

# A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO

## THE SOCIAL ISSUE AND THE CITY: URBAN CONTRADICTIONS IN NEOLIBERALISM

Raimundo Leonilde de Araújo<sup>1</sup>

Rammyro Leal Almeida<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir as conexões entre a categoria questão social e o espaço da cidade, na fase mais recente de aprofundamento do neoliberalismo. Para tanto, o texto adota o seguinte problema: as expressões da “questão social” no cenário urbano, sob a égide neoliberal, são concomitantes ao crescimento das favelas e comunidades urbanas no Brasil? O trabalho utiliza a pesquisa documental e bibliográfica para discussão da “questão social” e suas atuais repercussões no contexto urbano brasileiro. Foram coletados dados do IBGE, censitários e de notas metodológicas, para nortear as reflexões, por meio de uma abordagem crítica urbana, sobre os espaços marginalizados das cidades. Conclui-se, ao final, que a fase de maior intensificação neoliberal coincide com o crescimento das áreas institucionalmente classificadas como favelas e comunidades urbanas.

**Palavras-chave:** questão social; cidades; neoliberalismo; urbanização.

### Abstract

This article aims to discuss the connections between the category of “social issue” and the space of the city, in the most recent phase of deepening neoliberalism. To this end, the text adopts the following problem: are the expressions of the social issue in the urban scenario, under the aegis of neoliberalism, concomitant with the growth of slum and urban communities in Brazil? The work uses documentary and bibliographic research to discuss the “social issue” and its current repercussions in the Brazilian urban context. Data from the IBGE, censuses and methodological notes, were collected to guide reflections, through a critical urban approach, on the marginalized spaces of cities.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, PI – Brasil. Professor Efetivo, Classe Associado II. Pós-doutorado em Ensino de Geografia/Educação Ambiental (UFC), [raimundolenilde@ufpi.edu.br](mailto:raimundolenilde@ufpi.edu.br).

<sup>2</sup> Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, PI – Brasil. Doutorando em Políticas Públicas (UFPI), [rammyro.leal@ufpi.edu.br](mailto:rammyro.leal@ufpi.edu.br).

# **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

**Keywords:** social issue; cities; neoliberalism; urbanization.

## **Introdução**

O processo de industrialização nos países do centro do capitalismo no final do século XVIII e início do século XIX mudou a trajetória da humanidade. Dentre as repercussões da marcha da Revolução Industrial e do próprio surgimento e afirmação do capitalismo estão o pauperismo e a urbanização. O avanço da urbanização e da industrialização na sociedade capitalista europeia formaram o contexto no qual Pastorini (2022, p.106) destaca que deve ser compreendido o “conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas que se geram com o surgimento da classe operária dentro da sociedade capitalista”, o que se denomina de questão social.

A venda da força de trabalho livre foi mobilizada pelas cidades em crescimento, em um processo impelido pela propriedade privada e pela concentração dos meios de produção nas mãos de poucos capitalistas. A lei da acumulação promoveu a ampliação dos investimentos em capital constante em detrimento do capital variável, provocando uma massa de excedente de força de trabalho nas cidades e bolsões de pobreza. No cenário urbano é onde se observa a multidão dos que foram colocados à margem, taxados como excluídos, culpabilizados por não terem conseguido se integrar pela via do trabalho, ainda que a superpopulação supérflua tenha sido criada pelo próprio desenvolvimento do capitalismo. Nesse contexto, o acirramento das desigualdades sociais e suas consequências no espaço urbano caminham juntas, sobrepostas, compartilhando das ações e efeitos advindos do modo de produção capitalista.

No século XVII, o capitalismo altera toda balança de poder. A partir daquela época, o estímulo à expansão urbana veio principalmente dos mercadores, dos financistas e dos senhores de terras, que serviam às suas necessidades. Somente no século XIX foram aquelas forças grandemente aumentadas, pela pressão da invenção mecânica do industrialismo em larga escala (Mumford, 1998, p. 445).

A “questão social” e a vida nas cidades estão conectadas, visto que sofrem o influxo de uma problemática comum, porque “falar da ‘questão social’ é falar da divisão da sociedade em classes e da apropriação desigual da riqueza socialmente gerada” (Yazbek, 2001, p. 33, apud Pastorini, 2022, p. 105). Para Lefebvre (2001, p. 59), “a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade”. O fato de

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

compartilharem a influência das relações de classe e de propriedade, bem como das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção capitalista, justifica que a categoria questão social e a cidade sejam observadas e debatidas em conjunto.

