



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN**

**KEDNA FRANCIS LOPES ALEXANDRE**

**POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS:  
REFLEXÕES E DESAFIOS EM CAUCAIA/CE**

**FORTALEZA**

**2025**

KEDNA FRANCIS LOPES ALEXANDRE

POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS:  
REFLEXÕES E DESAFIOS EM CAUCAIA/CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Orientador: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

A369p Alexandre, Kedna Francis Lopes.

Políticas de urbanização de favelas : reflexões e desafios em Caucaia/CE / Kedna Francis Lopes Alexandre. – 2025.  
125 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Instituto de Arquitetura e Urbanismo e Design, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno.

1. Assentamentos precários. 2. Favelização. 3. Caucaia. 4. Urbanização de favelas. 5. Política habitacional. I. Título.

CDD 720

---

KEDNA FRANCIS LOPES ALEXANDRE

POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS:  
REFLEXÕES E DESAFIOS EM CAUCAIA/CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Orientador: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

Aprovada em 29 / 01 / 2025

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. José Almir Farias Filho (Membro interno)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Joisa Maria Barroso Loureiro (Membro externo)  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Às minhas maiores incentivadoras,  
Maria Valda e Alexcya Lopes.

## RESUMO

A favelização nas cidades se apresenta como uma das formas de produção do espaço urbano, resultante das desigualdades históricas da sociedade brasileira, onde a luta por moradia digna coexiste com a aparente ausência do Estado. Em Caucaia, município integrado à Região Metropolitana de Fortaleza no Ceará, esse processo se intensificou a partir da década de 1980 e se verifica até hoje, resultando em ocupações informais pelos grupos excluídos do mercado imobiliário e que são impactados com a ausência de políticas habitacionais. Soma-se a isso, a conurbação provocada pela construção de conjuntos habitacionais periféricos no período do BNH, em áreas carentes de infraestrutura e serviços, que engendraram a ampliação da especulação imobiliária entre Fortaleza e Caucaia, conformando setores periféricos extremamente precários. Assim, via de regra, a maior parte dos investimentos em urbanização de favelas ocorreu nas capitais, mas para além disso, as cidades conurbadas também se colocam como objeto de pesquisa para que melhor se compreenda os desafios da formulação de políticas habitacionais. Desse modo, o presente trabalho pretende investigar a atuação do poder público no enfrentamento à favelização em Caucaia, compondo essa análise uma sistematização de diferentes levantamentos de assentamentos precários no município, favorecendo a posterior contextualização e reflexão crítica das políticas públicas e programas formulados no campo da urbanização de favelas, através de uma abordagem metodológica qualitativa e exploratória. Como resultados, a pesquisa possibilitou compreender algumas dinâmicas específicas do município de Caucaia em profundidade, destacando a existência de programas que até então não tinham sido abordados pela literatura. Foi possível também observar que o município se insere em tendências observadas em outras metrópoles, caracterizadas pelo esvaziamento do ideário da reforma urbana, a simplificação de processos e, sobretudo, o reduzido protagonismo destinado à urbanização integral de favelas.

**Palavras-chave:** assentamentos precários; favelização; Caucaia; urbanização de favelas; política habitacional.

## ABSTRACT

Slum upgrading in cities is one of the ways in which urban space is produced as a result of the historical inequalities of Brazilian society, where the struggle for decent housing coexists with the apparent absence of the state. In Caucaia, a municipality in the Metropolitan Region of Fortaleza in Ceará, this process intensified in the 1980s and continues today, resulting in informal occupations by groups excluded from the real estate market and impacted by the lack of housing policies. Added to this is the conurbation caused by the construction of peripheral housing estates during the BNH period, in areas lacking in infrastructure and services, which led to the expansion of real estate speculation between Fortaleza and Caucaia, forming extremely precarious peripheral sectors. As a rule, most of the investment in slum upgrading has taken place in the capital cities, but conurbations are also an object of research in order to better understand the challenges of formulating housing policies. In this way, this study aims to investigate the role of public authorities in tackling slum upgrading in Caucaia. This analysis is made up of a systematization of different surveys of precarious settlements in the municipality, favoring the subsequent contextualization and critical reflection of public policies and programs formulated in the field of slum upgrading, using a qualitative and exploratory methodological approach. As a result, the research made it possible to understand some specific dynamics in the municipality of Caucaia in depth, highlighting the existence of programs that had not previously been addressed in the literature. It was also possible to observe that the municipality is part of trends observed in other metropolises, characterized by the emptying of the urban reform ideology, the simplification of processes and, above all, the reduced prominence given to the comprehensive urbanization of slums.

