta, conforme seu título, os primeiros resultados e considerações sobre os aglomerados subnormais. Apesar de não haver uma contextualização teórica, social ou histórica do fenômeno, apenas a apresentação de uma definição genérica relativa a um conceito desenvolvido em circunstância desconhecida, as tomadas de decisão referentes ao método de pesquisa são justificadas e demonstradas no intuito de garantir o reconhecimento do censo de 2010 como um estudo preciso e avançado em relação aos censos anteriores, neste sentido, a Voz identificada é denominada Demonstração de Pesquisa.

Identifica-se, no texto, a partir da Voz Demonstração de Pesquisa um posicionamento focado nas questões de método, principalmente no que diz respeito à identificação do fenômeno. Alguns aspectos metodológicos estão relacionados com a morfologia e com os padrões urbanísticos dos aglomerados subnormais, mesmo estas características não sendo um critério inteiramente constituidor do fenômeno. É o caso das imagens de satélite que “foram utilizadas para encontrar partes dos municípios que possuísem morfologia característica de aglomerados subnormais” (BRASIL, 2011b, p. 29), e do Levantamento de Informações Territoriais (LIT-Campo), “baseado na observação da localização das áreas e dos padrões urbanísticos” (BRASIL, 2011b, p. 29). Outros aspectos de identificação estão relacionados aos critérios mais específicos que são a situação fundiária e legal e número mínimo de domicílios, ambos verificados diretamente nas prefeituras através do LIT-Prefeitura e das CMGEs. Percebe-se que os critérios considerados mais específicos e que são realmente definidores de aglomerado subnormal são coletados através de cadastros municipais, já os critérios identificados pela observação e que necessitam de uma avaliação qualitativa, seja em campo, seja por ferramenta digital, são apresentados na definição operacional de forma generalizada. Além da identificação, esta abordagem também demonstra as dificuldades referentes à delimitação territorial dos aglomerados subnormais e “à eventual subdivisão de uma área contígua em aglomerados subnormais diferentes” (BRASIL, 2011b, p. 29), demonstrando que, no segundo caso, essa divisão é uma construção política e social, e não apenas associada a critérios técnicos. Este posicionamento que aborda os aglomerados subnormais a partir dos mecanismos metodológicos de sua identificação é denominado de SD Questões Metodológicas. A figura 17 apresenta um esquema da posição do SD Questões Metodológicas que assim como o SD Operacionalização

Conceitual possui Linguagem Neutralidade Científica e Língua Técnica, porém com Voz Demonstração de Pesquisa.

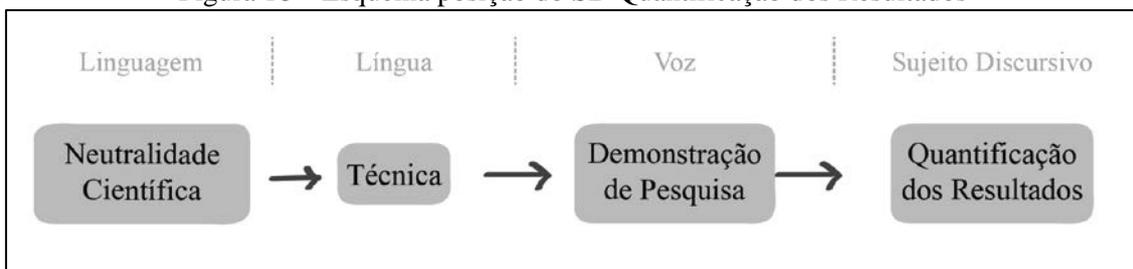
Figura 17 – Esquema posição do SD Questões Metodológicas



Fonte: elaboração da autora.

Ainda na Voz Demonstração de Pesquisa, pode-se identificar um posicionamento que está relacionado à forma de apresentação dos resultados do estudo e que prioriza uma construção estatística e precisa do fenômeno, sem abordar seus aspectos culturais e socioeconômicos. Os principais resultados apresentados estão relacionados à distribuição dos aglomerados subnormais no território nacional, ao tamanho das ocupações, e a características físicas, como densidade e adequação ou não de serviços básicos. Todos os resultados, mesmo os que abordam os aspectos mais qualitativos, como a adequação de serviços básicos, são caracterizados também sobre o viés das quantificações e percentagens, através de tabelas, gráficos e cartogramas. Além disso, os aspectos de densidade e de serviços básicos são apresentados em comparação com as informações do restante da cidade, no entanto, apesar do foco nas quantificações, não há preocupação em comparação dos resultados encontrados neste censo com os dados de versões anteriores do estudo. A abordagem dos aglomerados subnormais sob o ponto de vista estatístico constitui um posicionamento que é caracterizado como SD Quantificação dos Resultados. A figura 18 apresenta um esquema da posição do SD Quantificação dos Resultados que assim como o SD Questões Metodológicas possui Linguagem Neutralidade Científica, Língua Técnica e Voz Demonstração de Pesquisa.

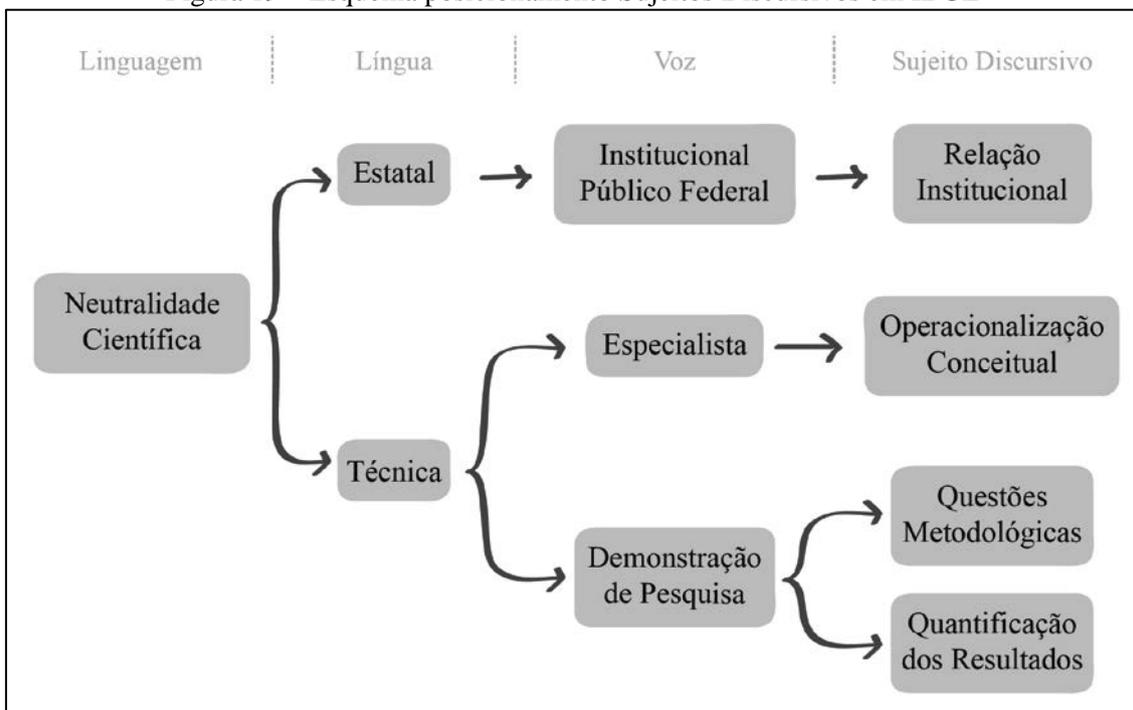
Figura 18 – Esquema posição do SD Quantificação dos Resultados



Fonte: elaboração da autora.

Em resumo, conforme figura 19, foram identificados no documento do IBGE quatro (04) SDs, sendo um deles, caracterizado como Relação Institucional e posicionado a partir de LLV denominadas, respectivamente, de Neutralidade Científica, Estatal e Institucional Público Federal. Os outros três (03) SDs também são posicionados a partir da Linguagem Neutralidade Científica, porém com Língua Técnica. A Voz Especialista posiciona o SD Operacionalização Conceitual, enquanto que a Voz Demonstração de Pesquisa constitui o SD Questões Metodológicas e o SD Quantificação dos Resultados.

Figura 19 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em IBGE



Fonte: elaboração da autora.

### 2.3.3. Os sujeitos discursivos no relatório nacional do IPEA

O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, publicado em 2004, é o primeiro de cinco (05) relatórios que acompanha o

progresso do Brasil frente às metas da Declaração do Milênio produzidas pela ONU e adotadas, em 2000, por representantes de diversos países. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são coordenados e monitorados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e constituem oito (08) desafios para melhorar as condições de vida da população mundial e que estão relacionados a temas como: redução da pobreza, educação, igualdade de gênero, redução da mortalidade infantil, melhora da saúde materna, combate ao HIV e outras doenças, sustentabilidade ambiental e estabelecimento de uma parceria mundial. Este relatório se insere na análise de definição de favela desta pesquisa de mestrado, pois desenvolve um estudo sobre os assentamentos precários presente no Objetivo 7 – garantir a sustentabilidade ambiental – e na Meta 11 – até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários –. O assentamento precário é uma das inúmeras temáticas investigadas nos relatórios do ODM, sendo assim, esta análise detém-se a partes do documento que remetam de alguma forma ao fenômeno estudado.

No Brasil, os Relatórios de Acompanhamento são resultado da parceria entre o Governo Federal e a ONU e, apesar das particularidades entre os relatórios, eles são desenvolvidos por equipes de trabalho divididas por temas. O relatório do ODM de 2004 tem sua produção coordenada pelo IPEA e pelo IBGE, porém, os outros relatórios possuem distinções de coordenação. O IBGE coordena apenas este relatório, sendo considerado colaborador nos documentos posteriores. Percebe-se que o IPEA tem posição central na produção dos relatórios nacionais para o ODM, pois está sempre presente na coordenação dos trabalhos, ora assumindo-a plenamente (2005), ora compartilhando-a com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP). O IPEA é uma fundação pública e federal de pesquisa econômica e, assim com o IBGE, é vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Instituto dá suporte técnico e institucional ao Estado no desenvolvimento de políticas públicas e programas de desenvolvimento. Sua estrutura organizacional, conforme figura 20, é composta por uma Presidência e por sete (07) Diretorias relacionadas a estudos políticos, econômicos e sociais, e de desenvolvimento institucional.

Figura 20 – Estrutura IPEA



Fonte: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1228&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1228&Itemid=68)

Dentre as Diretorias do IPEA, os Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são coordenados e produzidos pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). Juntamente ao IPEA e ao IBGE, a produção do relatório de 2004 é auxiliada por diversos ministérios e secretarias articulados pela Casa Civil da Presidência da República. A produção do relatório é supervisionada por um Grupo Técnico criado por decreto e formado por representantes de seis (06) instituições: Casa Civil da Presidência da República, Assessoria Especial do Presidente da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA, IBGE e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2003). Além disso, o relatório é uma produção realizada em nível nacional, mas que segue as metas e os indicadores criados pela ONU para mensurar a situação do país e reduzir a pobreza extrema.

Nota-se no documento a presença de um posicionamento ideológico que acredita alcançar as metas do ODM através da noção de crescimento e desenvolvimento. Noção esta que está atrelada à relação entre aspectos econômicos e sociais e que é denominada no documento por termos como “desenvolvimento inclusivo e equitativo nas

sociedades” (BRASIL, 2004, p. 09) e “desenvolvimento sustentado acompanhado da desconcentração da renda” (BRASIL, 2004, p. 09). Através deste posicionamento ideológico, o documento afirma que, apesar de algumas melhorias sociais ocorridas na década de 90, “o Brasil ainda está longe de atingir um patamar de bem-estar social compatível com seu nível de riqueza e desenvolvimento” (BRASIL, 2004, p. 10). Importante destacar que este documento é produzido em um contexto nacional de troca de mandato presidencial em que o representante de um partido político de esquerda assume a Presidência da República após um período político conservador e economicamente neoliberal. Neste sentido, percebe-se que este posicionamento ideológico atribui os problemas socioeconômicos do país ao modelo político administrado anteriormente, ressaltando a importância da adoção de um modelo de desenvolvimento econômico atrelado à esfera social, acreditando “que a questão [o problema] não será resolvida tão-somente com a implementação de boas políticas sociais” (BRASIL, 2004, p. 10), sendo assim, esta Linguagem identificada no documento é denominada Social-desenvolvimentista.

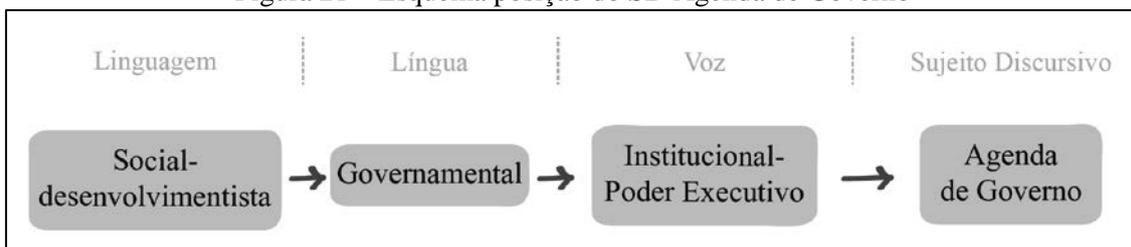
A Linguagem Social-desenvolvimentista configura uma abordagem através de uma esfera política que apresenta preocupações em relação ao alcance das metas do ODM destacando o que já tem sido implantado em termos de programas e políticas nacionais. O relatório analisado é iniciado com a afirmação de que “muito já foi feito – e mais ainda há por fazer” (BRASIL, 2004, p. 06), frase que acabou por tornar-se jargão da campanha política de reeleição do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, demonstrando que o documento do IPEA é utilizado como uma forma de afirmação política de governo. Além da vasta lista de atitudes políticas já tomadas e do comprometimento de fazer mais, o documento ressalta que “a sociedade civil [...] tem um papel tão importante quanto o do governo para mudar de fato o Brasil, [...] o Relatório Nacional é mais um exemplo do compromisso dos brasileiros nesse esforço coletivo” (BRASIL, 2004, p. 06/09). Nota-se que, através do documento, há uma intenção de aproximação entre o governo da época e a população, no intuito de envolver e “mobilizar a sociedade em prol do combate à exclusão social” (BRASIL, 2004, p. 11), no entanto, o chamado à sociedade também é uma forma de afirmação política de um governo que está assumindo a Presidência e visa desenvolver uma administração nacional diferente do partido político anterior. Por trata-se de um documento que se

manifesta em nome de um governo e se responsabiliza pela tarefa de cumprir as metas do ODM, a Língua identificada no documento é denominada Governamental.

A partir da Língua Governamental, identifica-se uma abordagem que atribui ao relatório a tarefa de consolidar “um esforço inicial do governo federal para estruturar um sistema de monitoramento sistemático dos principais indicadores e metas que integram os ODM” (BRASIL, 2004, p. 11). Essa abordagem apresenta os programas e as políticas públicas que possuem relação com as metas do ODM e que já foram implantados anteriormente, e as prioridades de ações políticas desenvolvidas a partir de 2003, período de implantação do novo governo. O relatório é atribuído ao Governo Federal, mais especificamente a uma esfera institucional de instância pública, como é o caso do IPEA e do IBGE que pertencem ao Ministério de Planejamento, Gestão e Obras. Nota-se que o caráter governamental do documento foca no planejamento e execução de políticas públicas para bater as metas do ODM, sendo assim, a abordagem é uma Voz Institucional-Poder Executivo.

No que diz respeito aos assentamentos precários, a Voz Institucional-Poder Executivo estabelece um posicionamento que foca na agenda do Governo para políticas e programas relacionado à habitação popular. Esta abordagem apresenta uma crítica ao quanto se tem investido em habitação, de um modo geral, e afirma que estes investimentos tem participação muito modesta no Produto Interno Bruto (PIB) do país e são aplicados de forma desigual em relação às necessidades habitacionais, “destinando-se, preferencialmente, às regiões mais ricas do País, como o Sul e o Sudeste, e às classes de renda mais altas” (BRASIL, 2004, p. 77). Neste sentido, é destaca a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que é responsável por construir “uma política nacional de desenvolvimento urbano e de políticas setoriais nas áreas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, planejamento territorial e questão fundiária” (BRASIL, 2004, p. 81). Esse posicionamento trata o assentamento precário a partir da temática da habitação popular e da necessidade de desenvolver políticas públicas para resolver este problema, sendo assim, constitui um SD caracterizado como Agenda de Governo. A figura 21 apresenta um esquema da posição do SD Agenda de Governo através da Linguagem Social-desenvolvimentista, da Língua Governamental e da Voz Institucional-Poder Executivo.

Figura 21 – Esquema posição do SD Agenda de Governo



Fonte: elaboração da autora.

Além da constituição de uma Língua Governamental, o documento também constitui uma abordagem que apresenta e demonstra a pesquisa de levantamento da situação nacional em relação às metas do ODM. O relatório é considerado “o primeiro de uma série que deverá acompanhar regularmente a evolução das condições de vida da população brasileira, bem como dos compromissos governamentais assumidos internacionalmente” (BRASIL, 2004, p. 81). Apesar de os conceitos e indicadores do relatório nacional serem desenvolvidos pela ONU e para uma pesquisa global, ou seja, não exclusiva a este documento, alguns critérios são desagregados e adaptados para a situação brasileira, e, além disso, a forma de apresentação dos resultados e diagnósticos é desenvolvida pelas instituições nacionais envolvidas no preparo do relatório. Esta abordagem caracteriza-se por realizar uma análise de indicadores propostos pela ONU e posteriormente apresentar “as principais medidas de intervenção governamental de âmbito federal que repercutem diretamente no alcance do objetivo sob análise” (BRASIL, 2004, p. 11), neste sentido, ela constitui uma Língua caracterizada como Técnico-científica.

A Língua Técnico-científica constitui uma abordagem que foca nas questões técnicas e que busca operacionalizar a forma de apresentação da pesquisa. Segundo o relatório, “a elaboração deste documento, que se refere à evolução das condições de vida da população brasileira, partiu de uma análise dos indicadores sugeridos por um grupo internacional de especialistas” (BRASIL, 2004, p. 10). No entanto, a base de dados utilizada no relatório nacional foi previamente produzida através de pesquisas como os Censos Demográficos e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos realizados pelo IBGE. Neste sentido, para a produção do relatório nacional não há uma etapa de pesquisa em que são levantados dados com base nos indicadores propostos pela ONU, o que ocorre é uma adaptação dos indicadores e manipulação da base de dados nacional existente. Apesar da apresentação dos objetivos e das metas a

serem alcançados, os indicadores que auxiliam no cálculo desses objetivos não constam e não são justificados no relatório nacional. Mesmo não havendo a preocupação de apresentação e justificativa das definições operacionais utilizadas, o relatório apresenta uma abordagem técnica a respeito da aplicação dos indicadores propostos pela ONU em uma base de dados já existente, sendo assim, identifica-se uma Voz caracterizada como Operacional.

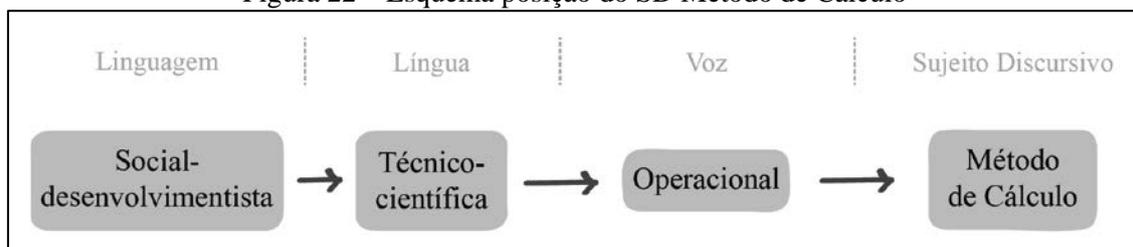
A partir da abordagem Operacional (Voz) pode-se identificar no relatório um posicionamento a respeito dos assentamentos precários que foca nas questões que dizem respeito à forma de aplicação dos indicadores do ODM. Segundo o documento, “o indicador escolhido para esta meta é a proporção de domicílios com posse segura da moradia” (BRASIL, 2004, p. 73), no entanto, a escolha não deixa claro se haviam outros indicadores na composição de definição de assentamentos precários. Também não é apresentada no relatório nacional a especificação de segurança de posse da moradia, demonstrando apenas a consideração de que “esse indicador diz respeito mais à moradia adequada do que à segurança da moradia [...] por esse motivo, neste relatório o indicador será tratado como relativo ao número de domicílios com condições de moradia adequadas” (BRASIL, 2004, p. 74), sendo os assentamentos precários calculados a partir da seguinte operacionalização:

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

Nota-se, assim como na avaliação do indicador proposto, que a descrição da forma de cálculo para o monitoramento da meta do ODM é realizada pela quantidade de moradias adequadas, mesmo a meta referindo-se à diminuição dos assentamentos precários, ou seja, ao invés do cálculo do que necessita ser monitorado e melhorado, quantifica-se o que está adequado. Percebe-se também que as inadequações habitacionais estão

relacionadas às questões físicas e legais da moradia, como carências e serviços básicos, características materiais e dimensionais da habitação, e insegurança da posse do terreno. Há uma relação estabelecida entre o critério de conformidade com os padrões construtivos e urbanísticos e o conceito de aglomerado subnormal do IBGE, porém esta relação não é justificada e substanciada, indicando que apenas este critério baseia-se na definição do IBGE. Este posicionamento que operacionaliza e demonstra a forma como a meta a respeito dos assentamentos precários foi calculada é caracterizado como SD Método de Cálculo. A figura 22 apresenta um esquema da posição do SD Método de Cálculo que se constitui, assim como o SD Agenda de Governo, através da Linguagem Social-desenvolvimentista, porém com da Língua Técnico-científica e Voz Operacional.

Figura 22 – Esquema posição do SD Método de Cálculo



Fonte: elaboração da autora

Além da Voz Operacional, a Língua Técnico-científica também constitui uma abordagem que está relacionada com a demonstração da pesquisa através da elaboração de formas variadas de apresentação de resultados. Da mesma forma que na abordagem de caráter mais técnico, esta abordagem também se constitui a partir da problemática de aplicação de uma metodologia proposta pela ONU para verificação das metas do ODM a um banco de dados previamente existente e, em alguns casos, produzidos a partir de indicadores distintos dos propostos, necessitando adaptação “ao contexto brasileiro e à disponibilidade de dados” (BRASIL, 2004, p. 74). Porém, esta abordagem difere-se da Voz Operacional por ter um caráter explicativo e de demonstração dos resultados da pesquisa, buscando apresentar os cálculos que foram operacionalizados em uma etapa mais técnica. Por tratar-se de uma abordagem de fechamento do relatório nacional, em que há uma descrição da situação dos assentamentos precários investigados para a meta do ODM, a Voz identificada é caracterizada como Demonstrativa.

A Voz Demonstrativa elabora um posicionamento a respeito dos assentamentos precários a partir de uma construção quantitativa dos resultados alcançados. Este

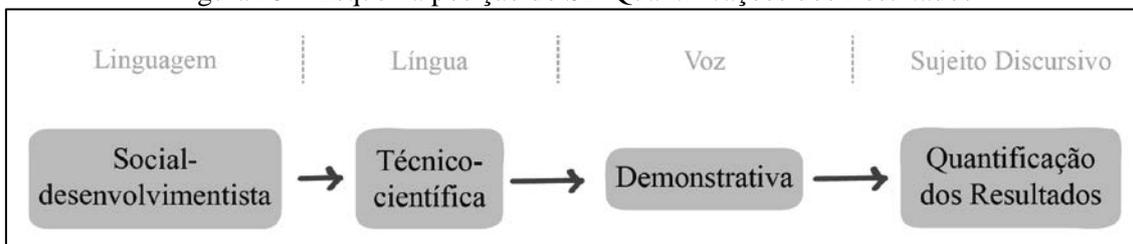
posicionamento foca na apresentação dos assentamentos precários através da quantificação, porém os resultados, assim como a operacionalização do cálculo do fenômeno está relacionado ao seu oposto, ou seja, às moradias adequadas. O posicionamento aponta “um aumento na proporção de moradias urbanas com condições habitacionais adequadas, passando de 50,5%, em 1992, para 59,5% em 2002” (BRASIL, 2004, p. 74). Nota-se certo otimismo na verificação de melhora das condições habitacionais, porém, se quase 60% das moradias urbanas do país são consideradas adequadas, isso significa que pouco mais de 40% são inadequadas, constituindo um quadro preocupante a respeito do fenômeno analisado. Além das proporções nacionais, as moradias adequadas são quantificadas em relação às regiões brasileiras, destacando a Região Norte por apresentar uma taxa de 26,5%, ou seja, “os menores índices de adequação das moradias em termos relativos” (BRASIL, 2004, p. 74).

Junto das quantificações de moradias adequadas, sempre apresentadas em valores proporcionais em relação à população total brasileira, o relatório nacional apresenta também os dados populacionais absolutos de aglomerados subnormais, fato justificado, pois “o governo federal focaliza as políticas nacionais para assentamentos precários nas áreas definidas pelo IBGE como setores especiais de aglomerados subnormais, que correspondem, grosso modo, às favelas e assemelhados” (BRASIL, 2004, p. 74). O fato de a quantificação de aglomerados subnormais ser apresentada em valores absolutos e dos dados de assentamentos precários serem quantificados a partir de proporções de moradias adequadas em relação à população brasileira dificulta a comparação e constituição de qualquer relação entre os dados. Neste sentido, a associação entre os assentamentos precários e os aglomerados subnormais como uma tentativa de demonstrar alguma tomada de atitude do Governo Federal em solucionar os problemas do fenômeno não esclarece a eficiência e abrangência dessas ações governamentais.

Este posicionamento que foca na construção quantitativa do fenômeno pesquisa e de suas relações com outros conceitos é caracterizado como SD Quantificações dos Resultados. A figura 23 apresenta um esquema da posição do SD Quantificações dos Resultados que se constitui, assim como os demais SD's, através da Linguagem Social-

desenvolvimentista, e, assim como o SD Método de Cálculo, através da Língua Técnico-científica, porém com Voz Demonstrativa.