A emergência da “questão social”, destaca Pastorini (2022, p. 107), “ocorreu na segunda metade do século XIX, quando a classe operária faz sua aparição no cenário político na Europa Ocidental”. A criação de espaços urbanos de exclusão e a rejeição da convivência democrática plena estão na raiz tanto da questão social quanto da cidade industrial. Lefebvre (2001, p. 23), ao descrever o cenário parisiense da metade do século XIX, relata: “como democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante, esta impediu essa democracia nascente. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a ‘urbanidade’”.

No contexto do capitalismo latino-americano e brasileiro, a estrutura específica do capitalismo dependente, a maneira como foi implantada a industrialização por substituição de importação, a formação da classe trabalhadora e imensas populações trabalhadoras excedentes revelaram uma conjuntura ainda mais desafiadoras, distintamente do que ocorreu nos países desenvolvidos, intensificando-se as desigualdades sociais pela superexploração do trabalho e da informalidade e precariedade de enormes massas de trabalhadores.

Em meados do século XIX, passa a se verificar um impulso às manufaturas e às primeiras indústrias em território nacional. Nesse movimento de integração brasileira ao imperialismo internacional, foram suprimidas importantes etapas históricas de evolução das forças produtivas (Castelo, 2021, p. 103). O processo de industrialização no Brasil, ocorrido de forma tardia em relação aos países desenvolvidos do centro capitalista, e mobilizado para fornecer matérias primas e minerais a baixo custo, mostrou-se de forma ainda mais marcante a partir da década de 1930, com forte incentivo estatal a uma nascente industrialização somado e em harmonia com o capital estrangeiro, pois, o imperialismo europeu necessitava de importação de capitais para continuar se reproduzindo de forma ampliada. Mas é a partir dos anos 1940 e 1950 que no Brasil a dinâmica da industrialização passa a ser prevalente, em especial no sentido de influenciar a urbanização, em escala nacional, acompanhada do crescimento demográfico nas maiores cidades do País, conforme destaca o geógrafo Milton Santos (2008, p. 27).

Dessa forma foi que o processo tardio de industrialização no Brasil, junto à função estrutural do capitalismo periférico com contornos próprios, pavimentou a estrada para os movimentos do agrário ao urbano e a criação de novas expressões da questão social, situada no

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

contexto urbano das cidades. O apelo da indústria nascente teve êxito em mobilizar uma grande mão de obra do campo, fazendo que os trabalhadores passem a ocupar e remoldar os espaços urbanos, os quais não estavam preparados, visto que não tinham “[...] provisão de habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos que garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada” (Ferreira, 2000, p. 13).

As condições adversas do capitalismo brasileiro não o impediram de se tornar uma das dez maiores economias do mundo, às custas de um enorme fosso entre concentração de riqueza e desigualdades sociais. O contexto brasileiro e latino-americano, representado por uma função estrutural da periferia frente ao centro do capital, somado ao “[...] processo de mundialização do capital e de neoliberalismo afetou enormemente a ‘questão social’ latino-americana aprofundando-a” (Meirelles, 2015, p. 83). As relações de dependência com o capitalismo internacional se renovam desde os anos de 1990, quando foram adotadas as diretrizes neoliberais de orientação da política econômica e social no país. Essa ideologia, ancorada na austeridade fiscal, redução de gasto público, privatizações, desregulamentação da economia, vem reforçando os espaços urbanos como territórios marcados pelas desigualdades sociais.

Nesse contexto é que emerge o objetivo de analisar as relações entre as novas expressões da questão social, em especial na atual fase neoliberal, e os dilemas urbanos. Para melhor expor os resultados do trabalho, obtidos por meio de pesquisa teórica de base bibliográfica e com dados secundários, o artigo foi dividido em seções. A primeira discute as promessas neoliberais, questão social e cidade, com ênfase nas consequências da lógica neoliberal sobre os problemas sociais das cidades. A segunda seção, intitulada *desafios urbanos na periferia do capital*, aprofunda a discussão sobre o crescimento das favelas e comunidades urbanas na perspectiva dos processos urbanos no capitalismo atual.