**Keywords:** precarious settlements; favelization; Caucaia; favela urbanization; housing policy.

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO.....   | 8   |
| 2 DO SURGIMENTO DAS FAVELAS ÀS TRAJETÓRIAS DE INTERVENÇÃO .....   | 15  |
| 2.1 Raízes históricas das favelas no Brasil.....  | 15  |
| 2.2 Aspectos da ocupação urbana de Caucaia.....   | 21  |
| 2.3 Levantamentos de assentamentos precários.....   | 27  |
| 2.3.1 <i>Plano Diretor de Habitação (2005)</i> .....  | 31  |
| 2.3.2 <i>Censo de “aglomerados subnormais” do IBGE (2010)</i> .....   | 40  |
| 2.3.3 <i>Plano Local de Habitação de Interesse Social de Caucaia (2012)</i> .....   | 43  |
| 2.3.4 <i>Zonas Especiais de Interesse Social de Caucaia (2019)</i> .....  | 46  |
| 2.3.5 <i>Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia</i> .....  | 47  |
| 2.3.6 <i>Setores de risco de Caucaia (2019)</i> .....   | 50  |
| 2.3.7 <i>Favelas e comunidades urbanas em Caucaia (2022)</i> .....  | 57  |
| 2.4 Considerações sobre a favelização em Caucaia .....  | 62  |
| 3 POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS .....   | 64  |
| 3.1 Planejamento urbano e a urbanização de favelas em Caucaia.....  | 70  |
| 3.1.1 <i>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Caucaia - PDDU (2001)</i> .....   | 70  |
| 3.1.2 <i>Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012)</i> .....  | 76  |
| 3.1.3 <i>Plano Diretor Participativo (2019)</i> .....   | 82  |
| 3.2 Intervenções Urbanísticas em Favelas.....   | 94  |
| 3.2.1 <i>PAC-UAP (2008/2009)</i> .....  | 94  |
| 3.2.1.1 <i>Vila Mosquito</i> .....  | 94  |
| 3.2.1.2 <i>Picuí</i> .....  | 99  |
| 3.2.2 <i>Intervenções pontuais e o REURB-S</i> .....  | 107 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 114 |
| REFERÊNCIAS.....  | 116 |
| ANEXO A – ACESSO A INFRAESTRUTURAS URBANAS, POR FAVELAS,<br>CONFORME CENSO DO IBGE DE 2010 .....                                | 124 |
| ANEXO B – MAPEAMENTO DE VAZIOS URBANOS E ÁREAS COM DEFICIÊNCIA DE<br>INFRAESTRUTURA URBANA, SEGUNDO O PLANO DIRETOR (2019)..... | 126 |

## 1 INTRODUÇÃO

As intervenções em assentamentos precários têm pelo menos 120 anos no Brasil, que alternaram ao longo do século entre práticas proibitivas ou permissivas e clientelistas, com melhorias pontuais nesses territórios. A partir da década de 1980, com a Constituição de 1988 e o fortalecimento dos movimentos sociais urbanos, diversas experiências em urbanização de assentamentos precários se concretizaram, marcando uma transição entre as práticas anteriores (Denaldi, 2003).

Nos anos 2000, com a recriação da política nacional de habitação é lançado o maior programa para urbanização de assentamentos precários da história do país pelo investimento expressivo, o Programa de Aceleração do Crescimento, na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) (Cardoso; Denaldi, 2018). Todavia, desde meados da última década, com as crises financeiras e políticas, bem como o desmonte de políticas públicas sociais, as intervenções em habitação e urbanização deixaram de ser pautas nacionais como fora outrora, engendrando um acirramento das desigualdades sociais que precisa ser combatido pelo poder público em todas suas esferas.

Via de regra, a maior parte dos investimentos ocorreu nas capitais, cidades que comandam as regiões metropolitanas; no caso de São Paulo e do Rio de Janeiro verifica-se que outros municípios metropolitanos também foram alvo de grandes investimentos públicos em urbanização de favelas. Com isso, para além de cidades médias e centros regionais, também as cidades conurbadas às capitais e outras que integram as áreas metropolitanas também se colocam como objeto de pesquisa para que melhor se compreenda os desafios da formulação de políticas habitacionais.

Diante do exposto, a presente pesquisa pretende investigar a formação de assentamentos precários na zona urbana de Caucaia e as políticas urbanas formuladas a partir de 1990 para seu enfrentamento. Este recorte temporal compreende o processo de descentralização e municipalização das políticas sociais constatados pela literatura desde a Constituição Federal de 1988 (Cardoso, 2002). Como problema de pesquisa, foi identificado o desconhecimento sobre as políticas urbanas elaboradas ou executadas pelo poder público voltadas para a urbanização de assentamentos

precários em municípios periféricos da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), como Caucaia.