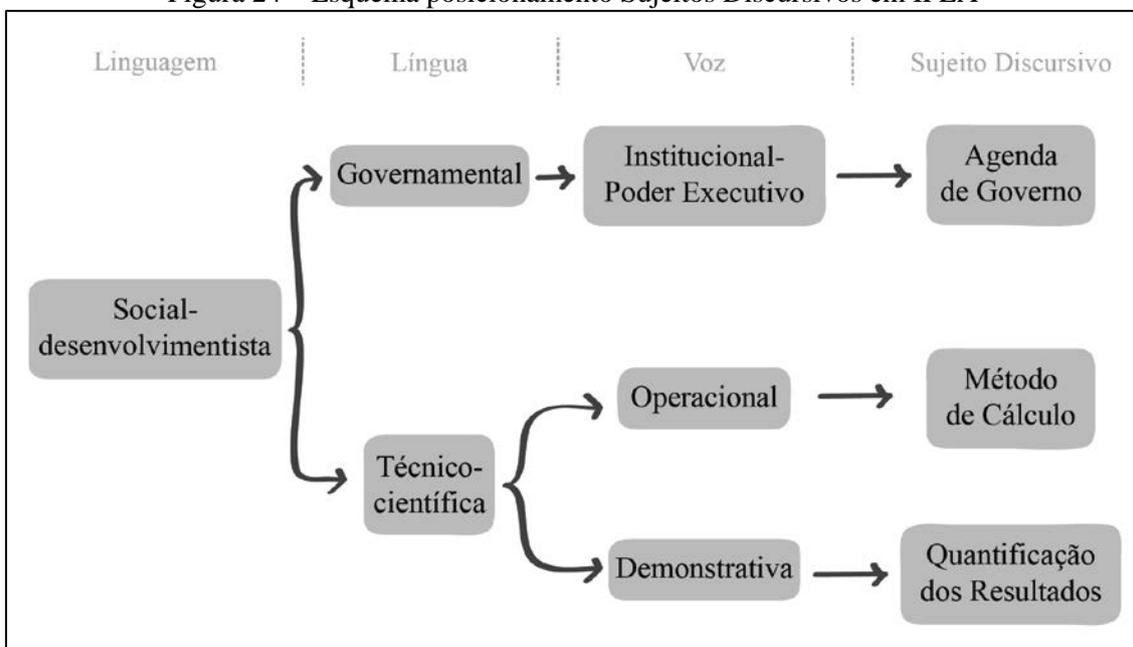
Figura 23 – Esquema posição do SD Quantificações dos Resultados



Fonte: elaboração da autora

Em resumo, conforme figura 24, foram identificados no relatório nacional três (03) SDs, sendo um deles, caracterizado como Agenda de Governo e posicionado a partir de LLV denominadas, respectivamente, de Social-desenvolvimentista, Governamental e Institucional-Poder Executivo. Os outros dois (02) SDs também são posicionados a partir da Linguagem Social-desenvolvimentista, porém com Língua Técnico-científica. A Voz Operacional posiciona o SD Método de Cálculo, enquanto que a Voz Demonstrativa constitui o SD Quantificação dos Resultados.

Figura 24 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em IPEA



Fonte: elaboração da autora.

#### 2.4. O entendimento de favela para as instituições

Esta etapa constitui de interpretação dos significados favela nos enunciados analisados cujos posicionamentos (Sujeitos Discursivos) foram especificados no subitem anterior. O significado do enunciado é estabelecido a partir da relação entre os significados dos posicionamentos que compõem este enunciado e que foram identificados no subitem anterior (2.3), constituindo ainda uma análise intradiscursiva. Além da busca dos significados favela internamente aos discursos institucionais já selecionados, é importante estabelecer tanto o contexto da constituição desses discursos, como o contexto da interpretação. Em relação ao contexto de enunciação, os discursos são estabelecidos em períodos distintos, e por isso suas contextualizações serão estabelecidas juntamente à interpretação dos significados em cada um dos discursos institucionais. Da mesma forma como ocorre na etapa de identificação dos SD, este subitem se divide em três (03) partes referentes aos documentos analisados, eventualmente podendo ser acionados informações de outras publicações.

O contexto de interpretação e AD Hermenêutica Dialógica é o de realização do presente trabalho. Vive-se, mundialmente, uma retomada da questão urbana e do direito à cidade, uma vez que “os direitos da propriedade privada e a taxa do lucro superam todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2013, p. 38) fazendo com que a qualidade de vida das cidades vire mercadoria. Internacionalmente a crise da bolha imobiliária nos Estados Unidos (2008) e a crise fiscal da União Europeia (2010) produziram efeitos sociais graves relacionados ao desemprego e aos despejos de muitas famílias, bem como ao esvaziamento e depredação de muitos bairros americanos. No caso da Europa, os problemas sociais foram agravados pela crise da imigração em 2015, que foi provocada por uma taxa altíssima de imigrantes refugiados de guerras vindos principalmente da Síria e do norte da África. Nacionalmente o país apresenta-se em um quadro político instável e de um processo de ‘conservadorização’ do Estado e de uma suposta crise fiscal. Destaca-se realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e, mais uma vez, a cidade sendo tratada como negócio e sua apropriação de forma desigual e determinada pelo Mercado Imobiliário (MARICATO, 2013). Em relação às favelas e à habitação de interesse social, a segunda década do século XXI, ao contrário da primeira que foi marcada por políticas de caráter mais social, tem sofrido os efeitos do Mercado

Imobiliário e de um Estado mais conservador, sendo marcada por remoções e periferização extrema da cidade.

Para a busca dos significados favela nos posicionamentos dos discursos, resgata-se a construção sobre o fenômeno desenvolvida teoricamente nesta pesquisa para estabelecer dispositivos que facilitem a identificação desses significados nos textos analisados. Entende-se como favela um fenômeno espacial que vai além da questão jurídico-normativa e da pobreza (MARZULO, 2005; DAVIS, 2006), sendo caracterizada por uma associação de aspectos como forma de ocupação e padrões de urbanização peculiares, historicidade enquanto dinâmica de transformação e estigma de espaço do crime e violência (MARZULO, 2005). A favela é um fenômeno que também sofre segregação socioespacial e por isso tem dificuldade de relação com a cidade formal, mesmo assim, em algumas situações, seus moradores possuem perfil socio-ocupacional semelhante ao de moradores de bairros populares (LAGO E RIBEIRO, 2001). Por fim, novas discussões a respeito da favela caracterizam-na como um lugar diversificado, de dinamismo econômico e com muitas diferenças e particularidades internas ao fenômeno (VALLADARES, 2005).

#### **2.4.1. Favela para o UN-Habitat**

O enunciado *The Challenge of Slums: global report on human settlements* foi publicado em 2003, período em que ocorria o aprofundamento do processo de globalização econômica com a abertura de mercado e o aumento da competitividade e consequentemente do desemprego e dos índices de desenvolvimento humano. O início do século XXI também é marcado pelas guerras contra o terror, ou seja, iniciativa militar norte americana iniciada em 2001 que invadiu e ocupou por quase uma década os países Iraque e Afeganistão com o intuito de combater o terrorismo, mas que provocou violações de direitos humanos e destruição de cidades bombardeadas e a desestruturação social, econômica e política dos países. Neste sentido, o contexto de elaboração do documento do UN-Habitat é de detecção de uma gravidade das condições sociais da população pobre mundial, principalmente nos países não desenvolvidos.

A interpretação do significado favela no enunciado do UN-Habitat (2003a) é estabelecida através da relação entre as posições dos SD's identificados. Estas posições

caracterizam-se pela combinação entre Linguagem, Língua e Voz, e são cinco (05) no documento, porém caracterizam a posição de seis (06) SD's. Todos SD's possuem Linguagem Humanitária, no entanto apenas o SD Construção Teórica e o SD Pesquisa e Estatística possuem Língua Técnico-acadêmica, sendo o SD Construção Teórica posicionado pela Voz Acadêmica e o SD Construção Teórica posicionado pela Voz Expert Internacional. A Língua Supra Estatal é comum aos outros SD's, sendo que a Voz Institucional-intergovernamental é constituidora do SD Relação Política, a Voz Social posiciona o SD Dimensões Sociais e a Voz Econômica constitui o SD Desenvolvimento Econômico. O SD Socioeconômico deriva da associação entre a Voz Social e a Voz Econômica.

O SD Dimensões Sociais entende a favela como um fenômeno relacionado à pobreza e às desigualdades sociais gerados pela estratificação social e espacial da população urbana e pelas diversas formas de segregação, e cujos moradores enfrentam dificuldades, mas que podem acabar gerando aspectos positivos como redes de solidariedade e movimentos culturais. A relação entre o SD Dimensões Sociais, o SD Desenvolvimento Econômico e o SD Socioeconômico ocorre através do entendimento de favela a partir de características e particularidades comum ao fenômeno e de sua associação a problemas originados por razões de ordens diversas. O SD Desenvolvimento Econômico entende a favela a partir da sua distribuição mundial e da predominância do fenômeno em países com problemas de desenvolvimento econômico, já o SD Socioeconômico associa o fenômeno não apenas aos problemas econômicos, mas à desigualdade, à deficiência de programas habitacionais públicos e ao crescimento populacional. Neste sentido, a favela é um fenômeno prioritariamente de países menos desenvolvidos economicamente que carecem de políticas públicas para conter as desigualdades sociais e a segregação, no entanto, a favela também é entendida como um lugar diverso e complexo que também apresenta aspectos positivos, apesar da sua condição de pobreza.

Apesar da constatação da favela como uma manifestação problemática e associada à pobreza, o entendimento das possíveis causas de sua formação e dos efeitos na vida de seus moradores é que constitui a relação entre o SD Construção Teórica, o SD Dimensões Sociais, o SD Desenvolvimento Econômico e o SD Socioeconômico. Assim

como o SD Desenvolvimento Econômico, o SD Construção Teórica associa uma das causas da favela a problemas econômicos, com a competição e as forças de mercado que determinam o uso da terra, questões que em países menos desenvolvidos são agravadas pela deficiência de programas e políticas sociais e habitacionais e pela desigualdade social, como entende o SD Socioeconômico. O SD Construção Teórica complementa o entendimento da favela por razões políticas a partir do zoneamento excludente que desenvolve leis e regulamentos que dificultam o estabelecimento de determinadas habitações e serviços em algumas áreas da cidade. A respeito dos efeitos da favela na vida dos moradores, a relação entre o SD Construção Teórica e o SD Dimensões Sociais entende que a favela é um fenômeno que causa complicações através da atribuição de estigmas e preconceitos e do isolamento geográfico que os privam de acesso ao mercado de trabalho formal, porém estes problemas podem fortalecer as relações internas da favela entre seus moradores.

Se o entendimento da favela a partir das relações sociais, econômicas e políticas é importante para estabelecer os motivos das formações do fenômeno e os efeitos em seus moradores, para o SD Pesquisa e Estatística a produção de um estudo que mensura as favelas de todo o mundo é também relevante para que medidas possam ser tomadas na solução do fenômeno. Neste sentido, o SD Pesquisa e Estatística entende a favela a partir de uma definição operacional que associa indicadores relacionados às características físicas e legais das habitações e desconsidera as questões sociais, políticas e econômicas por serem difíceis de mensurar. No entanto, para o SD Construção Teórica, para o SD Dimensões Sociais, para o SD Socioeconômico, e para o SD Desenvolvimento Econômico, o entendimento de favela apenas pela operacionalização de critérios físicos e legais é restrito e também genérico, visto que a identificação de favela ocorre por uma associação mínima de apenas duas (02) características, resultando em combinações que podem englobar outras formas de ocupação. Para o SD Pesquisa e Estatística, a generalização da favela é necessária para a produção de um estudo global que manipula e adapta dados produzidos por instituições de todo o mundo. Além disso, os aspectos físicos e legais utilizados na definição de favela estão associados ao seu contexto, gerando resultados socioeconômicos semelhantes ao fenômeno.

A respeito da operacionalização da favela para produção estatística, o SD Relação Política relaciona-se com o SD Pesquisa e Estatística através da constatação de que estudos quantitativos sobre o fenômeno são de extrema necessidade para que se tenha uma noção da situação do fenômeno a fim de tomar decisões sobre o que fazer e de que formas e por quais instâncias essas ações devem ser realizadas. Por mais que o levantamento de favelas seja feito por uma definição operacional que leva em conta aspectos físicos e legais que facilitam a coleta e o reconhecimento do fenômeno, o SD Relação Política entende que qualquer forma de esclarecimento sobre o fenômeno é importante e válido. Da mesma forma, o SD Pesquisa e Estatística enfatiza a quantificação das favelas com o intuito de produzir uma base de informação a respeito do fenômeno que possa ser aplicada em diversos níveis e auxilie na produção de políticas públicas e ações que visem solução para este problema.

Apesar da importância da construção estatística do fenômeno para o conhecimento da situação global de favelas, o SD Relação Política relaciona-se com o SD Construção Teórica, com o SD Dimensões Sociais, com o SD Socioeconômico, e com o SD Desenvolvimento Econômico através da construção de um quadro sobre o fenômeno que contextualize os motivos de sua formação e suas diversas peculiaridades, complementando o entendimento de favela por aspectos operacionais que levam em conta apenas características físicas e legais. As decisões políticas e o poder de influência do UN-Habitat também são importantes para pressionar as autoridades nacionais em solucionar os problemas da favela, no entanto, a respeito do SD Relação Política, o SD Dimensões Sociais e o SD Construção Teórica acreditam que a visão da favela como problema a ser erradicado pode reforçar os estigmas atribuídos aos moradores do fenômeno e aumentar os efeitos das formas de segregação.

Os resultados obtidos com o estudo originado da definição operacional são apresentados pelo SD Pesquisa e Estatística e enfatizam as quantificações da população de favelas em todo o mundo. O documento analisado (UN-HABITAT, 2003a) é o primeiro estudo do UN-Habitat a apresentar as quantificações globais de favelas, no entanto, seus dados referem-se à população mundial e continental do fenômeno. Documentos posteriores do UN-Habitat (UN-HABITAT, 2012) desenvolvem, a partir da mesma definição operacional, dados nacionais de população em favelas que são analisados nesta pesquisa

de mestrado, para interpretação do significado favela nos efeitos estatísticos do discurso do UN-Habitat. Neste sentido, a tabela 3 apresenta dados de população urbana e população em favelas no Brasil, nos anos 2000 e 2009.

Tabela 3 – População urbana e população em favela no Brasil em 2000 e 2009 segundo UN-Habitat

Ano	Pop. Total Urbana (hab.)	Pop. Favela (hab.)	%
2000	141,42 mi	44,5 mi	31,5
2009	169,10 mi	45,5 mi	26,9
Crescimento	1,19	1,02	

Fonte: elaboração da autora, conforme UN-HABITAT, 2012.

A partir da tabela 3, nota-se que as informações sobre as favelas são construídas tomando como base a população urbana das cidades e que, apesar de não especificado na definição operacional, o UN-Habitat entende a favela como um fenômeno urbano. Ao analisar os dados de população em favelas nota-se que os altos valores absolutos podem estar relacionados à compreensão do fenômeno pelo SD Pesquisa e Estatística a partir de uma definição operacional genérica que combina no mínimo dois (02) de cinco (05) indicadores de identificação de favela. Em termos proporcionais, a porcentagem de população em assentamentos que apresentam pelo menos dois (02) problemas habitacionais é de aproximadamente um terço da população urbana nacional. Os valores absolutos e proporcionais de população em favela acabam justificando a preocupação do SD Relação Política e o chamado às autoridades nacionais para resolver os problemas das favelas. No entanto, segundo o SD Desenvolvimento Econômico, o Brasil está inserido no grupo dos países pertencentes às regiões em desenvolvimento cuja proporção de população em favelas em relação à população urbana, em 2003, era de 43%, neste sentido, a proporção de 31,5% em 2000, e 26,9% em 2009 demonstra que, dentre os países em desenvolvimento, o Brasil apresenta melhores condições. Além disso, é possível verificar que, em nove (09) anos, a população de favelas no Brasil cresceu, porém seu crescimento, além de baixo, é inferior ao da população urbana brasileira para o mesmo período, e que este baixo crescimento de população em favelas

no Brasil entre os anos 2000 e 2009 não condiz com as estimativas alarmantes enunciadas no documento de 2003 (UN-HABITAT, 2003a).

A partir da relação entre os SD's identificados no documento do UN-Habitat, pode-se interpretar o significado favela do enunciado analisado como um problema urbano causado por diversos fatores de cunho social, econômico e político, especialmente pela falha nas políticas habitacionais que ocorreram e ocorrem principalmente nos países em desenvolvimento. Favela é um fenômeno onde vive a maioria da população pobre do mundo, mas que apresenta algumas particularidades que o diferenciam do restante da cidade, inclusive dos bairros pobres, que é seu caráter prioritariamente espacial formado por assentamentos caracterizados por altas densidades e superlotação, inadequação estrutural da habitação e de serviços básicos, e localizados em áreas periféricas e/ou insalubres. Outro ponto que diferencia a favela do restante da cidade é a questão da irregularidade, desde sua relação com a ausência de título de propriedade do terreno ou da habitação, à existência de um mercado informal que surge como alternativa à dificuldade de acesso dos moradores ao crédito e mercado formais devido a estigmas atribuídos pela condição de favelado.

#### **2.4.2. A favela do censo do IBGE**

O enunciado do IBGE intitulado Aglomerados Subnormais: primeiros resultados foi publicado em 2011, ano em que ocorreu, no Brasil, a transição de mandato de Presidência da República, porém de sucessão de poder pela terceira vez consecutiva de um mesmo partido considerado de esquerda, período economicamente próspero e estável para o país e de implementação de inúmeras políticas nacionais de cunho social. O IBGE, por ser uma instituição pública federal, também passou pelo contexto de renovação política e troca de presidência. O Instituto, que anteriormente era presidido por economistas renomados e politicamente influentes, tem, pela segunda vez, um servidor de carreira como Presidente da instituição, facilitando seu reconhecimento internamente ao quadro técnico. Apesar de a nomeação estar relacionada a questões políticas, a nova Presidenta do IBGE, Wasmália Bivar, não possui filiação e nunca militou pelo atual partido político no poder, o que demonstra certa autonomia do Instituto em relação ao Ministério ao que está vinculado.

Através da relação entre as posições dos SD's identificados no discurso do IBGE (BRASIL, 2011b) é estabelecida a interpretação do significado favela de seu enunciado. Foram identificadas três (03) posições formadas pela combinação entre Linguagem, Língua e Voz e quatro (04) SD's, todos caracterizados pela Linguagem Neutralidade Científica, porém apenas o SD Relação Institucional posicionado por Língua Estatal e Voz Institucional Público Federal. A Língua Técnico-científica é comum aos outros SD's, sendo a Voz Especialista constituidora do SD Operacionalização Conceitual e a Voz Demonstração Científica constituidora do SD Questões Metodológicas e do SD Quantificação dos Resultados.

O SD Relação Institucional entende a favela como um fenômeno que apresenta problemas e que necessita de políticas públicas especiais e por isso há necessidade de produção de informações sobre o fenômeno. A associação entre o SD Relação Institucional e o SD Quantificação dos Resultados é estabelecida na medida em que as quantificações de favelas são necessárias para a produção desta base de conhecimento. Para o SD Quantificação dos Resultados a favela é uma construção estatística abordada através de aspectos relacionados às condições habitacionais e à distribuição do fenômeno no território nacional. Tanto o SD Relação Institucional como o SD Quantificação dos Resultados concebem o dado matemático-estatístico como constituidor da realidade e produtor de conhecimento sobre o fenômeno e entendem a favela a partir da sua relação com o restante da cidade, através da comparação entre as quantificações de suas características e por tratar o fenômeno como áreas da cidade que apresentam necessidades especiais. A relação da favela com a cidade é estabelecida não no intuito de aproximação, mas de diferenciação entre o fenômeno e a cidade.

Da mesma forma como ocorre na relação entre o SD Relação Institucional e o SD Quantificação dos Resultados, o SD Relação Institucional associa-se com o SD Questões Metodológicas e com o SD Operacionalização Conceitual no intuito de constituir e disseminar o conhecimento sobre as favelas através da execução de uma pesquisa objetiva, com processos metodológicos baseados em critérios precisos e que minimizem a possibilidade de erros. O SD Operacionalização Conceitual entende a favela como um fenômeno diverso que, para realização de uma pesquisa nacional sobre o tema, precisa ser generalizado em um conceito que facilita sua identificação, neste

sentido, a favela é constituída prioritariamente por critérios objetivos, como dimensão mínima de 51 unidades habitacionais e ausência de título de propriedade do terreno, além dos problemas habitacionais de precariedade de serviços e/ou de e de urbanização fora dos padrões vigentes. Para o SD Questões Metodológicas, o conceito operacionalizado pode ter certo grau de generalização, porém, a hierarquização dos critérios de modo a condicionar o reconhecimento da favela à dimensão mínima e à questão legal da ausência de título legal de propriedade objetiva a execução da pesquisa visto que esses critérios são coletados junto às prefeituras em cadastros municipais e conferidos pelo IBGE em campo ou com imagens de satélite. O reconhecimento das prefeituras como parceiras na identificação de favelas também é estabelecido pelo SD Relação Institucional de forma a compreender que a favela é um fenômeno urbano e que se manifesta localmente.

A apresentação das informações sobre a favela é desenvolvida pelo SD Quantificação dos Resultados através da elaboração de uma base matemático-estatística que acaba sendo considerada a maneira mais adequada de apresentação da realidade sobre o fenômeno, pois remete a uma noção de precisão e neutralidade que permeia o estudo. Por outro lado, a precisão atribuída às quantificações dos resultados necessita da elaboração de uma pesquisa operacionalizada com critérios objetivos de identificação dos aglomerados e de escolhas metodológicas que proporcionem a precisão através de ferramentas e métodos inovadores de coleta de dados. As informações a respeito das favelas são apresentadas juntamente aos dados populacionais gerais, e os argumentos a respeito das quantificações do fenômeno são construídos a partir de uma comparação da favela com o que não é favela, ou com a população total. Na tabela 4 estão contidos os dados de população e domicílios totais brasileiros e em favelas apresentados no documento do IBGE (BRASIL, 2011b).

Tabela 4 – População e domicílios totais e em favelas no Brasil no censo 2010 segundo IBGE

	População total (hab)	Domicílios totais (dom.)	População em favelas (hab)	Domicílios em favelas (dom.)
Brasil 2010	190.072.903	57.427.999	11.425.644	3.224.529
Densidade (hab/dom)	3,31		3,54	

Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

Os dados construídos pelo SD Quantificação dos Resultados demonstram o foco no entendimento da favela a partir dos números, no entanto, os valores absolutos de população e domicílio, tanto gerais como de favela, apresentados sem relações, não auxiliam a compreensão do fenômeno. A quantificação de população e domicílios em favela pode ser relacionada com o entendimento do fenômeno pelo SD Operacionalização Conceitual a partir de critérios que leva em consideração prioritariamente o problema legal e a dimensão mínima de 51 unidades habitacionais, ou seja, 6,0% da população brasileira vive em terreno de propriedade alheia em grupos de 51 habitações ou mais e com algum problema urbanístico ou de abastecimento. A título de comparação, foram calculadas as densidades habitacionais (população por domicílio), dado não apresentado pelo documento do IBGE (BRASIL, 2011b), mas que demonstra que a taxa de moradores por domicílio na favela (3,54 hab/dom) é maior, porém próxima à taxa brasileira (3,31 hab/dom). Ressalta-se que nos dados nacionais estão sendo computados também os dados de favela, porém, ao calcular a densidade habitacional brasileira desconsiderando os dados de favela, nota-se que a taxa decresce de 3,31 hab/dom para 3,29 hab/dom, ou seja, a densidade da favela tem pouca influência no aumento da densidade nacional. A informação de proximidade entre as densidades habitacionais nacionais e de favela, se analisada isoladamente, sugere condição de vida similar entre favela e a cidade formal, porém a análise não leva em conta outras questões a respeito das qualidades habitacionais.

Com o intuito de analisar outras características habitacionais que possam esclarecer o entendimento de favela pelo IBGE (BRASIL, 2011b), são apresentados na tabela 5 dados referentes à adequação habitacional conforme o abastecimento de serviços

públicos essenciais. As informações também são construídas pelo SD Quantificação dos Resultados e estabelecem comparação entre os dados de favela e o que é denominado áreas urbanas regulares de municípios com favela, ou seja, dados da porção urbana brasileira dos municípios que contém favela, porém desconsiderando os dados do fenômeno. A adequação do abastecimento de água, assim como o de energia elétrica diz respeito à rede geral de distribuição, no entanto, a adequação do abastecimento de energia elétrica está relacionada também com a formalidade do serviço e com o uso exclusivo de medidor. Já a adequação do serviço de esgotamento sanitário refere-se não só à rede geral, mas à utilização de fossa séptica.

Tabela 5 – Percentual de domicílios particulares permanentes adequados segundo tipo de serviço

Tipo de serviço	Favela (%)	Áreas urbanas regulares de municípios com favela (%) <sup>(1)</sup>
Abastecimento de água	88,3	92,9
Esgotamento sanitário	67,3	85,1
Energia elétrica	72,5	88,5

Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

(1) Setores censitários urbanos dos municípios exceto os classificados como aglomerado subnormais.

A relação entre os dados de favela e dados regulares urbanos, além reforçar o caráter da irregularidade da favela, seja pelo caráter legal de propriedade da terra, seja por questões urbanísticas e habitacionais, demonstra também a condição urbana do fenômeno. Na tabela 5 é possível verificar que, para os três (03) tipos de serviços especificados, a porcentagem de domicílios adequados em favela é menor que a dos domicílios do restante dos municípios com favela, especialmente no que diz respeito ao serviço de esgotamento sanitário. Mesmo a precariedade de serviços básico não sendo um critério constituidor do fenômeno, segundo o entendimento do SD Operacionalização Conceitual, os dados matemático-estatísticos demonstram que a favela é um fenômeno que apresenta problemas relativos aos serviços públicos essenciais.

A partir da relação entre os posicionamentos identificados no documento do censo 2010 do IBGE (BRASIL, 2011b), pode-se interpretar o significado favela do enunciado analisado como um fenômeno urbano estabelecido, e por isso tem uma dimensão mínima de 51 unidades habitacionais, que ocupa terrenos de propriedade alheia. Por tratar-se de ocupação ilegal, a favela, pode formar-se de maneira irregular e sem padrões urbanísticos que a diferenciam do restante da cidade. Além disso, a favela é um fenômeno que pode apresentar carências de serviços básicos infraestruturais, como saneamento básico, coleta de lixo, iluminação, necessitando assim de políticas públicas especiais.

### **2.4.3. Favela conforme IPEA**

O enunciado do IPEA intitulado Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi publicado em 2004, período de ascensão de um partido político de esquerda ao poder da Presidência da República. Neste sentido, nacionalmente desenvolve-se um contexto de mudança de orientação da política econômica e de propostas e implantações de políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social, período posteriormente conhecido como Era Lula, remetendo aos dois mandatos do Presidente em questão (MARICATO, 2011). Destaca-se a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, e do Ministério das Cidades, em 2003, o primeiro sendo a lei de regulamentação da política urbana brasileira e, o segundo, responsável pela execução de uma política nacional de desenvolvimento urbano (MARICATO, 2011).

A partir da identificação dos SD's no relatório nacional do ODM e da interpretação do significado favela nesses posicionamentos, pode-se desenvolver um esquema de relação entre as posições dos SD's identificados que acabam por constituir o significado favela do enunciado. Todos SD's possuem Linguagem Social-desenvolvimentista, no entanto apenas o SD Agenda de Governo é posicionado através da Língua Governamental e da Voz Institucional-Poder Executivo. A Língua Técnico-científica é comum aos outros dois (02) SD's, no entanto o SD Método de Cálculo é posicionado pela Voz Operacional e a Voz Demonstrativa posiciona o SD Quantificação dos Resultados.