### **Promessas neoliberais, questão social e cidade**

Ao discorrer sobre os diversos “neoliberalismos” teóricos, os quais, no entanto, dificilmente são adotados na prática em sua integralidade, De La Garza (1995, p. 80) identifica os principais eixos ideológicos centrais e característico do neoliberalismo, quais sejam: a) superioridade do livre mercado, b) individualismo metodológico, c) contradições entre liberdade e igualdade, d) conceito abstrato de liberdade.

É a racionalidade neoliberal que, estendendo a apropriação privada e a lógica da competição a todas as esferas da sociedade, da cultura e da vida, sufoca e invisibiliza o comum: mas é contra ela também que o comum emerge como contra racionalidade,

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

gestado nas próprias lutas e movimentos lutando por outra via além do Estado e do mercado. Quanto ao reconhecimento, fortalecimento e constituição do comum urbano, envolvem-se duas linhas paralelas de embate: o urbano (encontro, diferença, fruição) contra o industrial (fragmentação, homogeneidade, trabalho e produtivismo); e o comum (compartilhamento, cooperação) contra o neoliberal (apropriação privada, competição generalizada) (Tonucci Filho, 2020, p. 394).

A ortodoxia neoliberal passou a se tornar hegemônica no mundo, em especial, a partir da década de 1980. O laboratório para as medidas políticas e econômicas neoliberais havia sido um país latino-americano, o Chile, após o golpe de Estado de 1973. A década de 1980 ficou marcada pelo progressivo aumento da adesão, em escala mundial, às medidas de austeridade fiscal e de cortes nos gastos sociais propagadas pelos neoliberais. No Brasil, as medidas neoliberais se fizeram mais presentes após o início da década de 1990.

Em 1989 o Consenso de Washington, encontro de economistas liberais que na verdade tinha o título de *Latin Americ Adjustment: How Much has Happened?*, ou seja, era um balanço sobre os ajustes neoliberais para a América Latina, passou a exercer forte influxo sobre as economias de países da periferia capitalista, inclusive o Brasil. Os comandos dos organismos financeiros internacionais e dos imperialistas era no sentido da promoção de reformas liberalizantes que ficaram consagradas em 10 mandamentos no Consenso de Washington.

Dentre as medidas econômicas de ajustes e reformas neoliberais estão: maior disciplina fiscal, redirecionamento dos gastos para serviços essenciais ao crescimento da economia e reformas tributárias. As taxas de juros devem ser determinadas pelo mercado. As taxas de câmbio devem ser competitivas. Outro ponto caro aos neoliberais é a defesa do livre comércio, com liberalização das importações e liberalização do investimento estrangeiro direto interno. A privatização de empresas estatais também figura dentre as reformas estruturais endereçadas às economias periféricas com desregulamentação e eliminação das barreiras que impedem a entrada nos mercados nacionais ou restringem a concorrência.

As promessas neoliberais de farto crescimento econômico para todos e de investimentos, no entanto, não se concretizaram. Nesse contexto é que se observa a intensificação de manifestações da questão social hoje, com desemprego crescente, aumento da miséria e aumento das desigualdades, conforme destaca Pastorini (2022). A industrialização e a modernização excludentes geraram multidões de pessoas despojadas de direitos. Esses excluídos estão à margem da sociedade, afastados dos meios de subsistência e postos na periferia dos espaços centrais de convivência das cidades.

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

Os processos neoliberais, entretanto, “assumem formas específicas de acordo com o local dentro de cidades e cidades-regiões” (Brenner, 2018, p. 163), com aspectos “intrinsecamente contraditórios – isto é, envolvem estratégias regulatórias que frequentemente minam as próprias condições socioinstitucionais e político-econômicas necessárias para sua implementação bem-sucedida” (Gill, 2003; Harvey, 1995 apud Brenner, 2018, p. 171). Dessa maneira, é primordial compreender quais eixos ideológicos ou frentes neoliberais estão sendo desenvolvidos especificamente em determinado espaço geográfico, para entender com mais profundidade os processos de desterritorialização e reterritorialização promovidos pelo capital.