A pesquisa é motivada também pelos estudos desenvolvidos previamente na experiência da autora em seu Trabalho de Conclusão de Curso na graduação de Arquitetura e Urbanismo, tendo como tema “Urbanização de favelas em Caucaia: propostas para o bairro São Miguel”, onde foram abordados temas referentes à favelização, política habitacional e de urbanização, com a proposta de urbanização de uma favela. Esse primeiro contato despertou interesse na continuação da pesquisa, mas na perspectiva das políticas públicas formuladas.

No que diz respeito ao recorte espacial escolhido, Caucaia apresenta a segunda maior população do Estado do Ceará, com 355.679 habitantes e é o maior município em superfície da RMF. Seu território é majoritariamente rural e apresenta uma área urbana em expansão, conurbada a Fortaleza, possuindo um nível alto de integração com a capital.

O município destaca-se também pela forte presença do setor industrial, fortalecido com a implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) em 2002. Atualmente, Caucaia é o quarto maior parque industrial do Estado, cujos principais setores presentes são: extrativa mineral, construção civil, serviços de utilidade pública, transformação, além das indústrias têxtil, de confecção e de produtos químicos (Muniz, 2015; IPECE, 2017; IPECE; 2022).

Com relação a estruturação do espaço urbano, Caucaia é subdivida em distritos, com destaque para a Sede, que abriga o centro político-administrativo, assim como sua valorizada faixa litorânea, e Jurema, ambos apresentam a maior concentração urbana do município. O município desponta também como destino turístico e de veraneio, com a presença de segundas residências no litoral.

Um breve histórico sobre a ocupação do tecido urbano de Caucaia revela que a cidade foi alvo de políticas públicas habitacionais voltadas para a implantação de grandes conjuntos periféricos, como a construção do Conjunto Tabapuá em 1968 pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores Públicos (IPASE) (Aragão, 2010). Nesse contexto, Máximo (2012) aponta que diversos conjuntos foram construídos entre as décadas de 1970 e 1980, através da Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB), financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH),

visando o atendimento a uma classe de renda intermediária, que podia contar com a possibilidade de financiamento da habitação a longo prazo. Assim, esses conjuntos atenderam a demanda genérica por habitação, em especial da população fortalezense, além dos trabalhadores dos distritos industriais a serem implantados em Caucaia e Maracanaú naquele período, localizados próximos às linhas férreas.

Ainda, de acordo com Costa e Amora (2015), Caucaia também recebeu moradores que foram removidos em processos de desfavelamento da capital, a saber o Conjunto São Miguel do Programa de Desfavelamento de Fortaleza (PROAFA) e Marechal Rondon da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF).

Dessa forma, os investimentos sociais realizados naquele período, sobretudo em habitação, impulsionaram o crescimento metropolitano. O deslocamento de setores de renda mais baixa para os municípios vizinhos à capital, em especial os mais industrializados, foi motivado por fatores como o custo da moradia e valorização da terra urbana, através da construção dos conjuntos habitacionais, junto a um crescimento dos loteamentos periféricos, favelas e ocupação de terras (Costa; Amora, 2015).

Após o encerramento desse ciclo de produção habitacional formal, que só viria a ser retomado posteriormente com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), conforme constatado pelas autoras acima referidas, em paralelo, verificou-se o avanço de uma produção informal de moradias na cidade. Diversos levantamentos realizados a partir dos anos 2000 evidenciam esse processo, apontando para a existência e consolidação de áreas de favela em Caucaia ao longo dos últimos trinta anos.

O primeiro levantamento oficial foi do Plano Diretor de Habitação do Ceará de 2005, constatando 30 assentamentos precários no município (Ceará, 2005). Esta delimitação, diferente dos levantamentos realizados posteriormente, abrangeu tipologias diversas como favelas, conjuntos habitacionais precários e moradias coletivas, por isso apresenta já no início da década uma quantidade expressiva de assentamentos.

Em seguida, o Censo de 2010 do IBGE aponta a existência de 14 “aglomerados subnormais”. Esse decréscimo em comparação ao PDH se deve em razão da metodologia adotada pelo Instituto, que pode subdimensionar a quantidade

de favelas e sua população em razão dos critérios para o cálculo desses setores, conforme já abordado por alguns autores (Marques, 2007; Cardoso, 2016).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Caucaia, elaborado em 2012, revela a presença 21 assentamentos precários no território caucaiense (Caucaia, 2012). A definição destas áreas corresponde igualmente às áreas de risco do município em 2010 sujeitas a alagamento, mapeadas pela Defesa Civil.