O SD Agenda de Governo entende a favela com um problema habitacional que deve ser resolvido a partir da tomada de ação governamental e do desenvolvimento e incentivo

da habitação popular. A relação entre o SD Agenda de Governo e o SD Método de Cálculo ocorre principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento econômico voltado para questões sociais e que tangencia o tema habitacional. Para o SD Método de Cálculo a forma de quantificação dos assentamentos precários é operacionalizada através do que é considerado seu oposto em termos qualitativos, ou seja, através do conceito de moradia adequada. No entanto, a favela é entendida como um fenômeno carente de serviços básicos, com problemas físico-materiais e legais, visto que a ausência desses critérios define a moradia precária. A operacionalização da quantificação de favela como moradia adequada também relaciona o entendimento do fenômeno a partir da unidade habitacional e não do conjunto de moradias como o termo assentamento sugere. Neste sentido, a favela relacionada à unidade habitacional, em termos de agenda de um governo federal social-desenvolvimentista, diz respeito ao aumento de investimentos federais para o financiamento da habitação popular, o que está relacionado à abertura de linhas de crédito pessoal para a aquisição da casa própria, e que acaba sendo, para o SD Agenda de Governo, uma forma de desenvolvimento econômico e social.

O entendimento de favela a partir da unidade habitacional também está presente no SD Quantificação dos Resultados, visto que a apresentação dos dados quantitativos sobre os assentamentos precários também é estabelecida através do conceito de moradias adequadas. Para o SD Método de Cálculo, a mensuração dos assentamentos precários é uma aplicação estatística de critérios de definição desenvolvidos pela ONU a uma base de dados pré-existente sobre domicílios e moradores. Neste sentido, o entendimento da favela a partir da unidade habitacional, e não como um assentamento de domicílios, facilita a operacionalização estatística, o que acaba refletindo na forma de apresentação dos resultados. A figura 25 compreende a tabela desenvolvida pelo SD Quantificação dos Resultados para apresentar os resultados do estudo. Os dados referem-se aos domicílios com condições de moradias adequadas e são construídos proporcionalmente.

Figura 25 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com condições de moradia adequadas

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil urbano
1992	23,3	31,7	62,8	52,3	30,5	50,5
1993	23,2	33,7	64,3	54,4	34,4	52,3
1995	24,5	34,9	66,5	56,3	32,2	53,7
1996	26,2	38,6	67,3	59,6	35,8	55,7
1997	27,0	37,1	68,5	57,2	37,4	55,8
1998	26,9	38,6	70,2	59,4	39,2	57,4
1999	29,3	40,0	70,6	62,1	38,6	58,4
2001	25,5	42,2	70,6	62,1	38,5	58,1
2002	26,5	42,9	71,8	65,2	39,5	59,5

Fonte: BRASIL, 2004, p. 75.

Por ser desenvolvido pela ONU para adaptar-se às condições mundiais, o conceito assentamento precário possui um grau de generalização maior que as definições desenvolvidas nacionalmente, o que acaba produzindo resultados quantitativos maiores dos que os provenientes de estudos nacionais. Sendo assim, ao invés de apresentar os dados de população em assentamentos precários, o fenômeno é abordado pelo que é considerado seu oposto, ou seja, através dos domicílios urbanos adequados. Além do fato de as favelas serem quantificadas a partir do que não é favela, os resultados de domicílios urbanos adequados são apresentados apenas em termos proporcionais em relação aos domicílios urbanos nacionais, impossibilitando o cálculo de população do fenômeno. Nota-se também, conforme figura 25, que, além de valores nacionais, os dados são apresentados conforme Grandes Regiões e por um intervalo de tempo de 10 anos, demonstrando desigualdades regionais e a dinâmica dos valores no tempo.

Através da relação entre os SD's, pode-se interpretar o significado favela no enunciado do relatório do ODM (BRASIL, 2004) com um fenômeno urbano no entendimento da unidade habitacional, e não na noção da favela como um conjunto de moradias. O fenômeno manifesta-se pela inadequação da moradia relacionada a características físicas – carência de serviços básicos, urbanização e estrutura das habitações fora dos padrões estabelecidos, adensamento excessivo – e legais – problemas com título de propriedade –. Apesar de não serem levados em consideração aspectos sociais e econômicos do fenômeno no momento de operacionalização conceitual, a favela é

reconhecida como um problema prioritariamente habitacional a ser resolvido com investimentos focados nessa temática e para a parcela da população mais pobre.

### **3. Discurso e territorialização: a cartografia como estudo de caso**

Este capítulo está relacionado com a continuação e complementação do processo de pesquisa em que é desenvolvido o estudo de caso que trata a respeito dos efeitos cartográficos produzidos por discursos institucionais. Primeiramente desenvolve-se um subitem (3.1) a respeito das questões de método, em que é apresentado o estudo de caso e a justificativa da realização de um estudo em instância municipal. Posteriormente desenvolve-se o estudo de caso em si, em um primeiro momento (subitem 3.2) ocorre a análise de documento institucional municipal através da AD Hermenêutica Dialógica (ARAUJO ET AL, 2007) em que são estabelecidas as posições dos SD's e o significado do enunciado da instituição municipal, bem como o significados dos efeitos matemáticos-estatísticos e cartográficos deste enunciado. Em um segundo momento (subitem 3.3) resgata-se a análise do documento do Censo 2010 do IBGE (BRASIL, 2011b) realizada no item anterior aproximando seus dados matemático-estatísticos e cartográficos ao nível municipal para interpretação do significado.

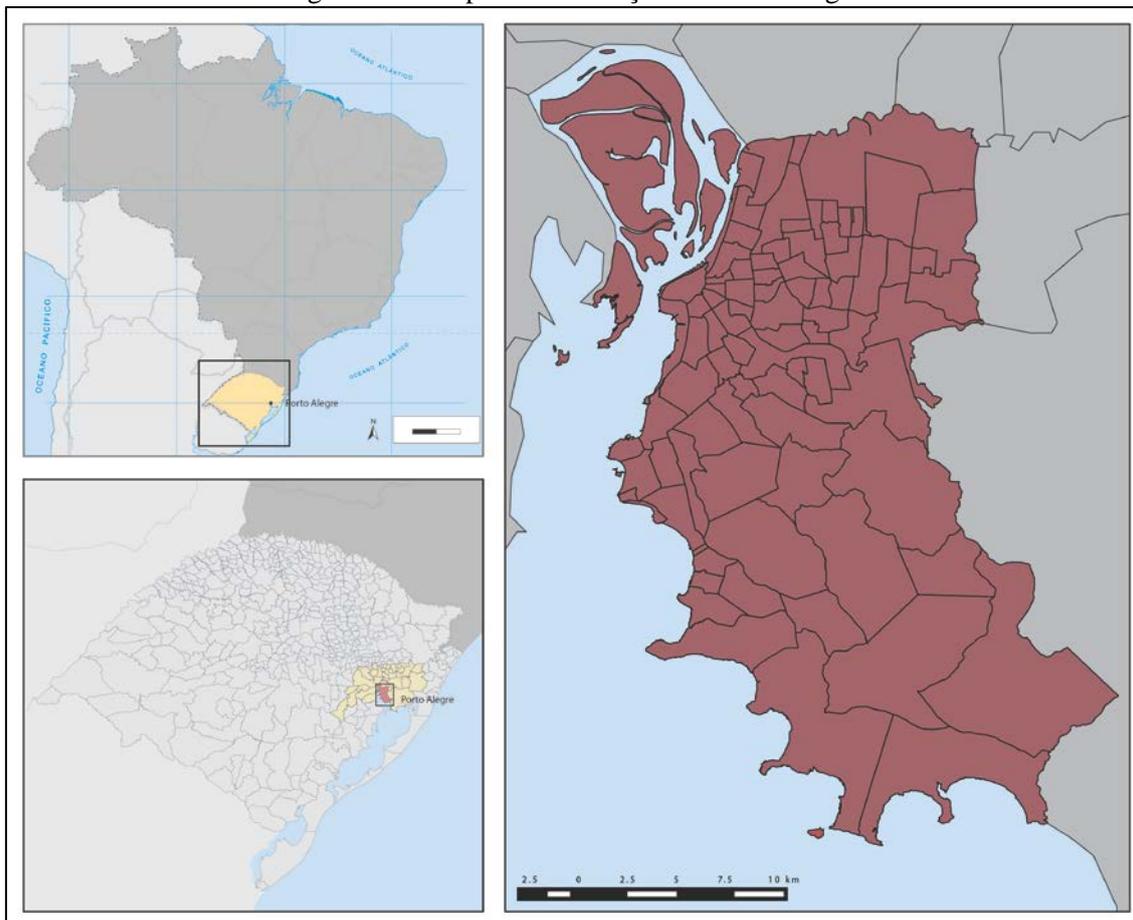
#### **3.1. A contribuição municipal: Porto Alegre como lócus do estudo**

Após analisar os discursos a respeito de favela provenientes de instituições de âmbito nacional e internacional, busca-se verificar os efeitos territoriais dos discursos institucionais a respeito do fenômeno, utilizando como dispositivo de análise a cartografia. A espacialização das favelas aqui trabalhada compreende a produção cartográfica desenvolvida pelas instituições a partir de seus estudos e discursos de definição do fenômeno, ou seja, como efeito desses discursos, e, se estes variam conforme a instituição que o está instaurando, então, as delimitações das favelas, em termos territoriais, também deve variar. Neste sentido, decide-se por desenvolver um estudo de caso em que seja inserida a contribuição municipal nas pesquisas sobre favela. O estudo de caso justifica-se por tratar do momento de territorialização das favelas por parte das instituições, além disso, identifica-se a importância de aprofundamento de comparações entre os discursos das instâncias institucionais analisadas. Além da

variabilidade de instâncias, a contribuição municipal insere-se como um recurso de método de facilitação da pesquisa para tratar da cartografia de forma plausível, visto que a realização de cartografia das favelas em nível de nacional é tarefa inviável para esta pesquisa. Inviável devido a dificuldades técnicas e operacionais de limitações de tempo e manipulação de *software* e também pela incapacidade de coleta das contribuições cartográficas municipais de todo o país.

O estudo de caso sobre os efeitos cartográficos dos discursos institucionais tem como *locus* o município de Porto Alegre, escolha realizada devido ao reconhecimento do município na implantação, durante a década de 90, de programas de regularização fundiária e de urbanização de favelas, bem como pela importância da experiência do Orçamento Participativo (OP) para esses fenômenos (MARZULO, 2013). Porto Alegre é também a cidade do Programa de Pós-Graduação ao qual este estudo pertence. A cidade é capital do Rio Grande do Sul, estado localizado no extremo sul do Brasil, e possui 1.409.301 habitantes distribuídos em uma extensão territorial de 496,682 Km<sup>2</sup> divididos em 81 bairros (conforme figura 26), 508.456 domicílios e com densidades de 2.837,5 hab/km<sup>2</sup> e uma média de 2,75 pessoas por domicílio (PORTO ALEGRE, 2014). Apesar de ser uma cidade com bons indicadores de desenvolvimento social, sendo considerada, em 2010, a terceira melhor capital nos indicadores de renda e longevidade, no mesmo ano, aproximadamente 6% de sua rede de esgoto sanitário era considerada inadequada e, em 2000, 4,28% de sua população era de indigentes - renda mensal inferior a 1/4 de salário mínimo por mês - e 11,33% de pobres - renda inferior a 1/2 salário mínimo por mês (PORTO ALEGRE, 2014).

Figura 26 – Mapa de localização de Porto Alegre



Fonte: elaboração da autora conforme RIO GRANDE DO SUL, 2005; BRASIL, 2015.

Em relação à contribuição municipal a respeito de estudos sobre o fenômeno favela e de seus efeitos cartográficos, foi selecionado para análise o estudo Censo de Núcleos e Vilas Irregulares de Porto Alegre, RS, publicado em 2000 pelo DEMHAB. Este é o único estudo de uma instância municipal, sobre as favelas de Porto Alegre, a ser produzido dentro do recorte temporal adotado nesta pesquisa, ou seja, inserido entre os anos 2000 e 2010. Além disso, a seleção do estudo para análise também leva em consideração o fato de ele realizar levantamento quantitativo e cartográfico, podendo ser inserido no estudo de caso.

O material produzido pelo DEMHAB compreende uma publicação em forma de relatório intitulada Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre (MIFPA), em que são apresentadas as vilas de Porto Alegre, termo utilizado localmente devido à influência do termo *villas miserias* utilizado no Uruguai e Argentina para nomear os fenômenos semelhantes à favela brasileira (MARZULO, 2014b). Além da publicação

do MIFPA, este estudo também produziu um mapeamento digital georreferenciado das vilas levantadas, podendo assim ser realizada a manipulação desta cartografia em *softwares* que utilizam o Sistema de Informação Geográfica (SIG). Diferentemente das outras instituições analisadas, o DEMHAB não possui um banco de dados e não disponibiliza seu material através da *internet*, neste sentido a publicação MIFPA foi acessada através da Biblioteca da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (BFARQ). A cartografia digital foi coletada pessoalmente no DEMHAB mediante ofício ao diretor do departamento solicitando e justificando a coleta e uso do respectivo dado.

Junto à produção municipal baseada na pesquisa do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), o estudo de caso conta com material produzido para o Censo Demográfico de 2010 do IBGE (BRASIL, 2011b), instituição que teve sua análise iniciada no capítulo anterior (capítulo 2), porém através de sua posição como instância nacional que produz estudo em nível também nacional. Neste capítulo, os efeitos cartográficos e quantitativos do censo do IBGE (BRASIL, 2011b) são aproximados ao nível municipal de Porto Alegre para interpretação do significado favela desses efeitos. O levantamento cartográfico do censo do IBGE (BRASIL, 2011b) também é produzido utilizando ferramentas de georreferenciamento, facilitando futuras sobreposições, e, diferentemente do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), está disponível na base de dados *online* no *site* do instituto<sup>36</sup>. Por tratar-se de um estudo temático sobre o aglomerado subnormal, o censo de 2010 produziu uma malha digital exclusiva para o tema.

O estudo de caso compreende análise e comparação entre os efeitos cartográficos e quantitativos produzidos pelos discursos institucionais do DEMHAB e do IBGE para o município de Porto Alegre. As outras instituições já analisadas – IPEA e UN-HABITAT – não produzem estudos em nível municipal, sendo assim, estão presentes apenas no estudo geral de análise das definições de favela (capítulo 2.). A análise cartográfica compreende não apenas uma verificação territorial dos mapeamentos cartográficos, mas a interpretação do significado favela dos discursos institucionais sob a forma de

---

<sup>36</sup> Disponível em [http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm)

territorialização. Sendo assim, a aproximação ao material do DEMHAB requer, assim como ocorreu com os documentos de outras instituições, uma análise inicial do discurso através da AD Hermenêutica Dialógica (ARAUJO ET AL, 2007).

### **3.2. Análise do discurso municipal**

Este item consiste no desenvolvimento da análise do documento do DEMHAB sobre as vilas, cuja etapa compreende a identificação e caracterização dos possíveis sujeitos discursivos, a interpretação do significado favela no enunciado analisado e a interpretação de seus efeitos estatísticos e cartográficos. Assim como ocorre com as outras análises institucionais, a constituição do sentido favela, ou seja, a análise interdiscursiva é realizada no capítulo 4, após interpretação dos significados de todos os discursos.

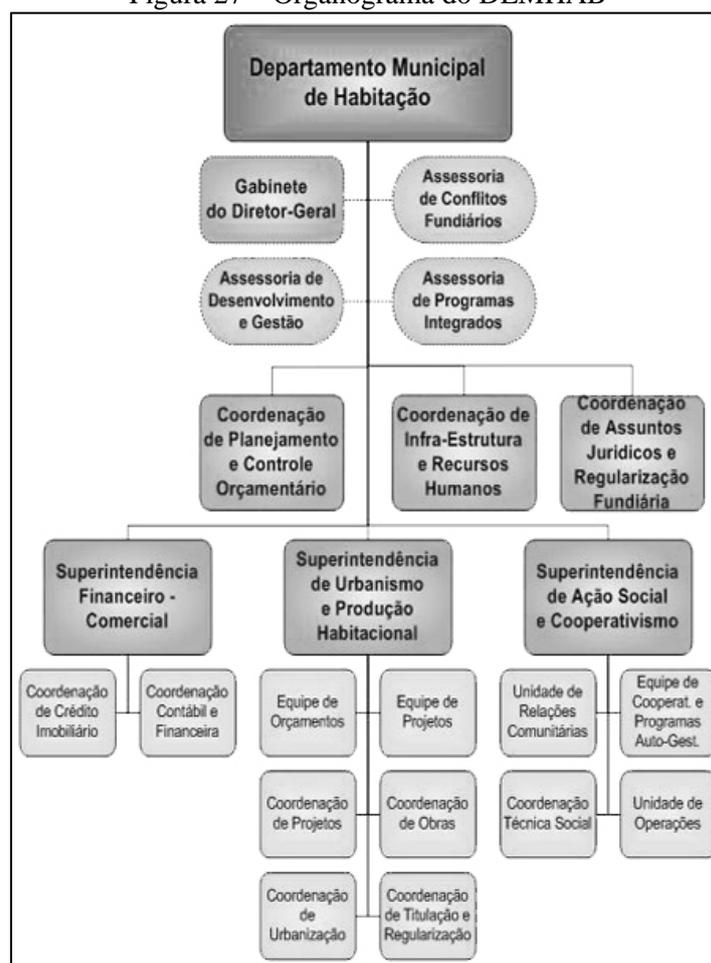
#### **3.2.1. Os posicionamentos discursivos do DEMHAB**

O MIFPA (PORTO ALEGRE, 2000) é a única publicação do estudo Censo de Núcleos e Vilas Irregulares de Porto Alegre, RS realizado pelo DEMHAB, no final dos anos 90 por apenas dois (02) sociólogos. O estudo pesquisa as vilas da cidade e é o quarto recenseamento das favelas de Porto Alegre realizado por iniciativa do próprio município. Segundo informação do MIFPA (PORTO ALEGRE, 2000), o primeiro estudo ocorreu na década de 1950 e foi chamado de Levantamento Econômico-Social das Malocas Existentes em Pôrto Alegre, já em 1964 foi realizado o Levantamento Sócio-Econômico nas Vilas e Agrupamentos Marginais de Pôrto Alegre, e em 1973 deu-se o estudo Malocas: Diagnóstico Evolutivo das Subabitações no Município de Porto Alegre.

O DEMHAB é uma autarquia municipal, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, criada em 1965 a partir da alteração de denominação do antigo Departamento Municipal de Casa Popular, e cuja competência é de desenvolver e gerir a Política Habitacional de Interesse Social do Município de Porto Alegre. A estrutura organizacional do DEMHAB, conforme figura 27, é composta pela Direção-Geral, órgão máximo do DEMHAB, a ela estão vinculadas três (03) assessorias

– Conflitos Fundiários, de Desenvolvimento e Gestão, e de Programas Integrados –, três (03) coordenações – de Planejamento e Controle Orçamentário, de Infraestrutura e Recursos Humanos, e de Assuntos Jurídicos e Regularização Fundiária –, além de três (03) superintendências – de Ação Social e Cooperativismo, Financeiro-Comercial, e de Urbanismo e Produção Habitacional. O MIFPA foi desenvolvido pela Unidade de Pesquisa do DEMHAB (UPE/DEMHAB), órgão que não aparece no organograma do departamento, mas que se supõe pertencer à Superintendência de Ação Social e Cooperativismo, devido a esta ser “responsável por coordenar as atividades de estudo, pesquisa, diagnóstico, intervenção social, desenvolvimento comunitário, cooperativismo e ações autogestionáveis” (PORTO ALEGRE, 2009, p. 35). Além da estrutura apresentada no organograma, o DEMHAB possui um Conselho Deliberativo que opina e fiscaliza o plano de realizações do departamento.

Figura 27 – Organograma do DEMHAB



Fonte: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=124](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=124)

No documento há um posicionamento crítico em relação ao tratamento dado às vilas nos estudos municipais ocorridos anteriormente, como levantamento de malocas realizado na década de 1950 e que sugere desapropriações e remoções das favelas para regiões consideradas apropriadas. Segundo o documento analisado do “o preconceito nutrido pela sociedade formal, regular, contra o fenômeno social informal, irregular [fez com que ele fosse visto] como um quisto social a ser erradicado” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 12). É também identificada no documento a construção de uma crítica a respeito dos termos utilizados para tratar do fenômeno, apontando que, “o sistema social que exclui se encarrega de estigmatizar os excluídos como se estes não fossem um produto seu” (PORTO ALEGRE, 2000). Ou seja, independente do termo utilizado – maloca, maloqueiros, favela, favelados, marginais, subabitações, aglomerados subnormais, aglomerados marginais – a conotação destes termos é de exclusão em diversos aspectos, seja social, econômica, cultural, moral. Cabe ressaltar que o estudo do DEMHAB foi desenvolvido no final da década de 90 e publicado no ano 2000, período em que a cidade era administrada, pelo quarto mandato consecutivo, por um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), neste sentido, percebe-se um teor ideológico e político de esquerda na crítica desenvolvida no documento, sendo esta crítica direcionada aos outros governos que administraram anteriormente a cidade.

Este posicionamento ideológico de esquerda constata que “a cidade é o desenho dos segmentos sociais que ela comporta” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 26) e que “a questão da moradia obedece a uma lógica global excludente, resultado de ações públicas e privadas de um sistema concentrador de renda” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 05), ou seja, sobrando terras mais periféricas e desvalorizadas para os que possuem menos renda. Este pensamento ideológico é similar ao de autores conhecidos pelo caráter de esquerda de sua produção intelectual, como Ermínia Maricato (2013) que, ao falar sobre a relação da cidade como reprodução da força de trabalho e também um produto negociável, afirma que sua “apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido a seus atributos” (p. 01). Por tratar-se de um departamento de um governo de esquerda que defende um posicionamento similar a de teóricos acadêmicos também de esquerda, a Linguagem do discurso analisado é caracterizada como de Político-ideológica de Esquerda.

A Linguagem que emite uma crítica à forma como as vilas vem sendo tratada, principalmente em termos institucionais públicos, constitui uma abordagem que, ao mencionar os problemas que afetam a questão excludente das moradias, afirma que “Porto Alegre prioriza a habitação, investindo cada vez mais em urbanização e reassentamentos para a população de baixa renda” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 05). Nota-se que o documento, ao falar sobre as ações do DEMHAB, denomina-o pelo nome do município, destacando o posicionamento do departamento como órgão pertencente à administração pública municipal. Porém, conforme a crítica estabelecida no documento às administrações municipais anteriores, nota-se que falar em nome de Porto Alegre nem sempre teve a mesma conotação, por isso, o modo de expressão do documento é de um governo que se posiciona de forma diferente dos outros, neste sentido sua Língua é denominada Governamental Municipal.

A partir da Língua Governamental Municipal nota-se no documento um caráter institucional que aborda o problema das vilas de Porto Alegre pelo viés da responsabilidade do DEMHAB em lidar com as questões habitacionais do município. Apesar do caráter analítico e demonstrativo, o documento não contém proposta de intervenção e diagnósticos para a situação das vilas de Porto Alegre, conforme é mencionado no início da publicação:

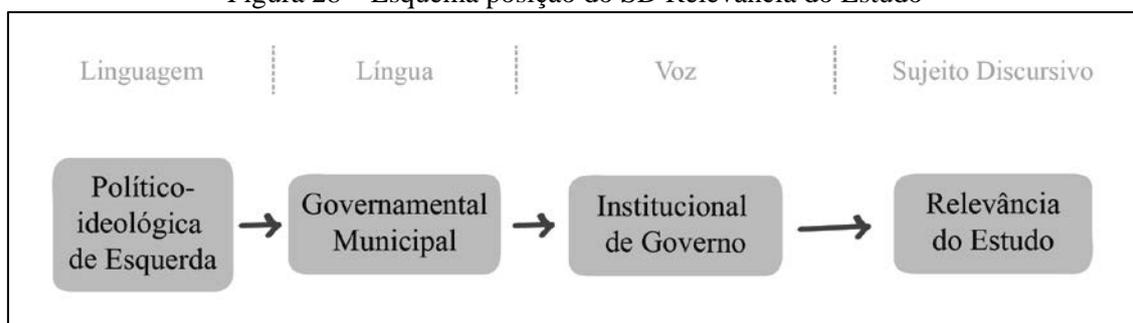
“o Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre pretende contribuir para a qualificação das políticas e programas exitosos já implementados bem como na indicação de alternativas para minimizar os problemas sociais causados pela falta de moradia” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 05).

Apenas um dos programas denominados exitosos é apresentado ao final do documento, momento em que são apresentadas particularidades sobre os resultados do estudo. O programa mencionado denomina-se Programa More Melhor Participando e atua em loteamentos e vilas de propriedade do DEMHAB através da comercialização de lotes para criação de um fundo comunitário de melhorias para os locais. Nota-se que o documento analisado aborda o fenômeno a partir da posição de instituição pública e municipal do DEMHAB que é responsável pela questão da habitação social de Porto Alegre. Porém, além da posição institucional-pública, há uma intenção de diferenciação e valorização desta administração municipal, que remete a um governo de esquerda preocupado com a questão social da cidade, em relação aos governos anteriores que

tratavam as vilas e seus moradores com base na exclusão e preconceito. Neste sentido, assim como ocorre na identificação da Língua Governamental Municipal, a Voz em questão é denominada através da associação entre a condição institucional do DEMHAB e o contexto político do estudo, sendo intitulada de Institucional de Governo.

A Voz denominada Institucional de Governo acaba por constituir um posicionamento a respeito das vilas que foca em uma abordagem sobre a importância da realização de um estudo acerca do tema. Para o DEMHAB, um estudo sobre a situação habitacional de Porto Alegre “é uma diretriz básica para um planejamento eficaz das políticas sociais e urbanas” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 05), neste sentido, o MIFPA “é um instrumento técnico importante para subsidiar o processo de construção de diretrizes com o objetivo de incluir na cidade formal a população que vive em áreas irregulares” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 05). No documento, um dos tópicos de discussão chamado de Crítica à consistência de dados (PORTO ALEGRE, 2000) constitui de crítica, como o próprio título sugere, à falta de comprometimento das outras administrações públicas de Porto Alegre na efetuação de estudos sobre as vilas, e à constituição de uma base de dados e de disseminação desencontrados e oficiosos. Esta crítica em relação à consistência de dados também é direcionada ao IBGE, afirmando que a definição para aglomerado subnormal do instituto segue uma metodologia falha por desconsiderar os núcleos com menos de 51 unidades habitacionais. O posicionamento confronta dados com o IBGE demonstrando quantitativamente que, em Porto Alegre, a população de favelados desconsiderada no critério do IBGE é considerável. Neste sentido, as críticas reforçam a grande importância dada ao estudo pelo próprio documento, afirmando que “a UPE/DEMHAB tomou para si a tarefa de fazer um censo dos núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 26). O posicionamento que reforça a importância deste estudo por constituir-se uma base de dados própria do departamento, construída por critérios também próprios e que subsidiarão políticas habitacionais municipais direcionadas para as vilas é denominado como SD Relevância do Estudo, cuja posição, através da Linguagem Político-ideológica de Esquerda, da Língua Governamental Municipal e da Voz Institucional de Governo, é esquematizada na figura 28.