A lógica do capital no espaço urbano também é objeto da categoria de análise relativa ao direito à cidade. O direito à cidade é um conceito que foi inicialmente concebido pelo sociólogo francês Henri Lefebvre. Tal ideia surgiu “[...] como horizonte de luta no seio dos movimentos sociais a partir do questionamento sobre o modo como se realiza a vida urbana[...]”, pois é “[...]no espaço que se pode ler a realidade e as possibilidades concretas de realização da sociedade” (Carlos, 2020, p. 351). Dessa forma, o direito à cidade é uma construção, um ideal a ser alcançado “[...] contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital” (Trindade, 2012, p. 140), para que a produção dos espaços urbanos estejam subordinados ao valor de uso, e não ao valor de mercadoria para troca:

Harvey (1996) exemplifica de modo pragmático esse fato quando aborda o valor de uso e o valor de troca que a propriedade urbana possui. Na condição de uso, o território da cidade tem valor imensurável, posto que se trata de uma necessidade básica do cidadão; concomitantemente, o mercado imobiliário comercializa essa mercadoria tendo, como base, seu valor de troca (Harvey, 1996 apud Battaus; Oliveira, 2016, p. 88).

O debate sobre o direito à cidade torna-se ainda mais necessário no contexto da cidade-mercadoria, visto que “nas últimas três ou quatro décadas, as transformações gerais do capitalismo repercutiram sobremaneira na produção e gestão das cidades em escala mundial” (Mascarenhas, 2014, p. 55). Nesse contexto, “a cidade mercadoria exclui amplos segmentos sociais [...]” (Mascarenhas, 2014, p. 63), refletindo suas marcas nos arranjos urbanos. Harvey (2012) define o direito à cidade não como uma simples liberdade do indivíduo aos recursos urbanos, mas como o direito à mudança do indivíduo por meio de uma transformação da cidade. Nesse mesmo sentido, o autor defende que “a liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é [...] um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos” (Harvey, 2012, p. 74).

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

As promessas neoliberais não cumpridas, de crescimento e progresso acessíveis a todos, conectam as novas manifestações da questão social à cidade, de forma que não é viável entender os fenômenos urbanos sem uma perspectiva crítica. Conforme destaca Harvey (2012, p. 74), “a urbanização sempre foi um fenômeno de classe”, enquanto fruto de uma migração do excedente da produção para pequenos grupos, surgindo uma ligação profunda entre o avanço capitalista e os processos de urbanização desigual. O espaço urbano ganha, então, relevância no debate sobre a questão social justamente porque é no espaço urbano onde estão refletidas e materializadas as incongruências da sociedade, é onde se pode observar em arena pública a conformação dada às relações entre os indivíduos e entre as classes no território. Assim, “para Lefebvre a problemática do mundo moderno é urbana, revelando uma determinação espacial” (Carlos, 2020, p. 352), visto que o espaço urbano é, sobretudo, o território no qual ficam marcadas as disputas no sistema capitalista.

### **Desafios urbanos na periferia do capital**

Uma das faces da questão social é a intensificação do processo de exploração do trabalho e da ampliação da pobreza, juntamente com o desemprego estrutural massivo que atinge indistintamente os estratos de classes (Santos, 2017, p. 192). As repercussões sobre o ambiente urbano causadas pelo modo de produção capitalista, em suas várias fases, são orientadas por um núcleo de racionalidade constante.

Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob pressão das circunstâncias a fim de responder ao impulso cego (ainda que motiva e orientado) da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados aos centros urbanos pelo ‘êxodo rural’. Nem por isso o processo deixou de ser orientado por uma estratégia (Lefebvre, 2001, p. 24).

As manifestações da questão social repercutem no meio ambiente das cidades, reestruturando continuamente os espaços e os limites do urbano ao reconfigurar as áreas e seus usos, alterando as densidades populacionais, provocando expansões desordenadas sobre as áreas naturais e modificando os índices de áreas verdes e a qualidade de vida da população como um todo. Os desdobramentos da questão social na fase neoliberal transmutam-se em tensões que vão alargar os riscos sociais e revigorar problemáticas da exclusão social entre as populações desfavorecidas, em especial aquelas que ficam restritas às moradias em bairros decadentes e periféricos das grandes cidades (Mingione, 1998).