Mais recentemente, em 2019, o Plano Diretor Participativo de Caucaia demarca 6 Zonas Especiais de Interesse Social, instrumento que pode ser utilizado para a regularização e urbanização de áreas ocupadas irregularmente (Caucaia, 2019). No mesmo ano, um levantamento do Serviço Geológico do Brasil aponta a existência de 27 áreas de risco na zona urbana de Caucaia, a maioria áreas de favela já constatadas em levantamentos anteriores.

Em 2019, em preparação para o censo de 2022 e como forma de subsidiar informações importantes na pandemia do COVID-19, o IBGE divulgou dados preliminares delimitando 45 “aglomerados subnormais”. Contudo, os dados mais recentes do IBGE de 2022 já apontam a existência de 52 setores e o total de 60.643 habitantes vivendo nas favelas e comunidades urbanas, representando 17% da população do município.

A partir desse contexto, avalia-se que as políticas públicas municipais têm se mostrado inertes frente ao crescimento da favelização revelado pelos números obtidos nos levantamentos ao longo dos últimos anos. De acordo com o censo do IBGE de 2010 de “aglomerados subnormais”, em Caucaia 5% dos domicílios localizavam-se em favelas, perfazendo o total de 4.908, já a estimativa mais recente, de 2022, revela um aumento para cerca de 16% dos domicílios, o que corresponde a 25.213 residências em áreas de favelas.

Desse modo, a pesquisa justifica-se pela relevância de sistematizar os dados de diferentes estudos, buscando compreender informações como a localização das favelas, população, acesso a serviços públicos, presença de áreas de risco, conflitos territoriais, entre outros fatores, ao longo do tempo. Também enseja identificar as discussões já formuladas sobre favelização em Caucaia e seu enfrentamento nesses estudos, analisando aspectos como: fichas de campo dos levantamentos para o PDH, ao verificar os desafios e as soluções presentes nos

volumes do PLHIS de Caucaia, as possíveis proposições do Plano Diretor mais recente da cidade para as favelas, entre outros pontos. Constata-se que estes debates ainda são escassos e que a abordagem e compreensão ainda é superficial quando se trata do município. Ademais, almeja-se que os resultados e conhecimento produzido nesta investigação possa contribuir para compreensão dos desafios enfrentados para a adoção de políticas públicas voltadas para os assentamentos precários em Caucaia.

Diante do exposto, as seguintes questões norteadoras se impõem como ponto de partida da pesquisa: Como se deu o processo de favelização em Caucaia? Quais as suas causas e seus efeitos? É possível reconhecer nuances específicas das favelas de Caucaia? Quais suas vinculações com a metropolização de Fortaleza? De que forma o poder público tem atuado através de sua política urbana e habitacional no enfrentamento a favelização? Quais os conteúdos e propostas dos planos diretores no referente à questão da moradia e da favelização em especial? Há programas de urbanização de favelas no município? Como se deu a integração do município nas políticas elaboradas nos últimos anos em escala nacional, com destaque para o PAC-UAP? Quais as limitações enfrentadas no âmbito das políticas públicas?

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é compreender o processo de favelização no município de Caucaia e as políticas urbanas desenvolvidas voltadas à melhoria das condições habitacionais e urbanas nestes territórios, a partir da década de 1990. Os objetivos específicos consistem em:

- Contextualizar e compreender o processo de favelização em Caucaia, investigando suas causas, seus efeitos, suas especificidades e suas transformações.
- Investigar as políticas elaboradas pelo poder público voltadas à urbanização de favelas em Caucaia.
- Analisar os programas urbanísticos e intervenções executadas pelo município ao longo das últimas três décadas no enfrentamento à favelização.

A presente pesquisa tem abordagem metodológica qualitativa e exploratória. Destacam-se como procedimentos, primeiramente, a revisão da literatura através de pesquisa bibliográfica por meio de livros, teses, dissertações e artigos, como forma de tomar conhecimento sobre as obras mais relevantes sobre o tema e

fundamentar conceitos e ideias, concentrados no primeiro capítulo. Nessa busca do entendimento do estado da arte, buscou-se refletir criticamente sobre o conceito de favela sob diferentes perspectivas. Neste mesmo capítulo, para caracterização dos assentamentos precários em Caucaia, resgata-se brevemente a articulação do município frente às dinâmicas metropolitanas que constituíram a formação do território urbano caucaiense.