Figura 28 – Esquema posição do SD Relevância do Estudo



Fonte: elaboração da autora.

Além da Língua denominada Institucional de Governo, a Linguagem Político-ideológica de Esquerda também constitui outra Língua identificada pela elaboração de um discurso descritivo de apresentação e demonstração do estudo sobre as vilas de Porto Alegre. A abordagem foca em questões como o embasamento e justificativa para realização do estudo, bem como na descrição do processo de pesquisa e na apresentação de resultados, tabelas e mapas e algumas considerações de caráter conclusivo. O documento demonstra preocupação em constituir uma exposição sobre diversos aspectos da pesquisa para futuros fins, visto que o objetivo específico do estudo é:

Estabelecer, na UPE, uma base sobre o universo dos núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre que possibilite novas pesquisas seja em forma de censo ou amostragem, tendo em vista a criação de um banco de dados de indicadores sociais (PORTO ALEGRE, 2000, p. 28).

O documento constitui um caráter de relatório que apresenta questões da pesquisa realizada como informações técnicas sobre delimitação do estudo e aspectos da coleta de dados, e considerações preliminares e contextuais. A ideia de elaboração de uma base de dados municipal juntamente com as críticas de caráter político e metodológico destinadas a outros estudos municipais e nacionais faz com o documento seja considerado de grande utilidade técnica e científica “e uma fonte de pesquisa à disposição de todos os segmentos da população” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 05). A Língua identificada no documento por apresentar a pesquisa de forma a reconhecer sua importância frente aos problemas detectados em outras pesquisas sobre o mesmo tema é denominada Legitimação Científica.

A partir da Língua caracterizada como Legitimação Científica pode-se identificar no texto uma abordagem de caráter mais histórico que apresenta as maneiras como o fenômeno estudado é tratado estatisticamente e conceitualmente em outras pesquisas a

respeito do tema. Esta abordagem faz uma retomada de estudos produzidos municipalmente buscando estabelecer uma construção histórica das abordagens institucionais, através da apresentação dos três (03) levantamentos ocorridos, em Porto Alegre, em 1950, 1964 e 1973. Apesar da tentativa de estabelecer uma retrospectiva dos censos e de apresentar um quadro do enfoque sócio-político em relação ao fenômeno, a publicação ressalta que:

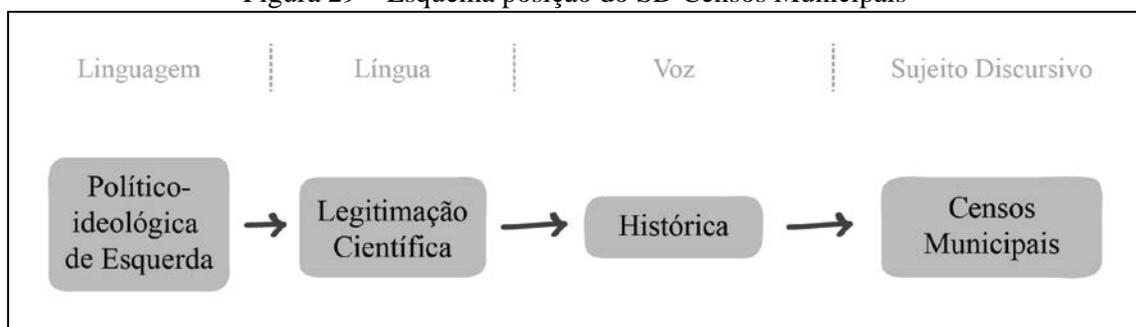
Os dados disponíveis para estabelecer um quadro evolutivo no que diz respeito à habitação e serviços são incompletos e descontinuados [visto que] os itens levantados pela Prefeitura não obedecem ao mesmo formulário (PORTO ALEGRE, 2000, p. 29).

Além da questão da incompletude dos dados, o texto também ressalta que “a quantidade e periodicidade dos censos de malocas realizados pela Prefeitura de Porto Alegre, ao longo dos anos, não teve regularidade” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 10), mesmo assim, a análise de como as vilas e seus habitantes são tratadas e abordadas é realizada e seus dados apresentados no intuito de estabelecer uma comparação com a pesquisa em questão. A abordagem que desenvolve um apanhado de caráter histórico a respeito das vilas em relação ao seu tratamento em outros censos municipais é caracterizada como uma Voz Histórica.

O caráter histórico constitui um posicionamento cuja demonstração é de que, através dos censos, a forma como as vilas eram tratadas foi desenvolvendo-se e modificando-se, porém sem perder a essência de problema a ser resolvido. No censo realizado na década de 1950, o fenômeno, denominado pelo termo maloca, era visto com preocupação, pois se desenvolvia em assustadora multiplicação neste sentido, era considerado “como um quisto social a ser erradicado” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 13). No censo de 1964, novos termos e denominações surgem para caracterizar o fenômeno, como subabitações, agrupamentos marginais e aglomerados irregulares, todos destacando as características negativas e a noção de problema que vem desde a década anterior, demonstrando, segundo o texto, que “existe uma forte segregação social em relação aos moradores das vilas chamadas marginais” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 14). A maneira de tratar o fenômeno é similar no censo de 1973, porém, com novos elementos solucionais, como a habitação de interesse social. A remoção e o reassentamento ainda são objetivos deste recenseamento, mas “o estudo de 1973 mostra-se inovador quando aponta como

solução, além dos reassentamentos, a urbanização dos próprios núcleos de malocas” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 16). Além disso, há no estudo de 1973 uma preocupação em entender o motivo da existência e crescimento do fenômeno atribuído ao desequilíbrio entre concentração de população e demandas gerais devido à transição de uma sociedade rural para urbana. Por trata-se de um posicionamento que apresenta e analisa os estudos municipais no intuito de verificar as abordagens sobre o fenômeno, este SD é denominado de Censos Municipais e sua posição é esquematizada na figura 29. Destaca-se a permanência da Linguagem Político-ideológica de Esquerda, porém a mudança para a Língua Legitimação Científica e para a Voz Histórica.

Figura 29 – Esquema posição do SD Censos Municipais

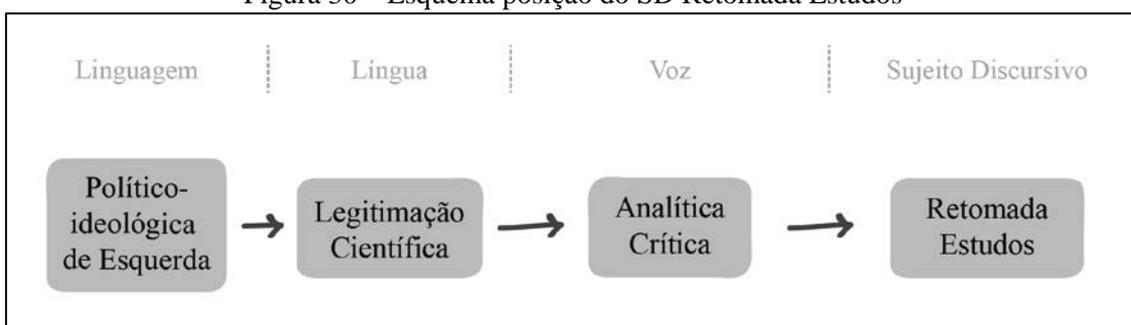


Fonte: elaboração da autora.

Além da tentativa em elaborar uma construção histórica sobre o fenômeno, pode-se identificar no texto, a partir da Língua Legitimação Científica, outra abordagem que também investiga as formas como o fenômeno é tratado em estudos institucionais. Diferente da investigação municipal e histórica, esta abordagem analisa comparativamente estudos nacionais que ocorreram em mesmo período, visando demonstrar que “diversas instituições utilizam termos diferenciados para definir um mesmo objeto de pesquisa” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 20). Além da problemática conceitual, a análise crítica também se relaciona com a questão metodológica da pesquisa, neste sentido, no item intitulado como Controvérsias, a análise comparativa entre as pesquisas demonstra que, conforme conceito utilizado e seus critérios de definição, os dados produzidos são diferentes entre si. Porém, por não haver um caráter conclusivo, não fica clara qual a intenção desta análise, apenas que alguns conceitos são mais relativos ou específicos que outros. Esta abordagem que retoma e analisa diversos estudos a respeito do fenômeno tratado então como vila é caracterizada como uma Voz Analítica Crítica.

A análise crítica a respeito de pesquisas institucionais já desenvolvidas sobre o fenômeno abordado constitui um posicionamento a respeito das vilas que visa apresentar uma amplitude de abordagens e elaborações conceituais sobre o fenômeno, neste sentido são apresentados estudos de déficit habitacional, moradias inadequadas e necessidades habitacionais, da Fundação João Pinheiro, bem como de aglomerados subnormais do IBGE. Pelas denominações, nota-se que os conceitos apresentados pela Fundação João Pinheiro estão relacionados à unidade habitacional e são comparados entre si, mostrando a complementaridade entre os conceitos e, logo, os estudos e seus resultados. Já o caso do IBGE, o conceito aglomerado subnormal está relacionado a agrupamentos de no mínimo 51 habitações, motivo de crítica da análise que considera esta metodologia falha e que demonstra através de dados dos estudos municipais que a população de moradores em núcleos de até 50 domicílios é considerável, demonstrando que a dimensão não deve ser um critério para definir o fenômeno. Em resumo, estes estudos utilizam termos e metodologias de definição distintas entre si o que acaba gerando resultados divergentes, demonstrando dificuldades que as instituições tem em lidar com o fenômeno, neste sentido, este posicionamento é caracterizado como um SD Retomada Estudos, e sua posição é esquematizada na figura 30. Mantêm-se aqui a Linguagem dos demais e a Língua Legitimação Científica, porém com Voz Analítica Crítica.

Figura 30 – Esquema posição do SD Retomada Estudos



Fonte: elaboração da autora.

Também foi identificada no texto, na Língua denominada Legitimação Científica, uma abordagem de caráter mais técnico com viés operacional relacionado ao processo de pesquisa. A abordagem foca em questões práticas do estudo que visa “mensurar, através do censo, o universo dos núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 28), porém, “limitando-se [...] a um censo quantitativo através da

contagem total de domicílios dos mesmos” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 26). O caráter operacional do discurso está presente nos momentos de apresentação dos critérios de definição de vilas e núcleos irregulares e nas descrições das etapas da pesquisa, como a preparação da base de coleta e realização da pesquisa de campo, sendo assim, esta Voz identificada no discurso é denominada Operacional.

A Voz Operacional acaba por constituir um posicionamento a respeito das vilas que foca na demonstração metodológica do estudo. Segundo a publicação, a pesquisa teve duas (02) etapas importantes: inicial e preparatória, e realização de pesquisa de campo. A etapa inicial da pesquisa é de constituição de uma base de informação sobre as vilas que sirva de arcabouço para a pesquisa de campo, sendo descrita como um desafio devido à falta de material disponível na prefeitura sobre o fenômeno. A ausência de informação deve-se a não realização de outros estudos sobre o tema em período recente, por isso, as informações disponíveis na prefeitura são “um antigo mapa de Porto Alegre que trazia demarcado um grande número de núcleos, vilas e loteamentos irregulares” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 28) e “listagens de vilas que diversas secretarias e autarquias municipais utilizam em função de estudos e prestação de serviços específicos” (PORTO ALEGRE, 2000). Na pesquisa de campo ocorreram a identificação, localização e contagem das vilas e seus domicílios, sendo usados como instrumentos de apoio:

Os mapas de levantamento topográfico que o DEMHAB dispõe em seus arquivos em função de projetos habitacionais, o mapa antigo das vilas de Porto Alegre e o Guia das ruas do Município de Porto Alegre, de 1997 (PORTO ALEGRE, 2000, p. 29).

Apesar da objetivação e da descrição metodológica do estudo, a pesquisa como um todo ocorreu de forma artesanal e manual e com diversas interrupções, justificando o não cumprimento de sua realização no prazo estimado de um (01) ano. O posicionamento que trata a vila a partir da descrição do processo de levantamento dos dados é caracterizado como SD Metodologia de Pesquisa.

Outro posicionamento também identificado na Voz Operacional diz respeito à definição de núcleos e vilas irregulares desenvolvida para a pesquisa em questão. A definição do fenômeno está relacionada à delimitação do universo da pesquisa que é apresentado a partir da composição formal da cidade “que se divide em duas categorias de habitantes,

os regulares e irregulares” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 26). A respeito da irregularidade dos habitantes, o estudo ainda aponta diferenças entre estes, sendo alguns moradores de loteamentos irregulares e clandestinos e outros do fenômeno estudado que é definido como:

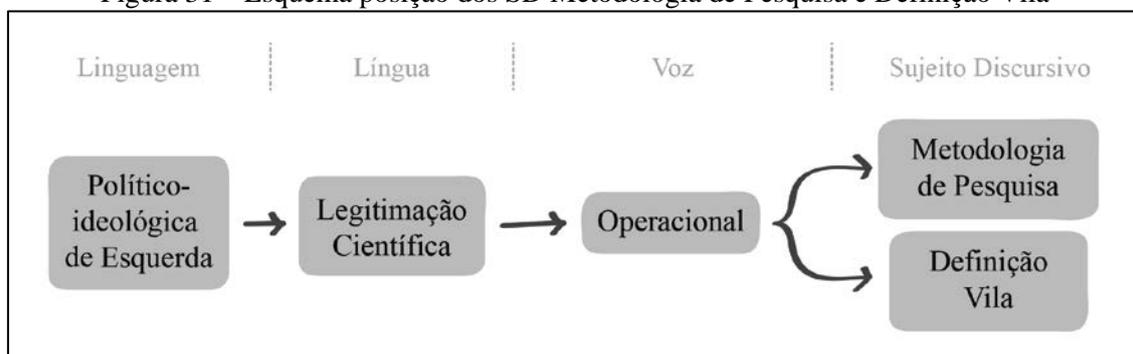
Núcleos e vilas irregulares (objeto desta pesquisa): são formados por moradias em área pública ou privada com problemas de irregularidade fundiária, e com um grau variável de deficiência de infraestrutura urbana e serviços (PORTO ALEGRE, 2000, p. 26, grifo da autora).

Nota-se que o foco da definição, ou seja, o critério constituidor do fenômeno pesquisado diz respeito à irregularidade fundiária da moradia, cabendo às questões qualitativas, mesmo que características físicas como o fornecimento de serviços e infraestrutura, o tratamento de forma genérica. A irregularidade fundiária está relacionada à questão legal da propriedade da terra, ou seja, “cujos habitantes não tem nenhum contrato legal que lhes assegure permanência no local” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 39).

Por trata-se de uma abordagem abrangente, em que “não são consideradas as más condições de habitabilidade dos domicílios, as carências de água, luz, esgotos pluvial e cloacal, pavimentação, acessos, serviços (PORTO ALEGRE, 2000, p. 39), algumas situações peculiares acabam sendo englobadas no estudo, como o caso de algumas vilas que integram programas de regularização fundiária da prefeitura, mas estão no levantamento “porque menos de 85% de seus lotes estão com algum tipo de contrato junto ao DEMHAB, proprietário das áreas” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 39). Outra situação peculiar descrita no estudo como ocupações são as “áreas construídas anteriormente à irregularidade, tais como conjuntos residenciais” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 40), ou seja, conjuntos de habitação popular regulares cujas unidades foram ocupadas sem contrato ou registro legal. Estão também inclusas no estudo devido ao critério da regularidade legal, “áreas cujos habitantes tem consentimento (muitas vezes tácito) dos proprietários mas não tem contratos jurídicos que lhe assegurem a permanência” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 39). Esse posicionamento a respeito da vilas e núcleos irregulares que visa sua objetivação para quantificação é caracterizado como SD Definição Vila e sua posição é esquematizada na figura 31 juntamente com o posicionamento Metodologia de Pesquisa, pois ambos possuem a mesma LLV. Destaca-

se que a Linguagem permanece Político-ideológica de Esquerda e a Língua permanece Legitimação Científica.

Figura 31 – Esquema posição dos SD Metodologia de Pesquisa e Definição Vila



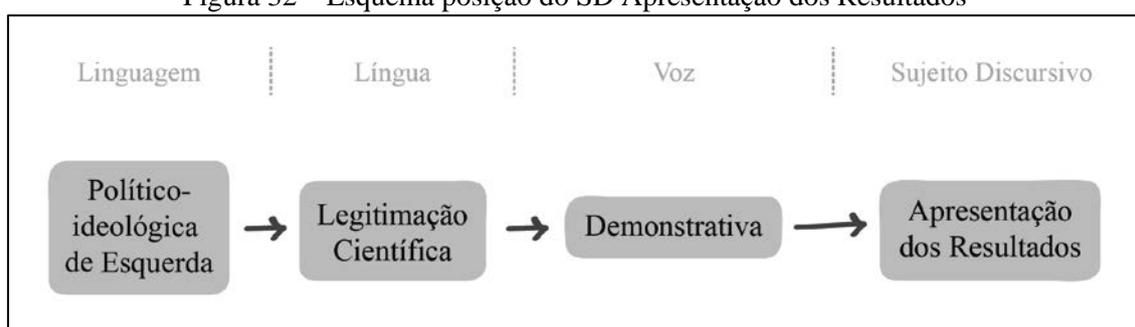
Fonte: elaboração da autora.

Ainda na Língua Legitimação Científica, pode-se identificar uma abordagem a respeito das vilas através da explanação da pesquisa realizada e da descrição dos resultados. Esta abordagem, apesar de focar na apresentação dos dados de população e tentativa de comparação com os estudos anteriores, tem um caráter descritivo a partir da análise dos quadros de resultados e acaba elaborando afirmações de caráter conclusivo sobre o estudo e sobre algumas características das vilas. A abordagem também apresenta mapeamentos cartográficos com listagem enumerando e localizando vilas e núcleos, e descrição de algumas peculiaridades encontradas a partir do estudo. As peculiaridades são apresentadas em forma de *cases* com o nome da vila ou o tema abordado na descrição, e estão relacionadas a aspectos como desmembramentos de vilas, confusões em relação aos nomes oficial e local do fenômeno, e questões relacionadas a vilas em processos de regularização, mas que tem taxa de irregularidade suficiente para inseri-las no estudo. A abordagem que apresenta os resultados do estudo de forma descritiva e que enumera alguns casos peculiares dos resultados é denominada como uma Voz Demonstrativa.

A Voz Demonstrativa constitui um posicionamento a respeito das vilas que foca na explanação e apresentação dos resultados do estudo como uma forma de esclarecimento sobre um fenômeno pouco estudado pela Prefeitura de Porto Alegre. O primeiro resultado apresentado é um quadro comparativo com os estudos municipais anteriores, no intuito de realização do que é chamado de “evolução das características de habitação e serviços de 1950 a 1998” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 29). Diferente da definição das

vilas e do foco do estudo na questão da irregularidade fundiária legal, este quadro comparativo histórico aborda o fenômeno a partir de aspectos físicos e materiais da habitação e da condição de abastecimento de serviços básicos. Os dados de quantidade de vilas são apresentados segundo escala de grandeza do fenômeno, demonstrando que “a maior parte dos núcleos e vilas situa-se na faixa de 1 a 100 domicílios” (PORTO ALEGRE, 2000, p. 33), porém, em termos de domicílio, esse número não é tão significativo, o que não impede de reforçar a falha metodológica do IBGE que não computa em seus censos os núcleos de 1 a 50 domicílios. As vilas também são apresentadas distribuídas por regiões do OP, desde seu mapeamento e listagem, juntamente com a identificação dos bairros, como numericamente, através da quantificação e proporção de vilas por região. Nota-se que os resultados da pesquisa são apresentados principalmente em relação à quantidade de vilas e de domicílios, visto que a pesquisa de campo não coletou informação de população total do fenômeno, apenas de uma amostra que foi estimada para o restante da cidade com base no cálculo da densidade desta amostra. Este SD que constitui um posicionamento que foca na descrição e demonstração dos resultados é denominado de Apresentação dos Resultados e sua posição é esquematizada na figura 32. Destaca-se a permanência da Linguagem Político-ideológica de Esquerda e da Língua Legitimação Científica, porém com Voz Demonstrativa.

Figura 32 – Esquema posição do SD Apresentação dos Resultados

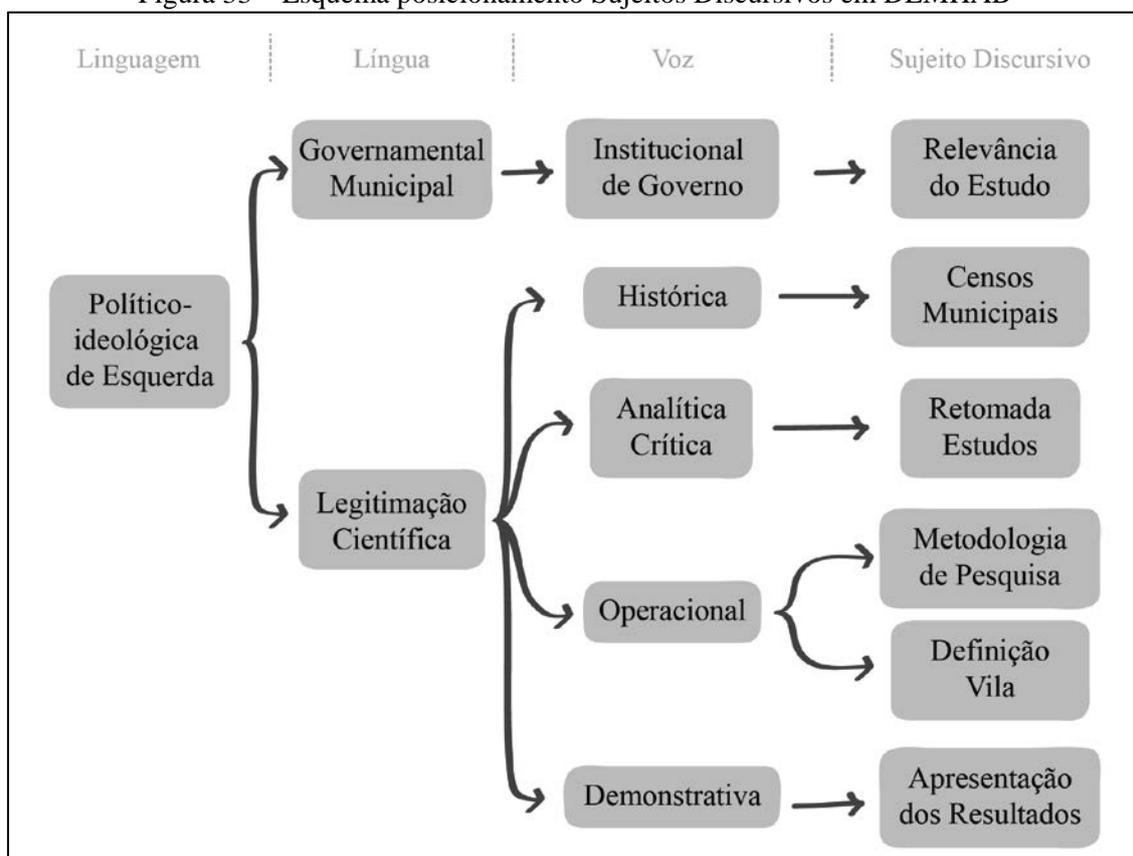


Fonte: elaboração da autora.

A figura 33 refere-se a um esquema que apresenta as posições de todos os SD identificados no MIFPA. Em resumo, foram identificados seis (06) SD, todos apresentando a mesma Linguagem Político-ideológica de Esquerda, porém apenas o SD Relevância do Estudo é posicionado por Língua e Voz caracterizadas, respectivamente, como Governamental Municipal e Institucional de Governo. Os outros cinco (05) SD

possuem Língua denominada de Legitimação Científica, e suas Vozes são distintas, exceto os SD Metodologia de Pesquisa e Definição Operacional que possuem Voz Operacional.

Figura 33 – Esquema posicionamento Sujeitos Discursivos em DEMHAB



Fonte: elaboração da autora.

### 3.2.2. A favela do DEMHAB

O contexto do Mapa da Irregularidade Fundiária é da década de 1990 e o ano 2000, etapas de produção e publicação do estudo. Politicamente, no ano 2000, a cidade era administrada, pelo quarto mandato consecutivo, por um partido de esquerda, o PT. Neste período a cidade ficou mundialmente conhecida devido à implementação, em 1989, pela Frente Popular do PT, do Orçamento Participativo (OP) como ferramenta de participação popular na definição dos investimentos públicos (FEDOZZI, 2001 [1997]). Seu reconhecimento mundial fez com que a cidade fosse sede das três (03) primeiras edições do Fórum Social Mundial nos anos 2001, 2002 e 2003 (HISTÓRIA, 2016).

A interpretação do significado favela no enunciado do DEMHAB é estabelecida através da relação entre as posições dos SD's identificados. Essas posições caracterizam-se pela combinação entre Linguagem, Língua e Voz, e são cinco (05) no documento, porém caracterizam a posição de seis (06) SD's. Todos os SD's possuem Linguagem Político-ideológica de Esquerda, no entanto apenas o SD Relevância Estudo é posicionado através da Língua Governamental Municipal e da Voz Institucional de Governo. A Língua Legitimação Científica é comum aos outros SD's, sendo a Voz Histórica constituidora do SD Censos Municipais, a Voz Analítica Crítica constituidora do SD Retomada Estudos, a Voz Operacional constituidora do SD Metodologia de Pesquisa e do SD Definição Vila, e a Voz Demonstrativa constituidora do SD Apresentação dos Resultados.

O SD Relevância Estudo entende a favela como uma área residencial especial da cidade, por apresentar especificidades em relação ao restante do município, e que, neste sentido, necessita de políticas públicas voltadas para sua problemática. A realização de um estudo municipal é tida como necessária para criar uma base de dados sobre o tema que facilite e auxilie a destinação e aplicação destas políticas. A relação entre o SD Relevância Estudo e o SD Censos Municipais ocorre principalmente pela questão ideológico-política, visto que, para o SD Censos Municipais, a favela é entendida como um fenômeno que foi tratado pelos outros governos municipais como um problema a ser erradicado e de maneira a promover a segregação social. Sendo assim, a realização de um estudo municipal é necessária não apenas para elaboração de uma base de dados municipal, mas porque é o quarto recenseamento realizado pela Prefeitura de Porto Alegre, sendo o primeiro produzido em mais de 20 anos e que demonstra preocupação em solucionar a questão da favela não a considerando um problema a ser erradicado, mas como um fenômeno que possui problemáticas que necessitam de políticas sociais e urbanas específicas.