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

Dentre as manifestações mais perceptíveis da questão social hoje estão ainda o desemprego crescente, aumento da miséria e das desigualdades sociais (Pastorini, 2022, p. 94). No contexto urbano, a pauperização evidencia-se também nas áreas de habitações carentes, privadas de serviços públicos essenciais, excluídas do convívio e do contexto do restante da cidade. Ao investigar os elementos associados ao crescimento das áreas de favelas, França (2020, p. 174), tomando por base regressões elaboradas com dados do Censo de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), concluiu que a “[...] pobreza, mais que desigualdade ou qualquer outra variável considerada, está fortemente associada ao crescimento de aglomerados subnormais em municípios brasileiros”.

A partir de janeiro de 2024, o IBGE voltou a denominar os aglomerados subnormais de favelas e comunidades urbanas, substituindo a denominação que havia sido utilizada pelo órgão federal em suas publicações desde 1991. Assim, a expressão “favelas e comunidades urbanas” passou a ser utilizada em substituição a “aglomerados subnormais” (Brasil, 2014. p. 24). Segundo Silva (2104, p. 38), o termo aglomerado subnormal foi “generalizado pelo IBGE para qualificar favelas e similares”. Silva (2104, p. 38) destaca que os critérios utilizados para definir e verificar essas áreas urbanas foram alvos de críticas de estudiosos, independentemente da importância reconhecida sobre a coleta desses dados.

As mudanças de nomenclaturas utilizadas pelo IBGE, ao longo das décadas, evidenciam que, além das questões relativas aos critérios utilizados na identificação de favelas e comunidades urbanas, há uma preocupação governamental acerca das repercussões e percepções causadas pelas terminologias adotadas, quadro 1.

**Quadro 1** – Nomenclaturas utilizadas pelo IBGE para a identificação de favelas e comunidades urbanas

Ano	Nomenclatura
Censo 1950	Favelas
Censo 1960	Favelas
Censo 1970	Aglomerados urbanos excepcionais



## A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO

Censo 1980	Setores especiais de aglomerados urbanos
Censo 1991	Aglomerados subnormais (favelas e similares)
Censo 2000	Aglomerados subnormais (favelas e similares)
Censo 2010	Aglomerados subnormais

**Fonte:** Elaboração com base IBGE (2024a, p. 31).

No Censo 2010 do IBGE, os aglomerados subnormais eram enquadrados nas subcategorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, áreas invadidas, loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. Os aglomerados subnormais eram, então, definidos como um agrupamento de moradias composto de “[...], no mínimo, 51 unidades habitacionais [...] carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa” (IBGE, 2024a, p. 27). A caracterização desses aglomerados subnormais era realizada com fundamentos em alguns parâmetros:

[...] a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: i) 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 ii) precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. [...] (IBGE, 2011, apud IBGE, 2024a, p. 27).

Para o Censo IBGE 2022 (pré-reformulação), além da posterior mudança de nomenclatura, a definição de aglomerados subnormais foi minimamente alterada, passando a ser descrita como:

[...] formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação (IBGE, 2024a, p.36).

Em geral, os dados do IBGE têm demonstrado que considerável quantitativo da população brasileira vive em situação de precariedade de moradia, sofrendo até mesmo de

## A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO

ausência de infraestrutura e serviços públicos urbanos, em especial nas metrópoles (Silva, 2014, p. 38). Na Nota metodológica n. 01 de 2024, do IBGE, intitulada *Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas* fica patente o crescimento do registro da quantidade de população residente e de domicílios em favelas e comunidades urbanas nos censos demográficos de 1980 a 2010, tabela 1.

**Tabela 1** – População residente e domicílios em Favelas e Comunidades Urbanas nos Censos Demográficos (1980-2010) e na Contagem da População 1996

Ano	Pesquisa	População residente	Domicílios
1980	Censo Demográfico	2 280 063	487 729
1991	Censo Demográfico	4 482 637	1 028 911
1996	Contagem da População	5 500 141	1 329 676
2000	Censo Demográfico	6 535 634	1 662 868
2010	Censo Demográfico	11 431 619	3 229 434

Fonte: IBGE, Censos Demográficos; Contagem da População 1996. Optou-se por não listar os resultados da Contagem da População 2007 em virtude de problemas operacionais ocorridos nos setores de aglomerados subnormais.

Fonte: Tabela extraída de IBGE (2024a, p. 28).

Interessante notar que o aumento da população residente e do número de domicílios em favelas e comunidades urbanas foi acentuado no decênio de 2000 a 2010, quando saltou de 6,5 milhões de residentes em favelas para 11,4 milhões. No mesmo período, os domicílios em favelas saltaram de 1,6 milhão para 3,2 milhões nessas áreas urbanas.