Se a relação entre o SD Relevância Estudo e o SD Censos Municipais se dá basicamente pelo viés político-ideológico, a relação entre o SD Censos Municipais e o SD Retomada Estudos ocorre também com intuito de garantir uma legitimação científica. O SD Retomada Estudos entende a favela como um fenômeno que tem sua realidade quantitativa distorcida e dificultada por estudos que circunscrevem a favela de formas

diversas, divergentes e até restritas, como o caso dos aglomerados subnormais do IBGE, ou seja, falta uma compatibilização entre esses estudos. Da mesma forma, o SD Censos Municipais também aborda o fenômeno a partir de outros estudos, porém problematizando sua construção social e não estatística. Tanto no SD Censos Municipais como no SD Retomada Estudos relata-se a dificuldade de outras instituições e outros governos em lidar com o fenômeno cientificamente, buscando, o documento do DEMHAB, uma garantia de legitimação do estudo das vilas de Porto Alegre no plano científico, no que diz respeito a método e técnicas. A legitimação também ocorre no plano político-ideológico em que, institucionalmente, tenta-se afirmar um projeto de um governo de esquerda.

Percebe-se também que a legitimação científica permeia a relação entre o SD Retomada Estudos, o SD Definição Vila e o SD Metodologia de Pesquisa, visto que o primeiro, ao detectar problemas em outros estudos sobre as favelas, compreende-as como um fenômeno conceituado e estudado de formas variadas, o que prejudica a compreensão de sua realidade estatística, refletindo nas decisões operacionais de pesquisa defendidas pelo SD Definição Vila e pelo SD Metodologia de Pesquisa. Para o SD Definição Vila a favela é uma questão prioritariamente relacionada ao problema da irregularidade fundiária, e por não ser tratado de forma objetiva, o entendimento do fenômeno permeia questões relacionadas às más condições de habitabilidade das habitações e às carências de serviços de infraestrutura. A decisão da identificação de favela através da irregularidade fundiária e da supressão do critério de características de cunho qualitativo apresentada pelo SD Metodologia de Pesquisa ocorre com intuito de facilitar a execução da pesquisa que é limitada em termos de pessoal e tecnologia, visto que a prefeitura de Porto Alegre possui, mesmo que descentralizado em secretarias, o cadastro dos domicílios em condição irregular no município. Da mesma forma, a relação entre o SD Retomada Estudos, o SD Definição Vila e o SD Metodologia de Pesquisa é estabelecida e, por mais que o DEMHAB, através do estudo, esteja produzindo informações também divergentes em relação aos outros estudos nacionais, a legitimação da pesquisa ocorre, pois é constituída uma base de dados municipal própria que compreende a realidade estatística da irregularidade fundiária da cidade. Ou seja, já que a produção estatística sobre favela é considerada pelo DEMHAB variada e divergente, a melhor alternativa é a elaboração de um estudo próprio com base em decisões também próprias, independente

das condições limitadas de realização do processo de pesquisa e dos condicionantes relacionados.

Visto que a elaboração de uma base de dados própria é o desfecho da legitimação científica do estudo do DEMHAB, o SD Definição Vila, o SD Metodologia de Pesquisa e o SD Apresentação de Resultados relacionam-se no intuito de consolidar as decisões próprias da instituição através da divulgação do seu estudo e dos seus resultados que constituem uma forma de materialização dos critérios e métodos de pesquisa. Assim como o SD Definição Vila, o SD Metodologia de Pesquisa constrói um entendimento de favela que vai além da irregularidade fundiária e contempla características habitacionais como carências de serviços e habitabilidade da edificação. Ou seja, as questões físicas e de abastecimento de serviços básicos podem não ser consideradas critérios de definição de vila devido à limitação do estudo em termos de execução, conforme o SD Metodologia de Pesquisa, porém, são consideradas peculiaridades do fenômeno que, na medida do possível, foram levantadas a título de informação adicional.

Através da relação entre os SD's do documento do DEMHAB, percebe-se que a questão prioritária do enunciado diz respeito à legitimação científica do estudo, independentemente da definição e dos critérios de identificação do fenômeno favela. Ou seja, prioriza-se a consolidação e o reconhecimento da importância de execução de um estudo próprio do DEMHAB para a elaboração de uma base de dados própria que não dependa de outras instituições e que siga seus próprios critérios, por mais que a construção destes critérios não tenha a mesma relevância para o estudo. Da mesma forma que a legitimação científica, o reconhecimento do estudo do DEMHAB também se estabelece no contexto político-ideológico de consolidação de um governo de esquerda. Neste sentido, o entendimento do significado favela também perde força frente à necessidade de afirmação de um projeto de governo.

Por mais que se tenha constatado que, para o DEMHAB, o entendimento de favela tem menos relevância que as legitimações científica e política, considera-se importante para esta pesquisa de mestrado estabelecer o significado da contribuição do estudo do DEMHAB sobre favela. Nota-se que o SD Relevância do Estudo aborda a favela a partir de uma preocupação com os problemas sociais do fenômeno que é caracterizado pela falta de moradia. Da mesma forma, o SD Censos Municipais também constitui um

entendimento de favela devido a aspectos sociais como a segregação e o preconceito existentes em relação a seus moradores pela sociedade e principalmente pelos estudos municipais realizados anteriormente.

Apesar da demonstração de uma preocupação de caráter social por parte do SD Relevância do Estudo, o foco de suas políticas diz respeito à problemática da irregularidade fundiária e da necessidade de regularização jurídica das habitações, como se a solução deste problema legal resolvesse por tabela questões qualitativas e sociais. Esta relação entre favela e a irregularidade fundiária também é demonstrada pelo SD Definição Vila que, apesar de mencionar outros problemas do fenômeno, como a falta de serviços básicos e as más condições de habitabilidade das moradias, foca o estudo, inclusive o nome da publicação do DEMHAB, a mapear a irregularidade fundiária do município. Percebe-se, tanto no SD Relevância do Estudo com no SD Definição Vila, que há uma tentativa de relação entre a favela e a irregularidade fundiária, e entre a questão legal da terra e os problemas de habitabilidade e carências de serviços básicos. Fato que demonstra uma intenção de relacionar a favela a uma associação de critérios e de diminuir ou relativizar o foco do estudo, conforme defende o SD Metodologia de Pesquisa, em identificar o fenômeno apenas por problemas legais fundiários, devido a limitações operacionais de pesquisa.

A produção estatística como resultado do estudo sobre o fenômeno é abordada pelo SD Apresentação dos Resultados. O estudo com foco na questão da irregularidade fundiária acaba produzindo dados de população e domicílios nas vilas de Porto Alegre e que são apresentados na tabela 6. Por tratar de um único estudo realizado a partir da definição de vila como irregularidade fundiária, não há possibilidade de comparação com outras pesquisas municipais, deste modo, relaciona-se os dados do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) com os dados da própria cidade, cujas informações de população total, de domicílios e densidade são retiradas do censo de 2000 do IBGE (BRASIL, 2000). Ressalta-se que, apesar de tratar-se de um estudo quantitativo, o único dado levantando de forma geral no estudo é a quantidade de domicílios. A população de vilas foi estimada a partir do levantamento de uma amostra populacional que abrange 1.920 domicílios e 7.481 habitantes, sendo o cálculo de população de vilas baseado na densidade da amostra e no número total de domicílios totais coletados.

Tabela 6 – População total e população em vila de Porto Alegre em 2000 segundo DEMHAB

Dados	População (hab.)	Domicílios (dom.)	Densidade (hab/dom)
Núcleos e vilas <sup>a</sup>	284.922	73.057	3,90
Porto Alegre <sup>b</sup>	1.360.590	451.833	3,01

Elaboração da autora conforme a: PORTO ALEGRE, 2000; b: BRASIL, 2000.

Os dados gerais de vilas demonstram que a amostra de coleta de dados compreende pouco mais de 10% dos domicílios totais em vilas, sendo considerada pequena, comprovando as dificuldades de realização do estudo. No entanto, a partir dos dados disponibilizados, pode-se perceber que a parcela da população de Porto Alegre que vive em áreas com problemas jurídicos em relação à questão fundiária é de aproximadamente 21% da população total da cidade, valor consideravelmente alto se comparado ao Rio de Janeiro, cidade em que, há mais de século, surgiram as primeiras favelas brasileiras e cuja proporção de população em favelas em 2000 é de 18,7% da população total do município (BRASIL, 2000). O valor também é considerado alto se Porto Alegre for analisada como exemplo mundial de democracia participativa (FEDOZZI, 2001 [1997]) e administrada por um governo de esquerda (MARICATO, 2013). Porém, conforme o SD Censos Municipais demonstra, o problema das favelas é antigo e seus dados surpreendentes independem da gestão pública da época.

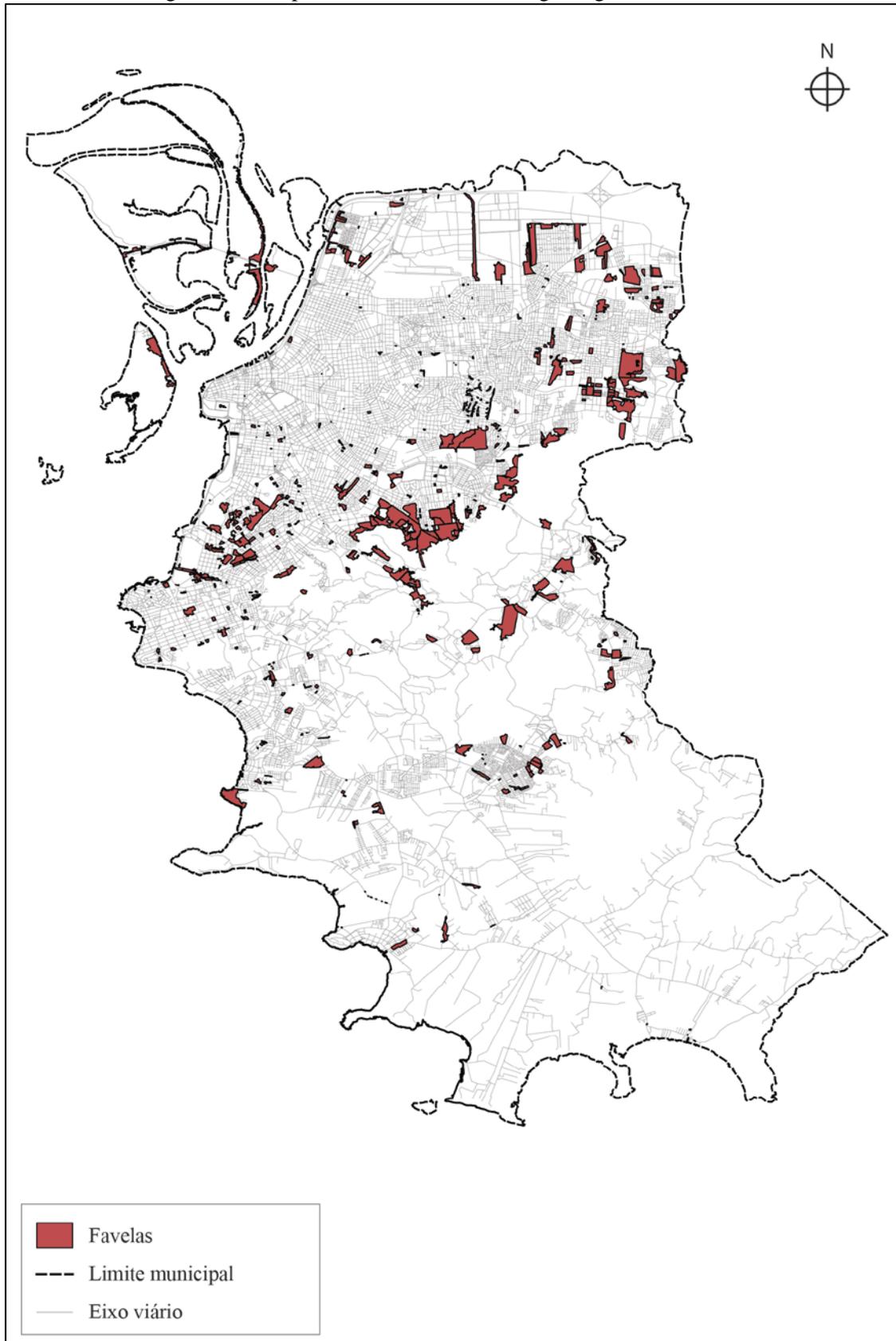
Ainda na tabela 6, nota-se que a densidade habitacional nas vilas é consideravelmente maior que a do município, o que reforça a ideia de que a qualidade de vida em locais com problemas de irregularidade fundiária é menor que a da cidade de um modo geral. Cabe ressaltar que os dados de população total de Porto Alegre fornecidos pelo IBGE (BRASIL, 2000) são referentes a toda a cidade, seja ela regular ou não, neste sentido, se a parcela informal da cidade tende a ter densidade mais elevada, a densidade apenas da parte formal da cidade deve ser ainda menor que 3,01 hab/dom, aumentando a diferença entre a cidade formalizada e o fenômeno. O dado de densidade apresentado pelo SD Apresentação dos Resultados não apenas reforça as diferenças do fenômeno em relação à cidade, como também demonstra a relação estabelecida pelo SD Relevância do Estudo e pelo SD Definição Vila entre a irregularidade fundiária e os problemas de habitabilidade das moradias, como a superlotação.

A partir da relação entre os SD's e da análise dos efeitos estatísticos, pode-se interpretar o significado favela da contribuição do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) como uma problemática urbana entendida como uma ocupação irregular que ocorre em termos de ausência de título de propriedade do terreno e que deve ser tratada prioritariamente com políticas públicas habitacionais e diretrizes de regularização fundiária que insiram o fenômeno na cidade formal. O entendimento de favela apenas como uma ocupação irregular, ou seja, por um único critério, é determinado não só por questões operacionais de dificuldade de levantamento de dados e execução de pesquisa de campo, mas também pela importância de realização de um estudo mais abrangente e próximo da realidade em termos de identificação do fenômeno. No entanto, por mais que a definição operacional do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) priorize o critério da irregularidade fundiária, o significado favela para a instituição também está relacionado a problemas habitacionais, como altas densidades, carências de serviços básicos e baixa qualidade das habitações. Resta analisar a territorialização dos dados de vila do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) para interpretar o significado favela da produção cartográfica que é efeito desse discurso.

### **3.2.3. Territorialização das favelas do DEMHAB**

A cartografia com base nos dados do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) é apresentada na figura 34 e foi desenvolvida para esta análise da mesma forma que o DEMHAB apresenta a territorialização das vilas de Porto Alegre em sua publicação (PORTO ALEGRE, 2000). Sendo assim, a territorialização dos dados de favela utiliza como base cartográfica os eixos viários de Porto Alegre e o limite municipal, com o intuito de contextualizar a localização das vilas em relação ao município.

Figura 34 – Mapa de favelas de Porto Alegre segundo DEMHAB



Fonte: elaboração da autora, conforme PORTO ALEGRE, 2000.

Por mais que haja uma preocupação em relacionar a posição das vilas em relação às ruas da cidade, a cartografia desenvolvida pelo DEMHAB foca especificamente no município de Porto Alegre, que, mesmo sendo objeto do estudo, carece de contextualização em relação seu entorno, que no mapa não existe. Interpreta-se que o DEMHAB considera a falta de contextualização dos limites da cidade com o seu entorno como desnecessária, visto que o objetivo principal do estudo é a produção de uma base a ser utilizada pela própria prefeitura que tem conhecimento suficiente do município e seu contexto. Além disso, ressalta-se que o DEMHAB busca com o estudo uma legitimação tanto política como científica e a limitação da cartografia aos limites de Porto Alegre ressalta não só o caráter municipal da escala estudada, como o caráter da instância que produz o estudo, ou seja, um departamento da prefeitura municipal.

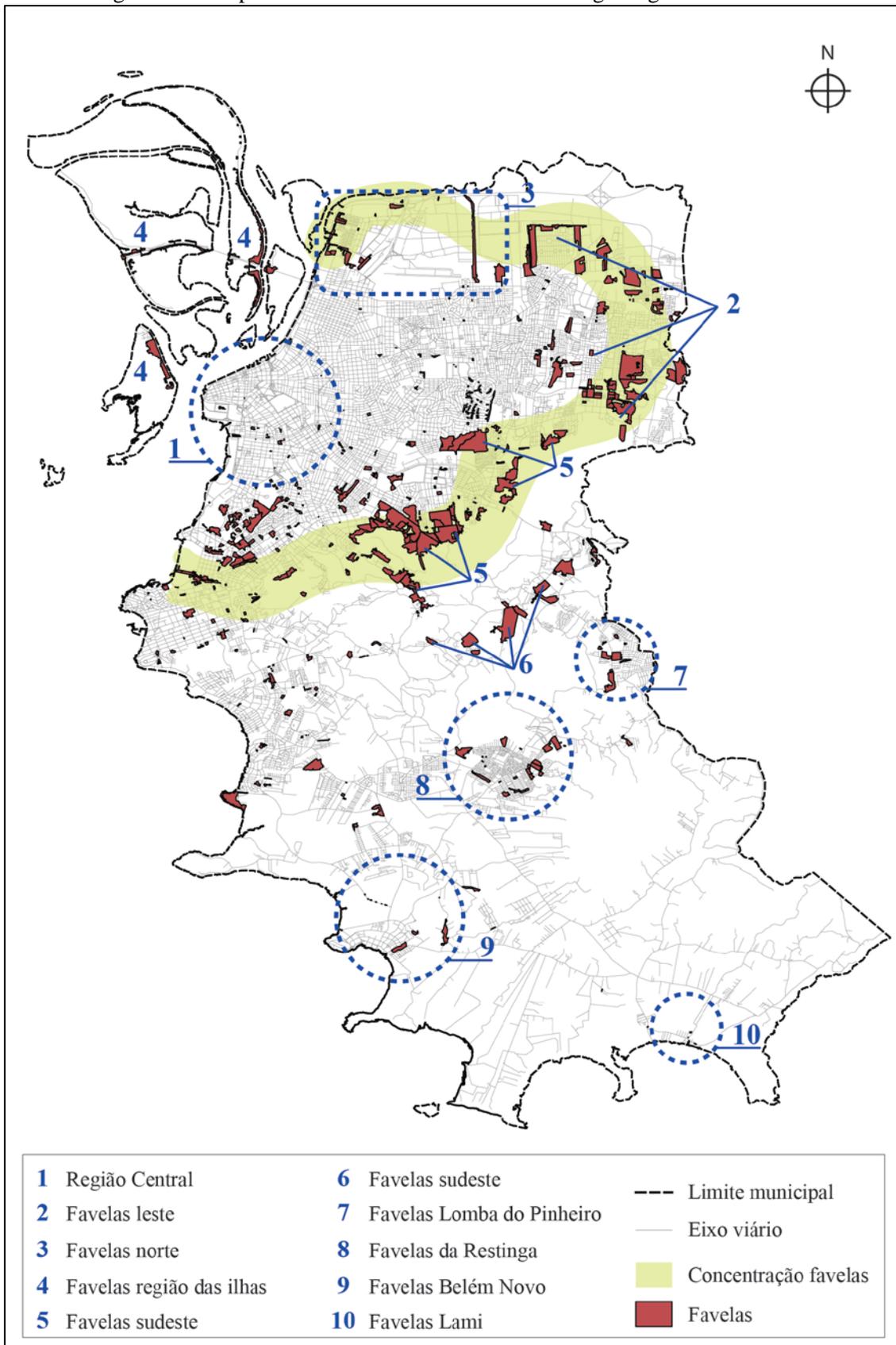
A partir do mapeamento, pode-se identificar a existência de uma granulação variada em relação ao tamanho das favelas, destacando a presença de ocupações de dimensões pequenas. A variedade de dimensões e a ocorrência da granulação pequena acabam sendo reflexo do entendimento de favela pelo SD Definição Vila através apenas do critério da irregularidade fundiária, sem ter, por exemplo, critério de dimensão mínima para detecção do fenômeno, estando contidas no mapeamento ocupações de apenas uma (01) unidade habitacional. A existência de um único critério de identificação de vila é constituída também pela relação entre o SD Metodologia de Pesquisa e o SD Retomada Estudos, visto que o fenômeno é identificado pelo critério da irregularidade fundiária tanto pela dificuldade operacional de execução da pesquisa de campo, como pela crítica a outros estudos sobre o fenômeno e pela importância de realização de um estudo mais abrangente e próximo da realidade. O que a cartografia acaba revelando é que, por mais que o critério único facilite a coleta de dados, esta tarefa também pode ser dificultada, visto que uma definição mais abrangente e menos restrita resulta em quantidades maiores de dados a serem levantados. A análise do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) verificou que um dos motivos da utilização de um único critério de identificação de favelas era a dificuldade metodológica, por outro lado, a análise da cartografia, que possibilita verificar uma quantidade considerável de favelas distribuídas pela cidade e com tamanhos variados, refuta o motivo da dificuldade metodológica defendido pelo SD Metodologia de Pesquisa e reforça então o posicionamento do SD

Retomada Estudos que entende o fenômeno apenas pela irregularidade fundiária devido à abrangência do critério.

Se o entendimento de favela como uma questão relacionada à irregularidade fundiária é reforçado através da análise cartográfica do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), o mesmo não ocorre com o significado favela entendido pelo SD Relevância do Estudo e pelo SD Definição Vila como um fenômeno que também apresenta carência de serviços básicos e más condições habitacionais. A cartografia produzida a partir do critério único da habitação com problemas legais fundiários não territorializa as características físico-materiais da favela, o que acaba por impossibilitar esse tipo de verificação, mesmo os problemas habitacionais e de abastecimentos de serviços sendo atribuídos ao fenômeno. Ou seja, não há como verificar através da cartografia se a relação estabelecida pelos SD's do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) entre a irregularidade fundiária e os problemas de habitabilidade e carências de serviços básicos ocorre de fato, neste sentido, o entendimento de favela atribuído à cartografia do DEMHAB segue reforçando o critério da irregularidade fundiária.

Outro aspecto que a cartografia permite analisar são os padrões de ocupação e distribuição do fenômeno na cidade. Esta análise é apresentada na figura 35, mapa que também corresponde à territorialização dos dados do estudo do DEHMAB (PORTO ALEGRE, 2000), como a figura 34, mas que são adicionadas informações provenientes da análise e que facilitam a compreensão dos argumentos desenvolvidos.

Figura 35 – Mapa de análise das favelas de Porto Alegre segundo DEMHAB



Fonte: elaboração da autora, conforme PORTO ALEGRE, 2000.

A partir da figura 35, nota-se que as favelas do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) estão localizadas, em sua maioria, ao norte do centro geográfico do município, área considerada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) (PORTO ALEGRE, 2010) como de ocupação intensiva e cuja malha viária apresenta maior densidade. Na metade sul do município, região considerada como de ocupação rarefeita (PORTO ALEGRE, 2010) e caracterizada por conter atividade hortifrutigranjeira e condomínios horizontais de alta renda, estão distribuídas favelas de menor dimensão e em menor quantidade.

A respeito da metade norte do município, percebe-se que quantidade considerável de favelas estão dispostas em uma faixa, identificada no mapa pela cor amarela, e situada na borda da malha viária densa da cidade. Esta faixa dispõe-se ao redor da região central de Porto Alegre, marcada pelo número 1, e onde estão situadas favelas de pequenas dimensões e em pequena quantidade. Em relação às favelas situadas na faixa de borda, além da grande quantidade, essas ocupações também se caracterizam por conter, em sua maioria, favelas de grandes dimensões e localizadas de forma contígua ou próximas uma das outras. Ao norte, nordeste e leste, essa faixa de borda acompanha o limite municipal, como o caso das favelas identificadas no mapa pelo número 2 que se situam em região tradicionalmente conhecida pela localização de bairros populares provenientes da implantação de grandes condomínios habitacionais e que está na divisa com os municípios Alvorada e Cachoeirinha da Região Metropolitana de Porto Alegre. A porção norte da faixa amarela, em que estão localizadas as favelas identificadas pelo número 3, é caracterizada pela proximidade da área central da cidade, porém, é uma área também próxima a grandes equipamentos como rodovias e aeroporto e de cota baixa em relação ao Lago Guaíba, com risco de alagamentos. Ainda a respeito de ocupações periféricas, destaca-se a localização de favelas na região das ilhas, área identificada pelo número 4 e que, assim como a norte, também possui problemas de alagamentos. A faixa de borda da malha viária densa nem sempre coincide com a borda municipal, como o caso das favelas, identificadas pelo número 5, localizadas ao sudeste da faixa amarela e que estão dispostas de forma contígua formando grandes aglomerações de favelas. Nesta região, a redução da densidade da malha viária ocorre devido à formação de morros, zona considerada como área de interesse ambiental

(PORTO ALEGRE, 2010) e que abriga outras favelas de tamanhos variados e dispersas no território, identificadas pelo número 6.

Em relação à porção sul do município e de ocupação rarefeita, além da pouca quantidade de favelas em relação à metade norte e de ocupação intensiva, pode-se analisar que as favelas distribuem-se ao longo da malha viária urbana de forma menos concentrada. Por mais que o grau de dispersão de favelas seja maior ao sul do município, em algumas situações de núcleos isolados de ocupação mais intensiva as favelas localizam-se agrupadas ao redor desses núcleos, configurando, assim como na metade norte de Porto Alegre, uma ocupação de borda. São exemplos desse tipo de ocupação as favelas localizadas nos bairros Lomba do Pinheiro, Restinga, Belém Novo e Lami e identificadas no mapa pelos números 7, 8, 9 e 10 respectivamente. Percebe-se também que, quanto mais ao sul do município, menor é a quantidade de favelas e menores são as suas dimensões, ou seja, as favelas estão distribuídas onde há rede de infraestrutura, por isso a localização próxima a núcleos de urbanização nessa região de ocupação rarefeita, então, se ao sul os núcleos urbanizados são cada vez menores e rarefeitos, o mesmo ocorre com as favelas. O caráter de borda do fenômeno indica que as favelas estão distribuídas pela cidade conforme disponibilidade de áreas para ocupação, porém, a relação de redução das favelas e das suas dimensões juntamente com a redução dos núcleos de urbanização situados em região de ocupação rarefeita demonstra que o fenômeno está também relacionado com a possibilidade de acesso à infraestrutura urbana.

Através da análise cartográfica interpreta-se o significado favela na cartografia do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) como uma ocupação prioritariamente periférica, seja localizada na borda do município, ou na borda do tecido urbano consolidado, ou ainda na borda de núcleos isolados de urbanização. As favelas do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), quando próximas à região central da cidade, ou seja, nas zonas de ocupação densa, com baixo número de terras disponíveis e onde o mercado imobiliário age mais fortemente, estão em áreas pouco valorizadas ou são ocupações com poucas residências e de dimensões e população pequenas. Porém, existem favelas de dimensões pequenas em outras partes da cidade, embora as favelas de maior dimensão predominem nessas regiões. Sendo assim, a favela na cartografia do

DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) é um fenômeno que abrange todo o município, o que reflete, assim como a variedade em relação às dimensões das ocupações, a irregularidade fundiária como critério único de definição do fenômeno. No entanto, a predominância de favelas em áreas de borda, não necessariamente em termos geográficos, mas no que diz respeito à cidade consolidada indica que a favela como uma ocupação irregular fundiária está associada a outros aspectos como a disponibilidade de áreas livres para sua implantação e a possibilidade de acesso à rede de infraestrutura urbana, características que não ficaram claras com a análise do discurso e dos dados matemático-estatísticos do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000).

### 3.3. Os censos do IBGE em escala municipal

Os censos demográficos do IBGE fornecem dados em variados níveis, pois sua coleta é realizada em todo território nacional, tendo como referência o setor censitário, unidade territorial de controle cadastral da coleta. A respeito das informações municipais fornecidas pelos censos, a definição de aglomerado subnormal permanece a mesma do estudo em escala nacional, cuja análise de posição de sujeitos e significado já foi estabelecida nos itens 2.3.2 e 2.4.2<sup>37</sup>. Sendo assim, este item constitui de complementação da análise do documento do IBGE (BRASIL, 2011b) através da interpretação do significado favela nos dados matemático-estatísticos sobre Porto Alegre que são efeito do discurso do institucional.

A interpretação do significado favela nos dados provenientes do discurso do IBGE (BRASIL, 2011b) na escala municipal inicia como a tabela 7 que apresenta informações populacionais e de domicílios totais em Porto Alegre e em favelas. Assim como nos dados nacionais, a produção estatística do fenômeno é o foco estabelecido pelo SD Quantificação dos Resultados que apresenta as favelas de Porto Alegre em valores absolutos e juntamente com dados de população total municipal. As densidades habitacionais são apresentadas para que se possa desenvolver alguma relação entre os dados além da populacional.

---

<sup>37</sup> Ver esquema de Posição dos Sujeitos Discursivos do enunciado do IBGE na Figura 19.

Tabela 7 – População total e população de favela em Porto Alegre no censo 2010 segundo IBGE

	População total (hab)	Domicílios totais (dom.)	População em favelas (hab)	Domicílios em favelas (dom.)
Porto Alegre 2010	1.398.109	508.813	192.843	56 024
Densidade (hab/dom)	2,75		3,44	

Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

A partir da tabela 7, pode-se afirmar que a população em favelas de Porto Alegre (192.843 hab.) equivale a 13,8% da população total municipal (1.398.109 hab), dado que remete à definição operacional de quantidade mínima de habitações e de ocupação em terreno de propriedade alheia. A proporção de 13,8% da população de Porto Alegre vivendo em favelas, se comparada com a proporção nacional de 6,0% de população em favelas (conforme tabela 4), é uma quantidade relativamente alta. No entanto, em relação à proporção de 22% de população em favelas no município do Rio de Janeiro, local tradicionalmente conhecido pela manifestação do fenômeno há mais de século, nota-se que Porto Alegre apresenta melhores condições gerais populacionais. Mesmo assim, a densidade habitacional do fenômeno em Porto Alegre (3,44 hab/dom) é alta em relação à taxa do município (2,75 hab/dom) e, se a densidade habitacional de Porto Alegre for calculada desconsiderando os dados de favela, este valor decresce para 2,66 hab/dom, aumentando a diferença entre as condições de vida da favela e da porção da cidade considerada regular pelo IBGE.

Além dos dados de população e domicílios apresentados pelo SD Quantificação dos Resultados, a favela municipal, assim como os dados nacionais, é construída estatisticamente em relação à adequação dos serviços básicos. Na tabela 8 são apresentados os percentuais de domicílios em favela e em Porto Alegre considerados adequados conforme abastecimento e fornecimento de serviços. Assim como nos dados nacionais, a adequação do abastecimento de água e do serviço de esgotamento sanitário diz respeito à rede geral, no entanto o esgotamento sanitário também está relacionado à utilização de fossa séptica. Já o fornecimento de rede elétrica tem relação com o

fornecimento da rede geral, porém são considerados adequados apenas os domicílios com medidor, independente do seu compartilhamento com outros domicílios, indicador que difere da análise nacional por uma questão de compatibilização das informações municipais.

Tabela 8 – Percentual de domicílios adequados em favelas de Porto Alegre segundo tipo de serviço conforme censo 2010 do IBGE

Tipo de serviço	Favela (%)	Porto Alegre
Abastecimento de água	98,11	99,35
Esgotamento sanitário	78,59	93,90
Energia elétrica	56,66	99,20

Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

A partir das informações apresentadas na tabela 8, nota-se que os percentuais de domicílios com adequação nas favelas de Porto Alegre variam conforme o tipo de serviço, destacando primeiramente o abastecimento de água cujo dado em favela é levemente inferior, mas muito próximo da porcentagem municipal. No entanto, no que diz respeito ao esgotamento sanitário, a adequação da favela é relativamente baixa se comparada com o percentual municipal, o que não quer dizer que os 21,41% restantes dos domicílios em favela não tenham esgotamento sanitário, mas que este serviço é inadequado. O mesmo ocorre com o abastecimento de energia elétrica, dado que informa que pouco mais da metade dos domicílios em favelas tem o serviço de forma adequada, enquanto que o município atinge 99,20% de domicílios com adequação. No entanto, além dos 56,66% de acesso e adequação do serviço, outros 40% dos domicílios em favelas de Porto Alegre tem acesso à rede geral de energia elétrica, mas de forma irregular, ou seja, sem medidor. Neste sentido, o percentual de domicílios em favela com abastecimento de rede elétrica, independente de questões formais, é de aproximadamente 97%, sendo assim, se analisado pelo viés da ocorrência, a favela é um fenômeno cujo abastecimento de luz é próximo de 100%, porém com problemas de formalização do serviço.

Através da análise dos dados populacionais e de adequação dos serviços básicos, afirma-se que as favelas de Porto Alegre construídas estatisticamente são um fenômeno

que apresenta densidade habitacional acima da média municipal e que tem problemas relativos ao serviço básico de esgotamento sanitário. Pela interpretação do significado dos efeitos estatísticos do discurso do IBGE (BRASIL, 2011b), a favela também é entendida como um fenômeno relacionado à irregularidade, porém, diferente de como trata o SD Operacionalização Conceitual, a irregularidade não está ligada a questões legais, nem aos padrões urbanísticos vigentes, mas à informalidade do abastecimento de energia elétrica através de redes clandestinas. Nota-se que as quantificações do fenômeno acabam sendo relacionadas a questões que remetem às condições de vida nas favelas, fato que é secundário no momento de definição e identificação do fenômeno frente a critérios mais objetivos relacionados à quantidade mínima e problemas legais. Resta interpretar o entendimento da favela na produção cartográfica que também é efeito do discurso de definição do IBGE (BRASIL, 2011b).

### **3.3.1. Territorialização das favelas do IBGE**

A análise cartográfica do IBGE é feita com o material produzido pela instituição que corresponde à territorialização dos dados de favela do censo 2010 (BRASIL, 2011b). Por apresentar temática especial sobre as favelas, e desenvolver publicações específicas sobre o tema, a territorialização dos dados de favela do censo de 2010 também é uma publicação especial e desenvolvida separadamente da malha territorial do IBGE que compreende os setores censitários, ou seja, o mapeamento das favelas é fornecido pelo IBGE sem base cartográfica, porém georreferenciado. Além disso, o mapeamento das favelas é fornecido na escala nacional, conforme figura 36, que demonstra a dificuldade de localização precisa das favelas de Porto Alegre e de diferenciação de seus municípios vizinhos, visto que a apresentação de uma cartografia de favelas em nível nacional é desenvolvida em escala que dificulta a noção de município.

Figura 36 – Mapeamento de favelas do censo de 2010 do IBGE

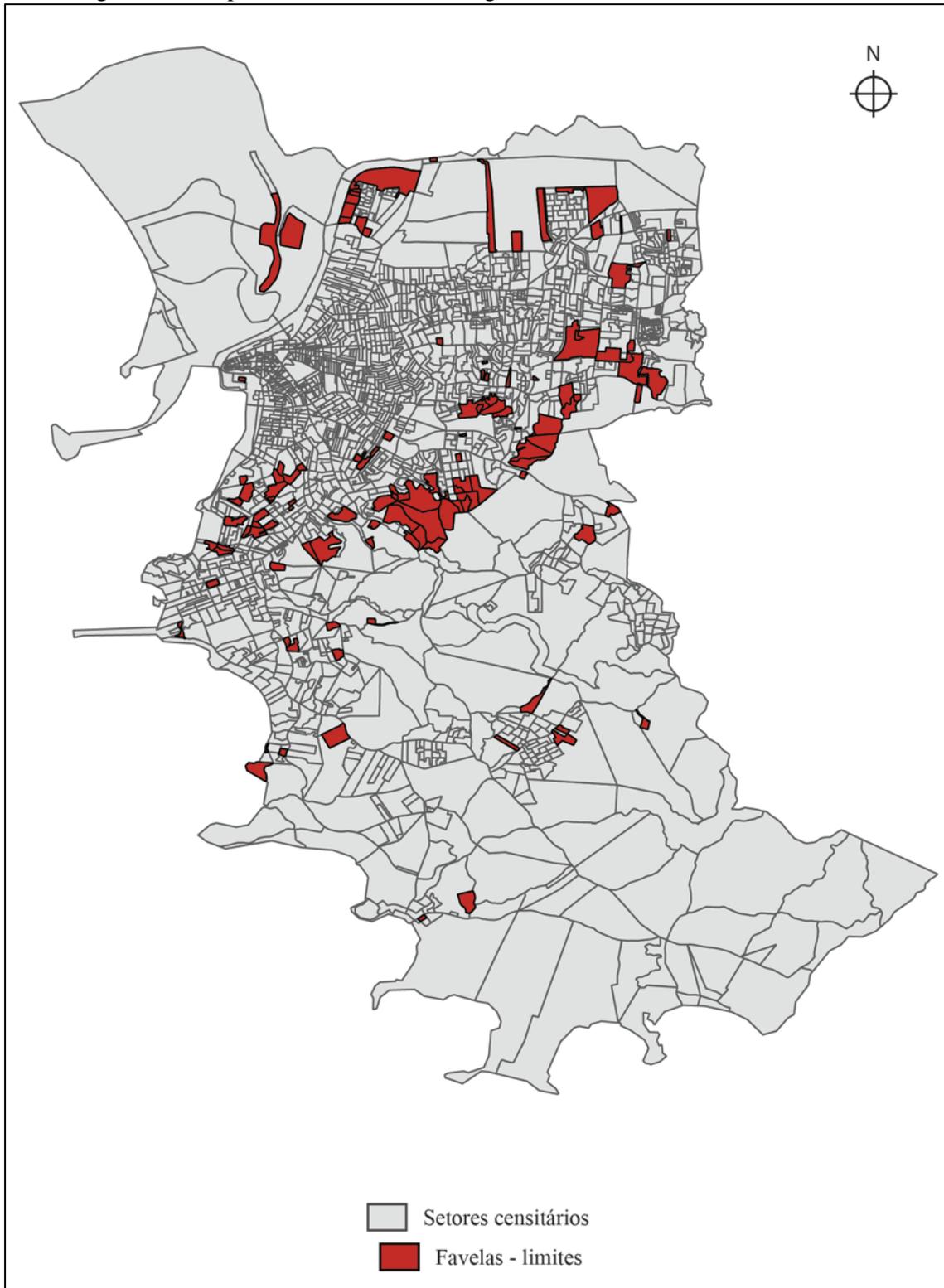


Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

O fato de os dados cartográficos de favela serem apresentadas na escala nacional, enquanto que a malha territorial de setores censitários é publicada por unidades da federação, assim com os dados quantitativos, demonstra o entendimento de favela pelo SD Relações Institucionais a partir do reconhecimento do estudo do censo em construir uma base que sirva de referência para conhecimento do fenômeno e auxilie no desenvolvimento de políticas públicas. No entanto, a falta de contextualização do fenômeno com a malha censitária acaba por reforçar o entendimento da favela como um fenômeno à parte e que se diferencia do restante das ocupações do país. Para auxiliar a análise cartográfica na escala municipal, o mapeamento de favelas foi sobreposto à malha censitária municipal elaborada a partir da manipulação da malha estadual

disponibilizada, sendo assim, a figura 37 apresenta a cartografia das favelas de Porto Alegre identificadas em cor vermelha.

Figura 37 – Mapa de favelas de Porto Alegre conforme o censo de 2010 do IBGE



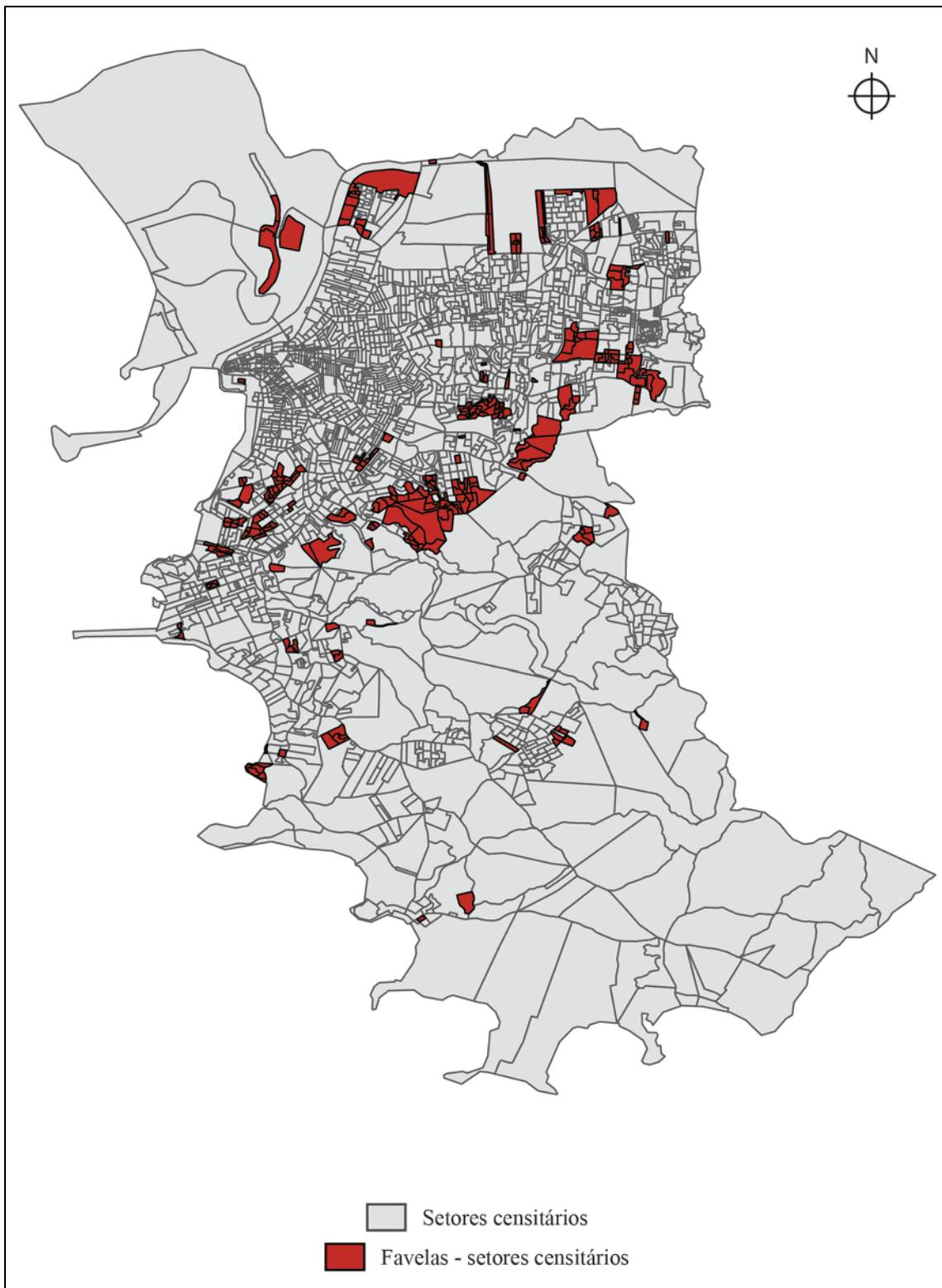
Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

A cartografia apresentada na figura 37 demonstra que apesar do estabelecimento de relação entre as favelas e a cidade no que diz respeito à localização, a contextualização do entorno municipal não é levada em conta pela malha censitária. A respeito das favelas, nota-se que suas dimensões são variadas, porém predominam favelas com maiores dimensões, fato que pode estar relacionado com o entendimento do fenômeno pelo SD Operacionalização Conceitual a partir do critério de dimensão mínima. Predominam também ocupações contíguas e/ou próximas uma das outras. A ocorrência de favelas adjacentes sugere que as ocupações surgem pelo crescimento populacional e espacial e possíveis desmembramentos, no entanto, segundo afirma o IBGE (BRASIL, 2011b, p. 29):

Se a identificação e os limites exteriores de um aglomerado subnormal estão associados a critérios técnicos, a denominação e a eventual subdivisão de uma área contígua em aglomerados subnormais diferentes é uma construção social e política.

Neste sentido, acredita-se que, por mais que a contiguidade ocorra e que haja uma possibilidade de o surgimento ser ocasionado por um crescimento populacional e geográfico das favelas, a subdivisão realizada pelo IBGE não obedece a critérios técnicos da instituição, mas a questões políticas e sociais, ou seja, de alguma forma as favelas adjacentes são diferenciadas entre si pelo IBGE e/ou pela Prefeitura e/ou por seus próprios moradores. Além disso, a alta taxa de densidade habitacional nas favelas associada à variedade de dimensões de ocupação demonstram que as delimitações de favelas adjacentes não segue questões relativas ao crescimento populacional. Outro fator que refuta a possibilidade de subdivisão da favela por um motivo operacional é apresentado na imagem 38 que apresenta o mapeamento de favelas a partir da unidade de divisão dos setores censitários.

Figura 38 – Mapa de setores censitários em favelas de Porto Alegre conforme o censo de 2010 do IBGE

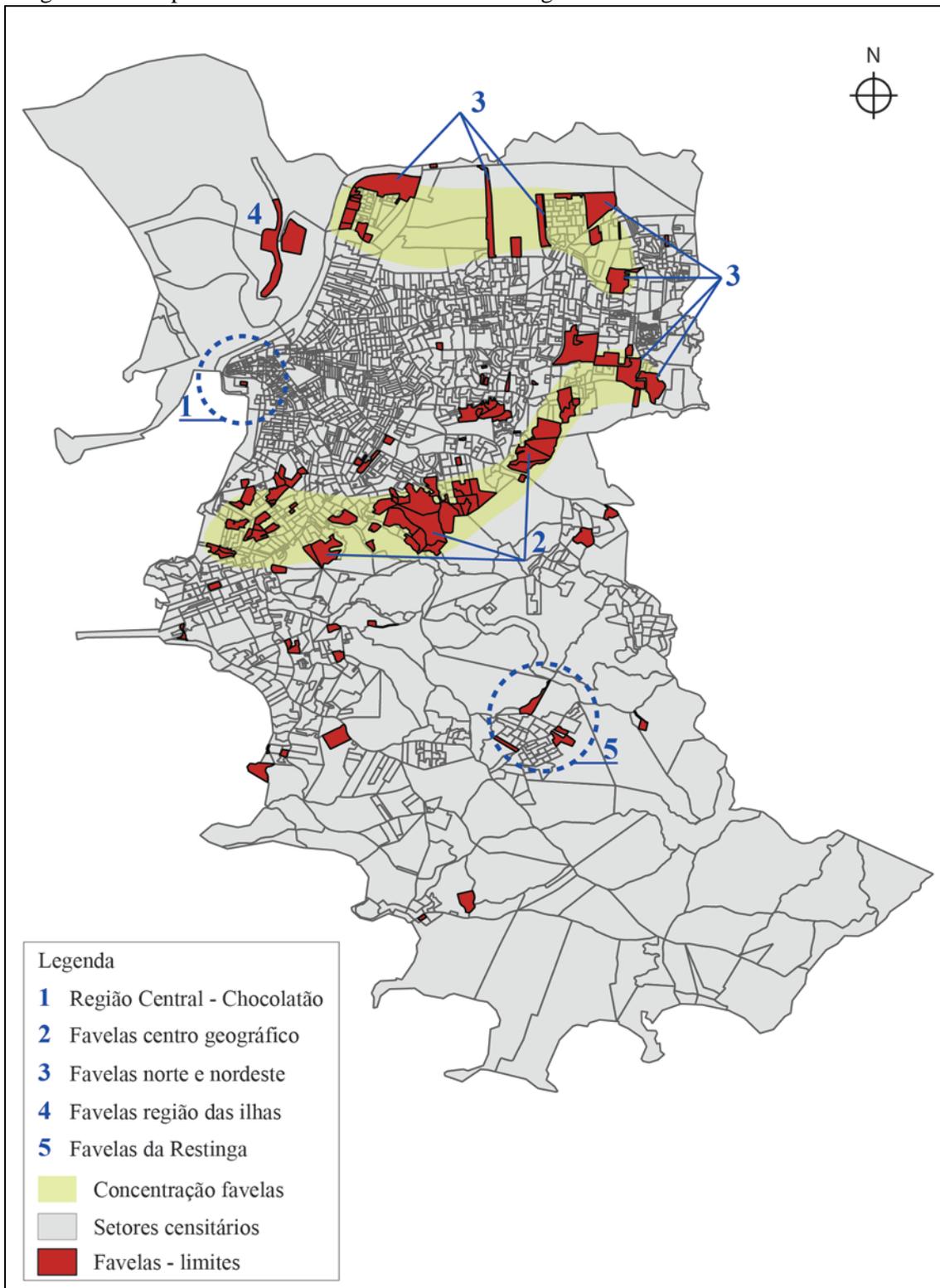


Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

A figura 38, em relação à figura 37, demonstra que as delimitações de favelas (Figura 37) coincidem com os setores censitários em favelas (Figura 38) em termos de sobreposição de manchas, no entanto, na maioria dos casos, a territorialização dos dados em favela apresenta granulação mais grossa, fazendo com que uma favela corresponda a mais de um setor censitário. A malha territorial com base na unidade do setor censitário é dividida “com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador” (BRASIL, 2011a). Neste sentido, o fato de a subdivisão dos setores censitários ser estabelecida por critérios operacionais, e de os limites das favelas não estarem condicionados à mesma granulação dos setores, demonstram que a favela para o SD Questões Metodológicas é um fenômeno que vai além de uma questão técnica e que contém relações políticas e sociais envolvidas na sua compreensão.

Uma possibilidade da contiguidade e proximidade entre favelas é a desvalorização das áreas adjacentes ao fenômeno possibilitando o crescimento e o surgimento de novas favelas. Além disso, devido à favela ser considerada pelo SD Definição Operacional com uma ocupação sem título de propriedade, as aglomerações de favelas indicam a disponibilidade de áreas favoráveis para a manifestação do fenômeno, ou seja, terrenos vazios e/ou desocupados. Neste sentido, a análise das distribuições de favelas no território de Porto Alegre, apresentada na figura 38, pode auxiliar na compreensão das manifestações do fenômeno. A figura 39 corresponde, assim com a figura 37, à territorialização dos dados de favela, porém com indicações figurativas a respeito da análise dos possíveis padrões de ocupação das favelas no município de Porto Alegre.

Figura 39 – Mapa de análise das favelas de Porto Alegre conforme o censo de 2010 do IBGE



Fonte: elaboração da autora, conforme BRASIL, 2011b.

Nota-se que a região central de Porto Alegre é caracterizada por uma alta concentração de setores censitários de granulação pequena e baixa ocorrência de favelas, sendo identificada apenas uma (01) manifestação do fenômeno identificada pelo número 1, conhecida pelo nome de Vila Chocolate, atualmente removida para um conjunto habitacional municipal na região leste do município (PORTO ALEGRE, 2012). A alta concentração de setores censitários pequenos em uma região está relacionada à grande concentração de população e domicílios nestes recortes, visto que a delimitação do setor censitário diz respeito ao levantamento do recenseador. Por outro lado, o extremo sul do município apresenta baixa concentração de setores censitários e suas delimitações são maiores, correspondendo a uma região com baixa concentração populacional e, além disso, de baixa ocorrência de favelas. No entanto, as favelas do extremo sul estão localizadas próximas aos menores setores da malha territorial da região, ou seja, locais com maior aglomeração de população, como o caso das favelas identificadas pelo número 5, relacionadas a ocupações no entorno do bairro Restinga, criado na década de 70 para abrigar populações de favelas removidas de áreas centrais (SOUZA, 2008).

Da mesma forma como ocorre no extremo sul, a maioria das favelas da porção norte de Porto Alegre está localizada entre variações de concentração de setores censitários, ou seja, próximas de áreas com concentração populacional, mas também perto de setores com baixa concentração de moradores. São exemplos deste padrão de ocupação as favelas localizadas na região marcada em amarelo, como o caso dos agrupamentos de favelas identificados pelo número 2, no centro geográfico municipal, que se localizam em área próxima à formação de morros e por isso de baixa densidade ocupacional. As favelas identificadas pelo número 3, além de localizadas em áreas de transição de concentração populacional e de domicílios, estão situadas em região de periferia municipal. Destacam-se ainda as favelas identificadas pelo número 4 e localizadas na região das ilhas, setores caracterizados por baixa concentração populacional e de domicílios por tratar-se de áreas alagáveis.

A partir da análise cartográfica da territorialização dos dados provenientes do discurso do IBGE (BRASIL, 2011b) é possível afirmar que a favela é entendida pelo IBGE como um fenômeno à parte da cidade, cujas delimitações são estabelecidas por critérios técnicos, porém cujas subdivisões dizem respeito a questões sociais e políticas, o que

faz com que a favela seja um fenômeno que por vezes não coincide com a malha territorial desenvolvida pela instituição. A favela é entendida como uma ocupação que se localiza em áreas disponíveis, ou seja, em terrenos vazios ou desocupados, que geralmente ocorre em regiões próximas a setores censitários de grandes dimensões, ou seja, com pouca concentração habitacional e populacional. No entanto, a favela não se encontra isolada entre grandes setores censitários, estando também próxima a regiões de ocupação mais densa.

## **4. O sentido favela no discurso institucional**

Este capítulo refere-se ao desfecho da etapa de pesquisa e de finalização da dissertação. Em um primeiro momento (item 4.1) finaliza-se o processo de análise pelo estabelecido do sentido favela para os discursos institucionais e para os seus efeitos matemático-estatísticos e cartográficos, ou seja, o sentido favela é estabelecido para o estudo geral juntamente com o estudo de caso. O capítulo de conclusão finaliza no item 4.2 com a relação entre as conclusões de pesquisa e os referenciais teóricos que embasaram o desenvolvimento da dissertação, bem como com a elaboração de considerações a respeito da contribuição da pesquisa para o campo na qual se insere, ou seja, para o Planejamento Urbano.