Entre os anos de 2010 e 2022 houve outro grande aumento do registro de população residente e de domicílios em favelas, conforme os resultados apresentados pelo IBGE no *Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas: Resultados do universo*. Enquanto no Censo 2010 foram identificadas mais de 6 mil Favelas e Comunidades Urbanas, nas quais residiam quase 11,5 milhões de pessoas, “[...] em 2022, o mapeamento resultou em 12.348 Favelas e Comunidades Urbanas, onde viviam 16.390.815 pessoas” (IBGE, 2024b, p. 73). Assim, os dados revelados em 2024 mostram que 8,1% da população brasileira viviam em favelas e comunidades urbanas em 2022 (IBGE, 2024b, p. 88).

Deve-se destacar, entretanto, que há limitações de ordem metodológicas, gerenciais e tecnológicas na confrontação dos números absolutos levantados nos censos do IBGE 2010 e

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

2022, as quais “implicam em restrições quanto à comparabilidade direta entre as informações coletadas nas Favelas e Comunidades Urbanas nos dois períodos” (IBGE, 2024b, p. 76). As restrições na comparabilidade dos resultados impõem cautela na indicação da exata evolução percentual dos números nas favelas. Para haver uma comparabilidade plena, seria necessário um estudo aprofundado com identificação cronológica das áreas de favelas nos censos passados, considerando-se os diferentes alcances das definições de Favelas e Comunidades Urbana e termos correlatos aplicadas nos anos anteriores e as divergências de delimitação e enquadramento territorial entre cada recenseamento.

O aumento no número de Favelas e Comunidades Urbanas em 2022 e, conseqüentemente, de população residente nessas áreas, não se deve apenas ao surgimento de novas Favelas e Comunidades Urbanas no País, no período intercensitário. Os aprimoramentos operacionais, como os treinamentos mais específicos sobre a abordagem em Favelas e Comunidades Urbanas e o acompanhamento da coleta por meio dos dados georreferenciados referentes aos pontos de energia elétrica fornecidos pela ANEEL, por exemplo, somados ao engajamento das equipes locais com o tema e às inovações tecnológicas que resultaram na melhoria das imagens orbitais, são fatores que ajudam a explicar as diferenças observadas entre os anos de 2010 e 2022 (IBGE, 2024b, p. 76).

Se por um lado há dificuldades na plena comparabilidade dos resultados entre os censos; por outro, não há como fugir da patente progressão dos números. Assim, evidencia-se que, pelo menos desde a década de 1980, o quantitativo de população residente e de domicílios em favelas e em comunidades urbanas vem em crescente. Esse fato mostra que a questão social também se torna mais profunda e complexa, imbricada com o crescimento desordenado das áreas urbanas no capitalismo pós-industrial e financeirizado.

Ao tratar sobre a demografia das favelas, Mation, Nadalin e Krause (2014) destacam as dificuldades na utilização de dados originais dos censos demográficos para análise e observação dos fenômenos das favelas. Diante disso, os autores procederam a uma reclassificação da população residente em favelas e comunidade urbanas:

Segundo a classificação original teria havido um crescimento de 75% da população residente em aglomerados subnormais, passando de 6,5 milhões em 2000 para 11,4 milhões em 2010. Este número destoa significativamente do crescimento populacional dos setores urbanos do país (15%) e da redução da desigualdade e pobreza ocorrida na década. Aplicando o método de reclassificação, estima-se que a população em aglomerados subnormais em 2000 teria sido de 10,5 milhões, o que significa que houve uma taxa de crescimento muito menor, de 8,6% no período (Mation; Nadalin; Krause, 2014, p. 33).

Entretanto, ainda que sejam considerados os estudos sobre os dados reestimados para a população residente em favelas e comunidades, continua evidente o impulso de crescimento ao

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

longo das últimas décadas no número de domicílios e da população residente em favelas e comunidades, como já era previsto mesmo antes da divulgação do *Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas: Resultados do universo*:

Por meio da análise do relatório acerca dos aglomerados subnormais até 2019 (IBGE, 2021), na qualidade de antecipação de resultados para o censo 2021, constata-se o aumento de pelo menos o dobro do crescimento do número de favelas em todo o país e em todos os estados da federação neste último decênio (Battirola; De Marco, 2021, p. 237).

Observa-se, desse modo, que a marcha do crescimento das favelas e comunidades urbanas continua em avanço no Brasil, redesenhando de forma contínua os espaços urbanos. Seria um equívoco, no entanto, imaginar o avanço progressivo da favelização como um processo natural desvinculado de sua função na estrutura do modo de produção capitalista, em especial “no início do século XXI – em um contexto de uma formação capitalista crescentemente globalizada, neoliberalização e financeirizada” (Therborn, 2008, apud Brenner, 2018, p. 22).

A compreensão do fenômeno da favelização passa, ainda, pela percepção das contradições inerentes ao Estado, e suas políticas públicas, enquanto elemento que, ao tempo que prossegue na elaboração e efetivação de alguns direitos, também se mantém enquanto o próprio sustentáculo da estrutura de classe e das relações de produção, cuja dimensão social esconde sua relação direta com o capital (Mandel, 1982). Nessa perspectiva, dentre as diretrizes gerais da política urbana institucionalizada pelo Estado brasileiro, grafadas na Lei denominada Estatuto da Cidade, está a:

[...] regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (Brasil, 2011).

Em 2017 foi publicada a Lei que dispõe, dentre outros assuntos, sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), desenhando-se uma política urbana com a tarefa de, ao mesmo tempo, “garantir a efetivação da função social da propriedade”, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”, dentre outros objetivos (Brasil, 2017).

Para que se busque um aprofundamento sobre a urbanização e a questão social nas favelas e comunidades, tendo em vista a efetivação de direitos, é primordial que seja observada

## **A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO**

a essência dos processos urbanos no modo de produção capitalista. Assim, a questão urbana precisa ser analisada de uma perspectiva crítica, histórica e articulada por meio das relações de poder, rejeitando-se as formas de análise urbanas que são instrumentais e tecnocráticas, “guiadas pelo mercado que promovem a manutenção e a reprodução de formações urbanas existentes” (Brenner, 2018, p. 31).

Para Harvey (2012), o processo de urbanização executou função importante na assimilação de capitais excedentes, em grande escala, mas o custo desse movimento foi a destruição criativa que desaloja grande parte da população marginalizada e excluída do direito à cidade. É nesse encontro de realidades que se produz o espaço geográfico, e “o planeta como lugar construído colide com o ‘planeta das favelas’” (Davis apud Harvey, 2012, p. 85).

No entanto, não se pode cair na armadilha de enxergar a favela simplesmente como “espaço de atraso e de patologias”, deve-se estimular “a elaboração de um padrão de crescimento urbano menos polarizado no tecido urbano-metropolitano” (Brenner, 2018, p. 219). Assim, formas libertadoras e alternativas de novos urbanismos podem e devem ser exploradas a fim de promover a cidadania e a inclusão das pessoas na vida da cidade, frente às políticas públicas urbanas que apresentaram soluções arcaicas, excludentes, que muitas vezes condenam as pessoas ao exílio na própria cidade, sem atentarem para os recursos e propostas que se encontram no interior do ambiente das favelas e comunidades.

### **Conclusão**

As recentes expressões da questão social no cenário urbano, sob a égide neoliberal, são concomitantes ao crescimento das favelas e comunidades urbanas no Brasil? Os dados do IBGE sobre população residente e domicílios em favelas e comunidades urbanas nos censos demográficos (1980-2010) e no *Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas: Resultados do universo* demonstram o crescimento das favelas e comunidades urbanas no Brasil, que vêm aumentando de 1980 até os dados registrados em 2022.

A questão social, enquanto categoria, pode e deve ser analisada e estudada em consonância com as questões urbanas e as cidades. Dado que a população brasileira é cada vez mais urbana, é nas cidades, em especial nas grandes cidades, que se aprofunda a questão social enquanto consequência, mesmo que em novas roupagens, das contradições do modo de produção capitalista. Essa questão social que hoje se destaca no meio urbano é fomentada pelas

## A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO

políticas neoliberais de desregulamentação, financeirização, privatização, inclusive dos espaços públicos, corte de gastos sociais e não universalização de serviços e políticas.