### **4.1. A constituição do sentido**

O sentido favela dos discursos institucionais é estabelecido através de relações extradiscursivas, ou seja, através dos significados favela e dos SD's de cada um dos discursos em relação aos outros. Busca-se, através das relações entre os discursos analisados, estabelecer o sentido favela para esta pesquisa de mestrado e não necessariamente para cada um dos discursos, visto que o objetivo da pesquisa é compreender a favela a partir dos discursos institucionais e verificar suas aproximações e divergências. Sendo assim, o sentido favela não é um denominador comum dos entendimentos de favela dos discursos institucionais, ou seja, não é estabelecido apenas pela concordância entre os significados favela, mas também pelas discrepâncias.

Importante destacar que um dos focos do entendimento de favela nos discursos analisados ressalta a condição institucional e as relações políticas desses discursos. Esta associação entre a favela e a condição institucional dos discursos instaurados é expressada pelas Línguas que remetem à posição da instituição enquanto Estado Nacional, como no caso do censo do IBGE (BRASIL, 2011b), ou Supra Estatal, como no relatório do UN-Habitat (2003a), e que destacam um viés político associado a uma questão de um Governo Nacional, como no caso do relatório do IPEA para o ODM

(BRASIL, 2004), e de um Governo Municipal, como no estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), ambos remetendo a um posicionamento político de esquerda. Nota-se que o caráter institucional e político dos discursos sobre favela são instaurados não apenas no intuito de estabelecer um entendimento sobre o fenômeno, mas também para garantir legitimação. O UN-Habitat, apesar de ser um programa da ONU, instituição global e estabelecida, legitima-se através de um discurso (UN-HABITAT, 2003a) que estabelece uma crítica e faz um chamado às diversas instâncias institucionais para que ações sejam tomadas na solução das favelas. Para a publicação do censo do IBGE (BRASIL, 2011b), assim como para o relatório do IPEA (BRASIL, 2004), a legitimação do UN-Habitat enquanto instituição global é estabelecida graças à parceria do programa da ONU com as instituições nacionais de pesquisa e as bases de dados matemático-estatísticos sobre o fenômeno favela. É desta forma que ocorre a intenção de legitimação do documento do IBGE (BRASIL, 2011b) que com a produção de um estudo da grandiosidade do Censo Demográfico desenvolve e disponibiliza a maior base de dados nacional sobre favela. No entanto, no relatório do IPEA (BRASIL, 2004) a legitimação está relacionada às questões de um governo de um partido político considerado de esquerda que assume a Presidência Nacional e quer demonstrar comprometimento na solução do problema das favelas. Assim como no relatório do IPEA (BRASIL, 2004) a legitimação do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) também ocorre no intuito de ressaltar a preocupação de um governo municipal de esquerda preocupado com as questões da favela, no entanto essas preocupações não estabelecem comprometimentos, mas críticas, assim como no discurso do UN-Habitat (2003a), a como a favela foi tratada, neste caso, municipalmente e por outros governos.

Além da constituição do entendimento de favela que reforça as posições e legitimações institucionais e políticas, a favela também é compreendida através de um discurso que se instaura com caráter técnico-científico no intuito de demonstrar o processo de pesquisa sobre o fenômeno e garantir legitimação a esse processo. A instauração do discurso sobre favela como forma de legitimação científica é identificada no documento do IBGE (BRASIL, 2011b) e no estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), sendo o primeiro preocupado em reforçar o desafio de desenvolver um recenseamento das favelas brasileiras e de atribuir o sucesso dessa tarefa à precisão e à minimização de erros de levantamento de dados e de reconhecimento do fenômeno através da

neutralidade científica. Para o DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), um censo que abrange todo o território nacional, como o do IBGE, acaba tendo limitações metodológicas para facilitar o levantamento de favelas que um estudo municipal, com aproximação local, não apresenta. Sendo assim, por mais que o estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) tenha apresentado problemas operacionais de campo, sua legitimação ocorre através da consolidação e do reconhecimento de um estudo próprio para a elaboração de uma base de dados também própria, que não dependa de outras instituições e que siga seus próprios critérios.

Nota-se que a favela é abordada pelos discursos institucionais tendo como principal condição a ideia de problema que precisa de solução. A favela instaurada pelo SD Relação Institucional do documento IBGE (BRASIL 2011b) é um fenômeno problemático que, assim como o entendimento do SD Agenda de Governo do relatório do IPEA (BRASIL, 2004) e do SD Relevância Estudo do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), necessita de políticas públicas especiais. Tanto o documento do IPEA (BRASIL, 2004) como o estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) entendem o fenômeno através da solução por políticas habitacionais, seja voltada ao financiamento popular, como propõe o primeiro, seja pela questão da regularização fundiária, conforme segundo. Para o SD Relação Política do relatório do UN-Habitat (2003a) o foco das instituições brasileiras em solucionar o problema das favelas com políticas habitacionais é ineficiente e insuficiente, demonstrando falta de vontade política, visto que são decisões já apontadas como falhas em seu relatório (UN-HABITAT, 2003a) e que desconsideram problemas mais profundos como geração de renda, acessibilidade enquanto mobilidade e pobreza. A favela do SD Relação Política (UN-HABITAT, 2003a) é solucionada através de políticas e de ações tomadas em diversas instâncias e escalas e que considere não só o problema habitacional. Para as instituições brasileiras, o fato de o UN-Habitat ser uma instituição global posicionada acima dos estados nacionais o coloca em posição favorável de acionar as diversas instâncias de atuação política e de propor uma solução para a favela de forma estruturada e global, porém, não leva em consideração as particularidades políticas e econômicas dos países, principalmente os que estão em desenvolvimento, como o caso do Brasil.

A favela condicionada a uma questão problemática é atribuída a diversos fatores, sendo o problema mais evidente relacionado com a associação do fenômeno a questões legais e informais. Em todos os discursos institucionais analisados a favela é associada a algum tipo de irregularidade, principalmente no que diz respeito à questão fundiária, ou seja, ao entendimento do fenômeno como uma ocupação em que os moradores não possuem título de propriedade do terreno. No entanto, para o SD Pesquisa e Estatística do relatório UN-Habitat (2003a) a diversidade de formas de ocupação pelo mundo faz com que o problema legal fundiário da favela permeie outros aspectos, sendo abordado pelo critério de segurança de posse, cuja identificação do fenômeno também leva em conta os domicílios com título de terreno e/ou de propriedade, ou apenas com acordos de vínculo. A segurança de posse também é um critério utilizado no cálculo para o monitoramento das metas do ODM, no entanto, para o SD Método de Cálculo do relatório do IPEA (BRASIL, 2004), a favela é caracterizada pela insegurança de posse e acaba sendo entendida como ocupação em terreno de propriedade alheia ou invasões. Da mesma forma que o IPEA (BRASIL, 2004), o SD Operacionalização Conceitual do documento do IBGE (BRASIL, 2011b) e o SD Definição Vila do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) também atribuem à favela o problema fundiário de ausência de título de propriedade do terreno, no entanto, para o SD Definição Vila (PORTO ALEGRE, 2000) a irregularidade fundiária da favela também está associada à falta de contrato legal que assegure a permanência dos habitantes, aproximando-se do critério de segurança de posse do UN-Habitat (2003a).

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

estabelecido pelo SD Quantificação dos Resultados do documento do IBGE (BRASIL, 2011b) ao que diz respeito à informalidade da forma de acesso ao serviço de energia elétrica através de ligações de abastecimento clandestinas.

Outro aspecto que complementa a compreensão do sentido favela nos discursos institucionais diz respeito a características físicas do fenômeno, principalmente no que diz respeito a questões habitacionais. Todas as instituições consideram a favela como um fenômeno cujos serviços considerados básicos apresentam alguma forma de debilidade, no entanto, o entendimento de serviço básico varia conforme instituição. Para o SD Pesquisa e Estatística do relatório do UN-Habitat (2003a) e para o SD Método de Cálculo do relatório do IPEA (BRASIL, 2004) a favela é compreendida pela inadequação do abastecimento de água e esgoto, no entanto o SD Quantificação dos Resultados do documento do IBGE (BRASIL, 2001 b) e o SD Apresentação dos Resultados do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE 2000) entendem o acesso à energia elétrica também como um serviço essencial que é inadequado na favela. Além dos problemas de abastecimento de serviços básicos, outro problema habitacional atribuído ao fenômeno favela por todas as instituições diz respeito às altas proporções de moradores por domicílio. Por mais que a superlotação e o alto adensamento da favela sejam mencionados apenas pelo SD Método de Cálculo (BRASIL, 2004) e pelo SD Pesquisa e Estatística (UN-HABITAT, 2003a), o SD Quantificação dos Resultados (BRASIL, 2001 b) e o SD Apresentação dos Resultados (PORTO ALEGRE 2000) acabam constituindo esse entendimento a partir da construção matemático-estatística do fenômeno.

Importante ressaltar que o entendimento de favela condicionado a aspectos físicos e legais estão relacionados à operacionalização de um conceito em critérios de identificação do fenômeno para produção de uma base matemático-estatística. A abordagem operacional do SD Pesquisa e Estatística do relatório UN-Habitat (2003a) é desenvolvida a partir da combinação variada de critérios, sem haver hierarquia entre os mesmos, ou o estabelecimento de um critério constituidor do fenômeno, o que remete a realização de um estudo global que deve contemplar formas diversas de manifestação de favela. Para o SD Operacionalização Conceitual do documento do IBGE (BRASIL, 2011b), a definição do UN-Habitat (2003a) por uma variação de combinações de

critérios é possível, pois o estudo global sobre favelas é realizado a partir da manipulação de bases de dados nacionais pré-existentes e não pela realização de pesquisas de campo, como ocorre nos Censos Demográficos do IBGE que acabam desenvolvendo uma definição operacional mais restrita que a do SD Pesquisa e Estatística (UN-HABITAT, 2003a) e que é condicionada a critérios legais e de dimensões mínimas do fenômeno. Da mesma forma que no SD Pesquisa e Estatística (UN-HABITAT, 2003a) a operacionalização da favela do SD Método de Cálculo do relatório do IPEA (BRASIL, 2004) também é desenvolvida pela combinação variada de critérios que são aplicados na base estatística brasileira sem aproximação com o fenômeno para sua identificação. Para o SD Relevância Estudo do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) a aproximação do fenômeno em campo é importante para efetivação de uma pesquisa sobre favela principalmente para que se possa realizar um mapeamento do fenômeno, sendo assim, a produção de um estudo municipal sobre as favelas é relevante. Além disso, para o SD Retomada Estudos do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) o IBGE (BRASIL, 2011b) apresenta falhas metodológicas por condicionar a favela a uma dimensão mínima, havendo então necessidade de realização de um estudo municipal menos restrito e operacionalizado apenas pelo critério da irregularidade fundiária.

O desenvolvimento pelo IBGE (BRASIL, 2011b) de uma operacionalização da favela condicionada ao critério de dimensão mínima remete ao entendimento do fenômeno a partir de uma ideia de conjunto. Para o SD Pesquisa e Estatística do relatório do UN-Habitat (2003a) a realização de uma pesquisa global sobre a favela não pode estar condicionada ao tamanho do fenômeno devido às variedades de manifestações de favela em todo o mundo, no entanto, a abordagem operacional é desenvolvida por critérios condicionados a uma proporção mínima de domicílios ou famílias que apresentam o problema dentro de um assentamento, fato que remete à noção da favela como um agrupamento de habitações. Da mesma forma que para o UN-Habitat (2003a), a favela do SD Definição Vila do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) não é condicionada ao critério de dimensão mínima para não desconsiderar as pequenas manifestações do fenômeno e desenvolver um estudo menos restrito, sendo assim, a favela é compreendida pela unidade habitacional. A noção de favela como unidade habitacional também é estabelecida pelo SD Método de Cálculo do relatório do IPEA

(BRASIL, 2004) que, apesar de conceituar o fenômeno pelo termo assentamento precário, operacionaliza o cálculo de favelas pela quantidade total de moradias, independente da condição de conjunto ou não do fenômeno, no entanto, essa atribuição está relacionada ao fato de o processo de pesquisa sobre o fenômeno ser basicamente de aplicação de critérios em uma base de dados matemático-estatísticos pré-estabelecida. Com exceção do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) o entendimento de favela pelas instituições remete à noção do fenômeno a partir do conjunto de moradias e habitantes, fato interpretado como relacionado ao sentido de favela como ocupações que apesar dos problemas de irregularidades, apresentam certo estabelecimento no território.

A partir da operacionalização de favela nota-se, em todos os discursos institucionais analisados, a identificação de SD's posicionados pelo entendimento de que as quantificações de favela auxiliam na compreensão da realidade do fenômeno, como no caso do UN-Habitat (2003a) com o SD Pesquisa e Estatística, do IBGE (BRASIL, 2011b) e do IPEA (BRASIL, 2004) com SD's que recebem a mesma denominação de Quantificação dos Resultados, e do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) com o SD Apresentação dos Resultados. Na tabela 9 são apresentadas as quantificações de população em favela em nível nacional, neste sentido, utilizam-se os dados estabelecidos a partir da operacionalização do fenômeno pelo UN-Habitat (2003a), pelo IBGE (BRASIL, 2011b) e pelo IPEA (BRASIL, 2004). O dado de população em favela do IBGE é referente ao documento analisado (BRASIL, 2010 b), no entanto para efeitos comparativos, o dado de favela do UN-Habitat é referente ao ano de 2009 e fornecidos em outro documento (UN-HABITAT, 2012) cuja definição de favela permanece a mesma. Já o dado de população em favela proveniente do estudo do IPEA, além de também ser referente a ano que permita comparação com os outros dados de favela, é construído com base no dado de população nacional urbana fornecido pela PNAD (BRASIL, 2008), visto que o SD Quantificação dos Resultados do IPEA (BRASIL, 2004) apresenta os dados populacionais do fenômeno em termos proporcionais com a população urbana do Brasil.

Tabela 9 – População em favelas no Brasil conforme IBGE, UN-Habitat e IPEA

Instituição	IPEA 2008 <sup>a</sup>	UN-Habitat 2009 <sup>b</sup>	IBGE 2010 <sup>c</sup>
População em favelas	54,57 mi	45,50 mi	11,42 mi

Fonte: elaboração da autora, conforme a: BRASIL, 2008; BRASIL, 2010; b: UN-HABITAT, 2012; c: BRASIL, 2011b.

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

A respeito da produção estatística sobre favelas proveniente do discurso municipal, apresentam-se na tabela 10 os dados referentes às quantificações de favela do município de Porto Alegre desenvolvidas pelo SD Apresentação dos Resultados do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) e pelo SD Quantificação dos Resultados do documento do IBGE (BRASIL, 2011b). Os discursos municipais analisados referem-se a épocas distintas, sendo o documento do IBGE publicado em 2011 com pesquisa de 2010, e o estudo do DEMHAB desenvolvido no final dos anos 90 e publicado em 2000, no entanto algumas considerações podem ser desenvolvidas pela comparação entre as produções estatísticas.

Tabela 10 – População em favelas de Porto Alegre segundo DEMHAB e IBGE

Dados favela	População (hab.)	Domicílios (dom.)	Densidade (hab/dom)
DEMhAB 2000 <sup>a</sup>	284.922	73.057	3,90
IBGE 2010 <sup>b</sup>	192.843	56 024	3,44

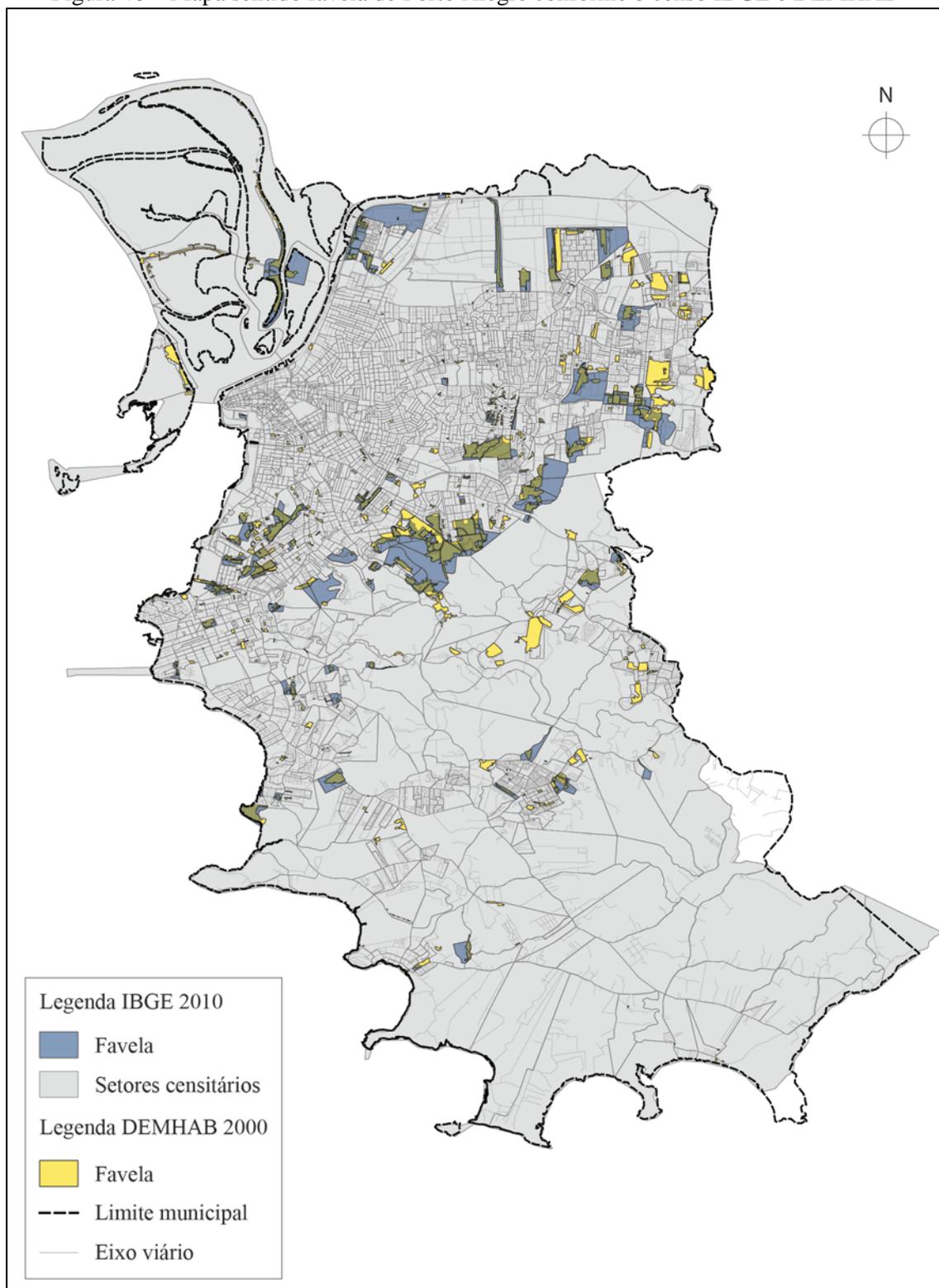
Elaboração da autora conforme a: PORTO ALEGRE, 2000; b: BRASIL, 2011b.

Pela tabela 10 pode-se verificar que, mesmo os dados do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) sendo referentes ao ano de 2000, suas quantificações a respeito da favela são consideravelmente maiores que as construídas pelo IBGE (BRASIL, 2011b) uma década depois, fato que não está associado a uma possível redução dos dados de favela do IBGE ao logo dos anos, visto que a problemática desta pesquisa de mestrado é desenvolvida a partir da informação surpreendente de que os dados de população em favela quase dobraram entre os censos 2000 e 2010 (BRASIL, 2000; BRASIL, 2011b). Sendo assim, se no ano de 2000 as quantificações de favela conforme o IBGE eram inferiores às analisadas no documento do censo de 2010 (BRASIL, 2011b), verifica-se, assim como na produção estatística nacional, que as quantificações de favela são efeito da compreensão operacional do fenômeno. Ou seja, as restrições da definição de favela do SD Operacionalização Conceitual do documento do IBGE (BRASIL, 2011b) são condicionadas a mais de um critério, fato que, juntamente com o entendimento operacional de favela pelo SD Definição Vila do estudo do DEMHAB (PORTO

ALEGRE, 2000) apenas pela irregularidade fundiária, faz com que as diferenças de quantificação sejam consideráveis mesmo em períodos distintos.

Para auxiliar a relação entre os discursos municipais de favela do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) e do documento do IBGE (BRASIL, 2011b) desenvolve-se uma cartografia de sobreposição entre os efeitos territoriais da operacionalização do entendimento do fenômeno pelas instituições. Por mais que os discursos municipais analisados sejam, juntamente com sua produção cartográfica, de épocas distintas, acredita-se que é possível estabelecer o sentido favela da territorialização desses discursos, visto que não se intenciona com a análise cartográfica a comparação entre o conteúdo dos mapas. Sendo assim, apresenta-se na figura 40 um mapa em que são sobrepostas as cartografias já analisadas separadamente no capítulo 3 e que são referentes à territorialização dos dados de favela do IBGE (BRASIL, 2011b), identificados pela cor azul, e do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), identificados pela cor amarela. Optou-se por apresentar as favelas do IBGE (BRASIL, 2011b) com transparência para que facilitasse a visualização e identificação das sobreposições. Da mesma forma como ocorreu com a interpretação dos significados favela na produção cartográfica, a constituição do sentido favela também leva em conta a forma como as territorializações dos dados sobre o fenômeno são construídas e apresentadas pelos discursos institucionais, ou seja, a sobreposição cartográfica diz respeito não só aos dados de favela, mas também às bases cartográficas utilizadas por cada instituição.

Figura 40 – Mapa sentido favela de Porto Alegre conforme o censo IBGE e DEMHAB



Fonte: elaboração da autora, conforme PORTO ALEGRE, 2000; BRASIL, 2011b.

A respeito da base cartográfica utilizada pelas instituições, a figura 40 permite verificar que a malha de setores censitários do município de Porto Alegre estabelecida pelo IBGE (BRASIL, 2011b), e identificada pela cor cinza, não coincide plenamente com o limite municipal apresentado pelo DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) em linha tracejada. Fato que poderia ser justificado devido alteração dos limites da cidade posterior ao ano 2000, no entanto, segundo o PDDUA (PORTO ALEGRE, 2010) o perímetro de Porto Alegre em 2010 é similar ao apresentado pelo DEMHAB em 2000. As diferenças entre os limites municipais construídos pelas instituições demonstram que mesmo uma delimitação geográfica estabelecida por lei, e que não deveria apresentar alterações, pode ser estabelecida de formas diversas.

Nota-se que as favelas estabelecidas pelo estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) apresentam variação de granulação maior do que as favelas do documento do IBGE, principalmente no que diz respeito aos fenômenos de menor dimensão. O predomínio de favelas de pequena dimensão na territorialização dos dados do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) está relacionado com a operacionalização do entendimento favela pelo SD Definição Vila condicionado ao critério da irregularidade fundiária, permitindo a identificação de favelas com apenas uma (01) moradia, fato que não ocorre com as favelas do documento do IBGE (BRASIL, 2011b), devido ao entendimento pelo SD Operacionalização Conceitual a partir de um critério de dimensão mínima do fenômeno.

Ainda a respeito da operacionalização do entendimento de favela, o fato de tanto o SD Operacionalização Conceitual do documento do IBGE (BRASIL, 2011b) como o SD Definição Vila do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) compreenderem o fenômeno pela problemática da irregularidade fundiária faz com que as territorializações de ambos os dados institucionais apresentem coincidências, ou seja, sobreposições cartográficas, mesmo os estudos sendo de períodos distintos entre si. Da mesma forma que o entendimento da favela como um fenômeno irregular em termos fundiários aproxima as territorializações dos dados institucionais, outros critérios operacionais de identificação de favelas diferenciam as delimitações do fenômeno, como é o caso já analisado da granulação pequena das favelas do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) que, associada à ausência de critério de dimensão mínima,

delimita favelas distintas do documento do IBGE (BRASIL, 2011b). Além da questão fundiária e do critério de dimensão mínima, a favela operacional apresentada pelo IBGE para o censo de 2010 (BRASIL, 2011b) também é entendida como um fenômeno que apresenta problemas de urbanização e/ou precariedade nos serviços essenciais, no entanto, nota-se que a territorialização do IBGE (BRASIL, 2011b) quando não coincide totalmente com as delimitações do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), sobrepõe-se parcialmente. Entende-se que o fato de não haver favelas do IBGE (BRASIL, 2011b) sem algum tipo de coincidência com as favelas do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) está relacionado ao entendimento do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000), mesmo que não operacionalizado em critérios, da favela como um fenômeno com problemas de abastecimento de serviços básicos. Sendo assim, por mais que as cartografias institucionais correspondam a períodos distintos, a territorialização do IBGE (BRASIL, 2011b) auxilia a territorialização do significado favela do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) que vai além da irregularidade fundiária. Ressalta-se que existem favelas territorializadas pelo DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) de grandes dimensões que não coincidem com as territorializações do IBGE (BRASIL, 2011b), ou seja, são fenômenos com problemas de irregularidade fundiária que apresentam mais de 51 unidades e por algum motivo não são territorializados pelo IBGE (BRASIL, 2011b). Essas não correspondências podem ocorrer por motivos diversos e são casos para outro estudo mais aprofundado, no entanto, podem estar relacionadas com áreas que sofreram remoções ou regularizações fundiárias e, por este motivo não são computadas pelo IBGE em 2010.

Outra questão que pode ser verificada com a análise das sobreposições cartográficas diz respeito ao predomínio de ocupações, tanto das favelas do documento do IBGE (BRASIL, 2011b), como das favelas do estudo do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) no entorno da malha viária densa da cidade, seja essa malha correspondendo à zona de ocupação mais densa, como a porção norte, seja correspondendo aos núcleos de ocupação densa isolados na porção sul e de ocupação rarefeita. O caráter de borda do fenômeno favela, mesmo que não seja necessariamente de periferia municipal, associado ao critério da irregularidade fundiária, ou seja, à manifestação do fenômeno em terrenos disponíveis sem autorização, reforça o entendimento do DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) relacionado a um caráter político-ideológico de esquerda de

que as favelas sofrem da lógica global excludente de um sistema concentrador de renda. No entanto, apesar da condição de borda, a proximidade da favela a áreas de ocupação mais densa demonstra que o fenômeno apresenta certo estabelecimento por estar próximo à rede de infraestrutura da cidade.

A partir das relações entre os significados favela das instituições analisadas, é estabelecido o sentido favela para esta pesquisa como um fenômeno habitacional caracterizado por aspectos negativos e que predominam questões informais, como a relação com o terreno baseada no problema da irregularidade fundiária, e a forma de ocupação fora dos padrões urbanísticos e construtivos. Ainda a respeito da relação favela-problema, o fenômeno também é caracterizado predominantemente por uma manifestação reconhecida por aspectos físicos, ou seja, superlotação, precarização do abastecimento de serviços básicos, ruas estreitas, lotes irregulares e construções inadequadas. O sentido favela desta pesquisa de mestrado estabelecido pelas relações discursivas é de um fenômeno compreendido a partir de construções matemático-estatísticas que são diversas e distintas entre si, no entanto, através do estudo de caso da análise cartográfica, nota-se que os dados matemático-estatísticos tão distintos podem delimitar um fenômeno que, entendido como uma ocupação sem formalização legal condicionada à disponibilidade de terra, está associado às bordas dos núcleos urbanos, porém com alguma conexão com a rede de infraestrutura.

#### **4.2. Reflexões finais**

Há quase 40 anos atrás, mais especificamente em 1977 era publicado O Mito da Marginalidade resultado do estudo de Janice Perlman, nos anos 1968 e 1969, em favelas cariocas. Naquela época Perlman (2002 [1977]) confrontou teorias da marginalidade para comprovar que os favelados não são marginais e de fato são integrados à sociedade social, cultural, política e economicamente, porém estão ligados ao sistema de forma assimétrica, pois são explorados, reprimidos e estigmatizados por este sistema social fechado, ou seja, “não são passivamente marginais em termos das suas próprias atitudes e comportamento, ao contrário, estão sendo ativamente marginalizados pelo sistema e pela política oficial” (p. 235). Junto à crítica de Perlman (2002 [1977]) de como as

favelas e seus moradores são vistos e tratados, outros autores (VALLADARES, 2005; ZALUAR E ALVITO, 2006 [1998]) afirmam que a noção da favela como problema, no sentido de algo marcado por aspectos negativos, surge juntamente com a descoberta do fenômeno, há mais de século.

O que se percebe com esta dissertação é que as favelas ainda são compreendidas pelos discursos institucionais, ou seja, por órgãos oficiais internacional, nacional e municipal, tendo como principal condição a ideia de problema. Para as instituições analisadas através de suas publicações, um dos fatores que condiciona a favela como um problema diz respeito ao entendimento do fenômeno através da ausência, seja pela falta de título de propriedade da terra, pela carência em relação ao fornecimento dos serviços básicos, ou até mesmo pela falta de regularização e organização urbanística e construtiva. Estas visões da favela como

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

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

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

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

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

As delimitações de favela instauradas pelos discursos institucionais analisados são estabelecidas através de definições desenvolvidas por grupos de técnicos especialistas sem participação da população do fenômeno. Da mesma forma, o reconhecimento da favela ocorreu através de processos que não incluíam a população local, utilizando imagens de satélite (BRASIL, 2011b), dados cadastrais municipais (BRASIL, 2011b; PORTO ALEGRE, 2000) e através de manipulação de bases estatísticas pré-existentes (UN-HABITAT, 2003a; BRASIL, 2004). Percebeu-se que as instituições estão preocupadas em demonstrar uma realidade técnica sobre o fenômeno através de um conhecimento *expert* internacional (SANTOS, 1999), o que não necessariamente diz respeito ao âmbito da instituição, mas à sua produção de conhecimento afastada do local e que desconhece, e por isso desconsidera, o cotidiano em suas delimitações de favela. Sendo assim, as favelas instauradas são delimitadas de cima para baixo, sem levar em conta a noção de território usado, que é a imbricação forma-conteúdo de dinamismos socioespaciais e socioterritoriais (SANTOS, 1999).

Se as definições de favela tem intuito de organizar e controlar os espaços, as delimitações cartográficas e estatísticas realizadas de cima para baixo acabam sendo uma ferramenta importante neste processo. A produção cartográfica em si envolve relações, jogos e disputas de poder entre quem cartografa e quem está sendo cartografado, visto que o processo de mapeamento é desenvolvido a partir de interesses principalmente relacionados a quem o produz (SANTOS, 2012). O que resulta deste processo que se alia com a ideia da favela como problema é a construção de cartografias da marginalidade impostas por instituições estabelecidas e entendidas como hegemônicas

que delimitam contornos territoriais do fenômeno, ou seja, a sua forma dissociada do conteúdo, o que acaba inviabilizando quem está sendo cartografado, porém atribuindo a condição de marginal. As construções matemático-estatísticas da favela, apesar de terem um caráter de delimitação menos físico que o da cartografia, são abstrações numéricas que quantificam a favela a partir da precarização e carências, enfatizam a condição relacional do fenômeno com o restante da cidade, e são estabelecidas como única realidade sobre a favela.

O estabelecimento da realidade da favela através dos dados matemático-estatísticos, juntamente com as delimitações cartográficas do fenômeno expressam a necessidade que as instituições tem de ver a favela em conjunto, de forma totalizante (CERTEAU, 1994 [1990]). No entanto, a necessidade de um olhar totalizador sobre o fenômeno está relacionada com a necessidade de organização e controle, neste sentido, os discursos institucionais que circunscrevem a favela a partir de definições, buscam conhecer a favela através do mapeamento da marginalidade e das quantificações do problema, mas também desenvolver estratégias de organização desses espaços. Esses *voyeurs* institucionais necessitam ver a favela de forma totalizante (CERTEAU, 1994 [1990]) e por isso se afastam do fenômeno e o olham de cima, e acabam delimitando definições de favela generalizadas e baseadas na noção de problema.

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

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

Aproximando as conclusões desta dissertação à discussão do Planejamento Urbano, destaca-se a questão que diz respeito ao entendimento da favela, pelos discursos institucionais analisados, como um problema fundiário. A partir desta constatação algumas ressalvas precisam ser feitas e a primeira delas diz respeito à favela contemporânea (MARZULO, 2005), ou seja, que desconsiderando a condição fundiária o leque de abordagens sobre a problemática da favela se abre e engloba outras formas de ocupações populares que apresentam características urbanas e socioeconômicas similares à favela, mas são consideradas formalizadas. Exemplos que ilustram esta condição são os conjuntos habitacionais como, no Rio de Janeiro, o Cidade de Deus construído na década de 60, com verba pública e a partir de políticas de remoção, mas

que “reproduz, no plano horizontal cheio de ruas e praças, todas as formas de associação e todos os problemas que existiam nas 23 favelas de onde vieram seus moradores” (ZALUAR E ALVITO, 2006 [1998], p. 21). Ou como o Bairro Restinga, na periferia de Porto Alegre, criado entre as décadas de 1960 e 1970 para alojar população removida de área central da cidade e que ainda hoje apresenta situações de exclusão por ser uma região isolada, com pouca conexão viária com o restante da cidade e rotulada como bairro violento (GAMALHO E HEIDRICH, 2005).

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

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

A segunda ressalva a ser feita a respeito da constatação que as instituições analisadas entendem a favela a partir do problema legal fundiário é que a questão da terra é tida no

Brasil como um nó na sociedade que fomenta desigualdade por relacionar a propriedade fundiária aos poderes políticos e econômicos através de uma construção ideológica (MARICATO, 2011). É importante ressaltar que a ilegalidade de ocupação não necessariamente diz respeito aos pobres, como no caso da Ilha dos Marinheiros em Porto Alegre, área de proteção ambiental que, segundo o estudo de Moraes (2011):

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

O estudo (MORAES, 2011) também demonstra que o mercado imobiliário age fortemente na Ilha dos Marinheiros no que diz respeito à compra e venda de imóveis para as classes média e alta e que, para estas camadas da população, morar na ilha ilegalmente é uma escolha e não falta de opção. Neste sentido, percebe-se que a irregularidade fundiária dos pobres é tratada de maneira desigual e construída como um problema. No entanto, conforme figura 41, a retomada das produções cartográficas das favelas de Porto Alegre desenvolvidas no estudo de caso desta pesquisa (capítulo 3) demonstra que tanto IBGE (BRASIL, 2011b) como DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2000) consideram as ocupações da Ilha dos Marinheiros como favela, independente do tipo de ocupação e da camada de população.

Figura 41 – Mapa de favelas da Ilha dos Marinheiros em Porto Alegre conforme o censo do IBGE e DEMHAB



Fonte: elaboração da autora conforme PORTO ALEGRE, 2000; BRASIL, 2011b.

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

O arranjo de documentos analisados nesta dissertação, visando variação de escalas institucionais, permitiu estabelecer o sentido favela a partir do conhecimento que é considerado estabelecido pela mídia e pelo meio científico, ou seja, a partir da visão técnica e do Estado. No entanto propõe-se aqui uma agenda para dar continuidade à investigação sobre a instauração do fenômeno favela que contemple 1- uma construção de caráter histórico a respeito do entendimento do fenômeno a partir de discursos institucionais e em termos de dinâmicas do próprio fenômeno favela compreendido; 2- a constituição do entendimento de favela a partir de seus próprios conhecimentos locais. Neste sentido, acredita-se ser relevante para as Ciências Sociais e para o Planejamento Urbano uma discussão histórica sobre as disputas discursivas pela favela desde os posicionamentos hegemônicos até (e em relação a) as visões do cotidiano e das relações identitárias.

## Referências

- ACSELRAD, H., COLI, L. R. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: Acselrad H. (org.). **Cartografias Sociais e Território**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2008.
- AGOSTINO, D. R. Brasil tem 11,4 milhões morando em favelas e ocupações, diz IBGE. São Paulo: **G1**, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/12/brasil-tem-114-milhoes-morando-em-favelas-e-ocupacoes-diz-ibge.html>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- ARAUJO, F. G. B. "Identidade" e "Território" enquanto simulacros discursivos. In: Araujo, F. G. B. e Haesbaert, R. (Org.) **Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Access, 2007.
- ARAUJO, F. G. B. ET AL. Para 'compreender' o discurso: uma posição metodológica de inspiração bakhtiniana. In: **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**, Belém: 2007.
- ARAUJO, F. G. B. ET AL. Territorializações em dialogismo impertinente. GPMC/IPPUR/UFRJ. In: **Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR**, Florianópolis: 2009.
- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996 [1938].
- BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2011 [1979].
- BOURDIEU P., CHAMBOREDON, J-C. e PASSERON, J-C. **Ofício de Sociólogo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007 [1968].
- BRANDÃO, H. **Analisando o discurso**. São Paulo: Museu da Língua Portuguesa, 2005.
- \_\_\_\_\_, H. Enunciação e construção do sentido. In FIGARO, R. (Org.) **Comunicação e Análise do Discurso**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 19-43.
- BRAIT, B. “[III – Construção Coletiva da Perspectiva Dialógica] História e Alcance Teórico-Metodológico”. In FIGARO, R. (Org.) **Comunicação e Análise do Discurso**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 79-98.
- BRASIL. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- \_\_\_\_\_. Decreto de 31 de outubro de 2003. Casa Civil da Presidência da República, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 29, 2008.

\_\_\_\_\_ **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório nacional de acompanhamento.** Brasília: IPEA, 2010.

\_\_\_\_\_ **Base de informações do Censo Demográfico 2010: resultados da Sinopse por setor censitário.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011a.

\_\_\_\_\_ **Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais – Primeiros Resultados.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011b.

\_\_\_\_\_ **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras.** Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2014.

\_\_\_\_\_ **Mapa Político.** Rio de Janeiro: Mapas Escolares, IBGE, 2015. Disponível em: <<http://mapas.ibge.gov.br/escolares/publico-infantil/brasil.html>>. Acesso em 30 nov. 2015.

CERTEAU, M. de. **A invenção do cotidiano, vol. I - artes de fazer.** Petrópolis: Vozes, 1996 [1990].

COSTA, V. E NASCIMENTO, J. A. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina.** São Paulo: Departamento de Geografia / FFLCH / USP, 2005. p. 3794-3808.

COWAN, R. **The Dictionary of Urbanism.** Londres: Streetwise Press, 2005.

DAVIS, M. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

FEDOZZI, L. J. **Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre** - Edição revista. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001 [1997].

GAMALHO, N. E HEIDRICH, A. **Restinga: exclusão, território e resistência.** In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina.** São Paulo: Departamento de Geografia / FFLCH / USP, 2005. p. 5730-5743.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: Entre as Redes e os Aglomerados de Exclusão. In: CASTRO, I; GOMES, P.C; CORRÊA, R. org. **Geografia: Conceitos e Temas.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000 [1995].

\_\_\_\_\_ **O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_ **Viver no limite: território e multi / transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HARLEY, B. Mapas, saber e poder. In: **Confins** [Online], 5, 2009. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index5724.html>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

HARVEY, D. O direito à cidade. In: **Revista Piauí**, número 82, agosto 2013, pp. 38-43.

HISTÓRIA do Fórum. **Fórum Social Mundial**, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <[http://www.fsmpoa.com.br/default.php?p\\_secao=12](http://www.fsmpoa.com.br/default.php?p_secao=12)>. Acesso em: 03 abr. 2016.

KIRBY, A. Slum growth 'shames the world'. London: **BBC News**, 06 out. 2003. Disponível em: < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/3161812.stm>>. Acesso em: 10 jan. 2016

LAGO, L. C. do e RIBEIRO, L. C. Q. A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. In L.C.Q. Ribeiro e L. Bógus (org.), **Cadernos Metr pole**, 5; 37-59, 2001.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: Leonardo Basci Castriota. (Org.). **Urbaniza o Brasileira Redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78-96.

\_\_\_\_\_ **O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes**, 2011.

\_\_\_\_\_, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO. E. **A cidade do pensamento  nico**. Petrópolis, Vozes, 2012 [2000].

\_\_\_\_\_   a questão urbana, estúpido! In: **Le monde Diplomatique Brasil**, ano 7, número 73, agosto 2013, pp. 6-7.

MARZULO, E. P. Espaço dos pobres. Identidade social e territorialidade na modernidade tardia. **Tese de doutoramento**, Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2005.

\_\_\_\_\_ Espaço e Poder: as disputas discursivas pela favela. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia**. Salvador, 2013.

\_\_\_\_\_ A mudança na favela brasileira. Efeitos territoriais e demográficos na constru o estatística da realidade. In: **Anais XIII Seminário Internacional RII**. 2014a. Disponível em: < [http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais\\_xiii/gt2/gt2\\_eber.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt2/gt2_eber.pdf) >. Acesso em 29 nov. 2014.

\_\_\_\_\_ Disputa discursiva em números: a favela brasileira na primeira década do século XXI. In: **Symposium of International Urban Planning and Environment Association - IUPEA**. 2014b. Disponível em: <[http://www.upe11.org/uploads/docs/libro\\_\\_\\_tomo\\_1.pdf](http://www.upe11.org/uploads/docs/libro___tomo_1.pdf)>. Acesso em 29 nov. 2014.

MARZULO, E., CARVALHO, A., e TESSLER, G. O imbróglio sobre as favelas e instaura o do real. In: **Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte, 2015.

MORAES, E. Ocupa o urbana contemporânea em áreas de prote o ambiental: o caso da Ilha Grande dos Marinheiros em Porto Alegre/RS. **Disserta o** (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/35394>> Acesso em: 02 jun. 2016.

ONU. **Carta das Na es Unidas**. São Francisco: Conferência das Na es Unidas, 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>> Acesso em: 28 nov. 2015.

PERLMAN, J. **O Mito da Marginalidade**. Favelas e políticas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002 [1977].

PORTO ALEGRE. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Departamento Municipal de Habitação, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre**. Municipal de Porto Alegre - Departamento Municipal de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Secretaria de Planejamento Municipal, 2010. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=205](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=205)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Reassentamento da Vila Chocolateiro**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Departamento Municipal de Habitação, 2012. Disponível em: <<http://www.abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2012/10/3-DEM HAB-RS.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Conhecendo as favelas de Porto Alegre**. Porto Alegre: ObservaPoa, 2013. Disponível em: <[http://observapoa.com.br/default.php?reg=337&p\\_secao=17](http://observapoa.com.br/default.php?reg=337&p_secao=17)> Acesso em: 12 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **A cidade de Porto Alegre**. Porto Alegre: ObservaPoa, 2014. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p\\_secao=4](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=4)> Acesso em: 03 dez. 2015

REUTERS. Brasil reduz população de favelas em 16% na última década - ONU. São Paulo: **G1**, 18 mar. 2010. Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Política/0,,MUL1535331-5601,00-BRASIL+REDUZ+POPULACAO+DE +FAVELAS + EM +NA +ULTIMA+DECADAONU.html>> Acesso em: 12 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Base Cartográfica Digital**. Porto Alegre: Fepam, Biblioteca Digital, 2005. Disponível em: <[http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/geo/bases\\_geo.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/geo/bases_geo.asp)>. Acesso em 30 nov. 2015.

RODRIGUES, K. Aumenta número de brasileiros em assentamentos irregulares. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://noblat.oglobo.globo.com/noticias/noticia/2011/12/aumenta-numero-de-brasileiros-em-assentamentos-irregulares-422659.html>> Acesso em: 05 nov. 2015.

SACK, R. "O significado de territorialidade", In: DIAS, L. C.; FERRARI, M. (Org.). **Territorialidades Humanas e Redes Sociais**. Florianópolis: Editora Insular, 2011, p. 63-89.

SANTOS, M. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. In: **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: ano XIII, n. 2, p. 15-26, 1999.

SANTOS, R. E. dos, Disputas cartográficas e lutas sociais: sobre representação espacial e jogos de poder In: **XII Coloquio de Geocrítica**, Bogotá, 2012.

SOUZA, A. S. de, Projeto Renascença: um caso de gentrificação em Porto Alegre durante a década de 1970. **Dissertação** (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/15858>> Acesso em: 05 mai. 2016.

UN-HABITAT. **The Challenge of Slums**. Global Report on Human Settlements. London and Sterling: VA, Earthscan Publications Ltd., 2003a. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS.2003.0.pdf>> Acesso em: 28 set. 2013.

\_\_\_\_\_ **Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?** Nairobi: UN-Habitat, 2003b.

\_\_\_\_\_ **State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities**. London and Sterling: VA, Earthscan Publications Ltd., 2008.

\_\_\_\_\_ **State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities**. Nairobi: UN-Habitat, 2012.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro: ano XV n. 2 / XVI, n. 1, p. 13-32, 2002.

VALLADARES, L. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Cortez, Vol. 1, 1999 [1973].

WOOD, D. **The Power of Maps**. New York: The Guilford Press, 1992.

ZALUAR, A. e ALVITO, M. **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998].

## Apêndice A – Listagem de documentos coletados

Tabela 11 – Lista de documentos de UN-Habitat<sup>38</sup>

Título da Publicação	Ano
Addressing the Information Requirements of the Urban Poor	2014
Streets as Tools for Urban Transformation in Slums	2014
Evaluation of the of the Sustainable Neighbourhood Programme in Mavoko Municipality, Kenya,	2013
Housing and Slum Upgrading , Gender issue guide	2013
THE 4th ASIA PACIFIC MINISTERIAL CONFERENCE ON HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT (APMCHUD), Youth and IT in Sustainable Urban Development	2013
Time to Think Urban UN-Habitat Brochure 2013	2013
Malawi National Urban Profile, Rapid Urban Sector Profiling for Sustainability	2012
Summary of the Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities: Policy Directions - Chinese	2012
Our Urban Change - UN-Habitat Brochure	2012
Korogocho Streetscapes	2012
Beau Bassin-Rose Hill Urban Profile - Mauritius ,Rapid Urban Sector Profiling for Sustainability	2012
Sustainable Housing for Sustainable Cities, A policy framework for developing cities	2012
Promising Practices on Climate Change in Urban Sub-Saharan Africa	2012
Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones para Políticas (Planning Sustainable cities),Informe Global Sobre Asentamientos Humanos 2009(Summary of Global Report 2009)	2012
Slum Upgrading Facility Pilot Programme End-of-Programme Evaluation	2011
Urban World: Waiting for a solution Volume 4 issue 4 December 2011, Urban World	2011
Building Urban Safety through Slum Upgrading	2011
Urban World: Cities and Land Rights (Volume 3 Issue 1), Urban World	2011
Quick Guide 2: Low-income Housing, Quick Guides for Policy Makers on Housing the Poor in African Cities	2011
城市世界：城市，让生活更美好 (Better City, Better Life), 城市世界 (Urban World)	2010
State of African Cities 2010 (L'état des Villes Africaines 2010), Gouvernance, inégalité et marchés fonciers urbains	2010
State of African Cities 2010, Governance, Inequalities and Urban Land Markets	2010

<sup>38</sup> Documentos disponíveis em <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/>>. [Acesso em novembro de 2015]

Organisation, Management and Evaluation of Housing Cooperatives in Kenya, Global Urban Economic Dialogue	2010
State of the World's Cities 2010/2011 - Cities for All: Bridging the Urban Divide	2010
Urban World: Better City Better Life	2010
Tackling tenure security in slums through participatory enumerations	2010
UN-HABITAT Climate Change Strategy 2010-2013	2009
Urban Governance Newsletter July 2009	2009
UN-Habitat Country Programme Document 2008-2009 - Rwanda	2009
Documento De Programa De País 2008-2009 - Costa Rica	2009
THE UN-HABITAT Slum Upgrading Facility (SUF) WORKING PAPER 11, Slum Upgrading Facility Local Finance Facilities exchange visit to the Community Organisations Development Institute in Thailand	2009
THE UN-HABITAT Slum Upgrading Facility (SUF) WORKING PAPER 10,	2009
UN-HABITAT Brochure (Russian),	2009
UN-HABITAT Brochure (English),	2009
UN-HABITAT Brochure (Chinese),	2009
UN-HABITAT Slum Upgrading Facility Working Paper 9,	2009
The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility Newsletter January 2009,	2009
The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility Newsletter April 2009,	2009
Youth entrepreneurship & empowerment	2009
The UN-HABITAT Water and Sanitation Trust Fund Annual Report 2008	2008
The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility (SUF),	2008
The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility Newsletter (October 2008),	2008
UN-HABITAT and The Kenya Slum Upgrading Programme - Strategy Document	2008
Quick Guides for Policy Makers 2; LOW-INCOME HOUSING: Approaches to help the urban poor find adequate accomodation, Housing the Poor in Asian Cities	2008
The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility Newsletter, July 2008,	2008
The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility Newsletter, January 2008	2008
The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility Newsletter, April 2008	2008
18 Poster Do's and Don'ts of Financing Slum Upgrading	2008
Strategy paper on Urban Youth in Africa	2007
Training and capacity building Newsletter (December 2007) - English	2007
UN-HABITAT and Kenya Slum Upgrading Programme (KENSUP)	2007
Tomorrow's Crises Today: the humanitarian impact of urbanisation	2007
Slum Upgrading Facility (SUF) Guidelines Action Planning Methodology and Development	2007
Booklet: Safer Cities Promotional Booklet	2007
Kenya: Mavoko Urban Profile, Rapid Urban Sector Profiling for Sustainability	2006
Unheard Voices: Some Voices of India's Underprivileged Women	2006

Guidelines on Revolving Funds for Community Managed Water Supply Schemes and Construction of Individual Household Toilets in Urban Slums in Madhya Pradesh, India	2006
Mainstreaming Gender Water and Sanitation, Strategy and Action Plan	2006
The Slum Upgrading Facility (SUF) Handbook	2006
Situation Analysis of Informal Settlements in Kampala, Cities without Slums Sub-regional Programme for Eastern and Southern Africa	2006
Situation Analysis of Slum Settlements in Addis Ababa, Cities without Slums Subregional Programme for Eastern and Southern Africa	2006
Analytical Perspective of Pro-poor Slum Upgrading Frameworks	2006
Slum Upgrading and Vulnerability Reduction in Mozambique, Towards the Achievement of the Millennium Development Goals - Target 11	2006
State of the World's Cities 2006/2007	2006
Training and capacity building (February 2006)	2006
Training and capacity building	2006
Kenya: National Urban Profile	2005
Kenya: Nairobi Urban Profile, Regional Urban Sector Profile Study (RUSPS)	2005
Shared Tenure Options for Women	2005
Displaced people's rights to the city: Planning for Slum Prevention – Strategies for Somali Cities	2005
Situation Analysis of informal settlements in Kisumu	2005
Water for Cities Newsletter (Oct - Dec 2005)	2005
Global Report on Human Settlements 2005 - Financing Urban Shelter	2005
Unheard Voices of Women	2004
Urban Observer Issue 1	2004
Urban Land for all	2004
Pro Poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches	2004
The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements 2003	2003
Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?	2003
Improving the lives of 100 Million Slum Dwellers: Guide to Monitoring Target 11	2003
Cities without slums	2002
Upgrading of Inner-city slums	1984
Upgrading of Urban Slums and Squatter Areas	1981
Sustainable Urbanization	

Tabela 12 – Lista de documentos do censo 2000 e 2010 IBGE<sup>39</sup>

Título da Publicação	Ano
Metodologia do Censo Demográfico 2000	2003
Censo demográfico: 2000: características da população e dos domicílios: resultados do universo	2000
Censo demográfico: 2000: características gerais da população: resultados da amostra	2000
Censo demográfico: 2000: educação: resultados da amostra	2000
Censo demográfico: 2000: famílias e domicílios: resultados da amostra	2000
Censo demográfico: 2000: migração e deslocamento: resultados da amostra	2000
Censo demográfico: 2000: nupcialidade, fecundidade: resultados da amostra	2000
Censo demográfico: 2000: primeiros resultados da amostra	2000
Censo demográfico: 2000: trabalho e rendimento: resultados da amostra	2000
Sinopse preliminar do censo demográfico: 2000	2000
Metodologia do Censo Demográfico 2010	2013
Censo demográfico: 2010: aglomerados subnormais: informações territoriais	2010
Censo demográfico: 2010: aglomerados subnormais: primeiros resultados	2010
Censo demográfico: 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo	2010
Censo demográfico: 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência	2010
Censo demográfico: 2010: características gerais dos indígenas: resultados do universo	2010
Censo demográfico: 2010: características urbanísticas do entorno dos domicílios	2010
Censo demográfico: 2010: famílias e domicílios: resultados da amostra	2010
Censo demográfico: 2010: nupcialidade, fecundidade e migração: resultados da amostra	2010
Censo demográfico: 2010: resultados gerais da amostra	2010
Censo demográfico: 2010: educação e deslocamento: resultados da amostra	2010
Censo demográfico: 2010: trabalho e rendimento: resultados da amostra	2010
Sinopse do censo demográfico 2010	2010
Atlas do Censo Demográfico 2010	2010
Censo 2010 Síntese das Etapas da Pesquisa	2010

<sup>39</sup> Documentos disponíveis em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)>. [Acesso em setembro de 2015]

Tabela 13 – Lista de documentos do IPEA<sup>40</sup>

Título da Publicação	Ano
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento	2004
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento	2005
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento	2007
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento	2010
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento	2014

---

<sup>40</sup> Documentos disponíveis em < <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. [Acesso em novembro de 2015]