No tecido urbano das cidades brasileiras se aprofundam as sequelas do modelo de acumulação financeirizado, globalizado e neoliberal. As repercussões do desenvolvimento e do crescimento econômico que não chegam para todos ficam visíveis nos conflitos urbanos, na luta por moradia e no anseio por viver a cidade, tão perto e tão longe. Por essa razão, é urgente que sejam encontradas melhores soluções para os graves problemas relativos à favelização no Brasil, os quais permanecem e avançam como um desafio à cidadania.

A questão social precisa ser discutida em uma perspectiva de entrelaçamento com a cidade. Os problemas que afligem os habitantes da cidade e as injustiças espaciais são também as injustiças advindas da distribuição desigual do que é gerado e produzido no meio social. As favelas e comunidades urbanas precárias, que não retrocederam nas últimas décadas, mas se expandiram, são reflexos desses tempos de maior intensificação neoliberal, evidenciadas nas novas expressões da questão social, patentes no contexto das cidades.

### Referências

BATTIROLA, Ane Michelina Dalbosco; DE MARCO, Cristhian Magnus. Uma análise do ODS 11.1 no estado de Santa Catarina à luz dos conceitos de aglomerações subnormais e do processo de favelização. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 2, p. 223-242, 2021.

BATTAUS, Danila M.; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 81-106, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, [2001]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm#art35](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm#art35)>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm)>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Favelas e Comunidades Urbanas**: IBGE retoma termo histórico para censos e pesquisas. [Brasília]: Ministério das Cidades, 23 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-retoma-termo-historico-para-censos-e-pesquisas>>. Acesso em: 10 out. 2024.

## A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Letra Capital Editora LTDA, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 349-369, 2020.

CASTELO, Rodrigo. A violência como potência econômica na gênese da “questão social” no Brasil. **Temporalis**, v. 21, n. 42, p. 94-109, 2021.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. **Neoliberalismo e estado**. Estado e políticas sociais no neoliberalismo, v. 2, p. 71-89, 1995.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 10-20, out. 2000.

FRANÇA, Mateus Cavalcante de. Pobreza, desigualdade e favelização: investigando elementos associados ao crescimento de aglomerados subnormais. **Revista Húmus**, v. 10, n. 28, 22 Abr 2020. Disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/13612>>. Acesso em: 10 jul 2024.

GILL, S. **Power and Resistance in the New World Order**. London: Palgrave, 2003.

HARVEY, David. "Espaços urbanos na 'Aldeia Global': reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX". **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, PUC-Minas, n. 4, pp.171-89, 1996.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, [S. l.], n. 29, p. 73–89, 2012. DOI: 10.23925/ls.v0i29.18497. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados Subnormais 2019**. Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/1d84b79d30c50c71e372ede086cb516c.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/1d84b79d30c50c71e372ede086cb516c.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Favelas e Comunidades Urbanas 2024**, Notas metodológicas n. 01 Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-retoma-termo-historico-para-censos-e-pesquisas/liv102062.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

## A QUESTÃO SOCIAL E A CIDADE: CONTRADIÇÕES URBANAS NO NEOLIBERALISMO

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas: Resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: <[biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102134.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102134.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MATION, Lucas Ferreira; NADALIN, Vanessa Gapriotti; KRAUSE, Cleandro. **Favelização no Brasil entre 2000 e 2010: resultados de uma classificação comparável**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

MASCARENHAS, Gilmar. Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 14, n. 1, p. 52-65, 2014.

MEIRELLES, Giselle Ávila Leal de. Pauperização Relativa, Desigualdade Social e a "Questão Social" contemporânea. **Temporalis**, [S. l.], v. 15, n. 29, p. 65–88, 2015. DOI: 10.22422/2238-1856.2015v15n29p65-88. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/9318>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MINGIONE, Enzo. Fragmentação e Exclusão: A Questão Social na Fase Atual de Transição das Cidades nas Sociedades Industriais Avançadas. **Dados**, v. 41, n. 4, p. 673–700, 1998.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria "Questão Social" em debate**. São Paulo: Cortez Editora, 2022.

SANTOS, Josiane Soares. **"Questão social": particularidades no Brasil**. Cortez Editora, 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SILVA, Roberto Antero. Aglomerados subnormais: definição, limitações e críticas. **Revista GeoUECE**, v. 3, n. 1 Especial, p. 26-40, 2014.

THERBORN, Göran. **From Marxism to Post-Marxism?** London: Verso, 2008.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 1, p. 370–404, jan. 2020.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-165, 2012.