Ademais, foi realizada uma análise e sistematização de diferentes levantamentos dos assentamentos precários, através de pesquisa documental, leitura crítica de arquivos oficiais, organização de séries estatísticas, elaboração de material cartográfico, entre outros. Em cada um dos levantamentos, buscou-se identificar algumas das seguintes informações: quantidade de assentamentos precários; total de domicílios e população; localização na cidade (em qual distrito, proximidade com áreas de preservação); setores de risco; acesso a infraestrutura e serviços urbanos.

A base cartográfica elaborada para o município busca enquadrar a mesma porção territorial: a área leste de Caucaia, correspondente à mancha urbana localizada no Distrito Sede e Jurema, onde se concentra a maior parte das favelas. Além disso, diferentemente da cartografia original de cada levantamento, a base cartográfica elaborada procura sobrepor diferentes camadas de informação, como o cruzamento entre terras indígenas, proximidade de unidades de conservação, ferrovias e recursos hídricos, de modo a evidenciar parte dos fatores que conformam o processo de favelização no município. Essa abordagem contribui para revelar as múltiplas dimensões do território e das formas de ocupação.

Além disso, os mapas destacam a expansão territorial da favelização ao longo do tempo, sendo um recurso importante para compreender a evolução desse processo. Outro aspecto relevante é a identificação de cada microárea, permitindo reconhecer e nomear cada território. A única exceção é o PLHIS, que apenas cita os assentamentos precários de Caucaia sem mapeá-los, o que impossibilitou a elaboração de uma base cartográfica correspondente.

No segundo capítulo, buscou-se compreender o histórico das políticas públicas e intervenções formuladas de enfrentamento a favelização no âmbito nacional desde seu surgimento, embasando posteriormente a análise dos planos elaborados pelo município relativos à temática, utilizando como procedimentos metodológicos a

pesquisa bibliográfica, bem como análise documental da legislação urbana atual e anteriormente vigente.

No terceiro capítulo, o estudo se debruçará, desta vez, nas intervenções efetivamente executadas pelo poder municipal em favelas. Empregaram-se como métodos a coleta de dados primários, como a investigação de relatórios técnicos dos projetos de urbanização, além de dados secundários como conteúdo jornalístico de promoção das ações municipais. A partir desse agrupamento, realizou-se a análise e interpretação de dados, que permitiu a obtenção de algumas respostas e encaminhamentos sobre o planejamento e as intervenções nos assentamentos precários do município, refletindo criticamente sobre fragilidades, rupturas, ausências e potencialidades identificadas no percurso.

## **2 DO SURGIMENTO DAS FAVELAS ÀS TRAJETÓRIAS DE INTERVENÇÃO**

O primeiro capítulo desta pesquisa tem por objetivo discutir o conceito de favela no Brasil, objeto deste trabalho, que é amplamente debatido nos estudos urbanos, com o intuito de estabelecer uma base teórica que possibilite uma compreensão do fenômeno, apoiando a posterior análise específica da favelização em Caucaia. Para isso, procura realizar um breve resgate histórico acerca das origens das favelas no país, com a finalidade de compreender os processos históricos e as causas que levaram à formação dos primeiros assentamentos. Além disso, buscou-se sistematizar o conceito de favela segundo seus aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, contrapondo-se à reprodução estigmatizada e negativa sobre as favelas forjadas no imaginário social e político desde seu surgimento.

Este primeiro capítulo também tem como objetivo apresentar uma contextualização do município de Caucaia, trazendo uma visão geral sobre seu histórico de ocupação, em especial as políticas públicas que moldaram sua configuração urbana atual, assim como sua relevância no contexto metropolitano. Para isso, são abordados aspectos como a organização territorial, o desenvolvimento industrial e urbano das últimas seis décadas em Caucaia, além de discorrer sobre a política habitacional a partir da década de 1980, a expansão litorânea e, mais recentemente, as transformações decorrentes da implantação do CIPP.

Adicionalmente, objetiva compreender o processo de favelização no município, investigando suas origens, características específicas, e a permanência e agravamento desse fenômeno ao longo dos anos, assim como aborda o surgimento de novas ocupações recentes. Para embasar essa análise, são utilizados dados de estudos realizados nas últimas duas décadas, como o Plano Diretor de Habitação (2005), o censo do IBGE de 2010, a instituição de áreas de ZEIS no Plano Diretor (2019), ocorrência de ameaças e remoções, setorização de áreas de risco (2019) e dados do censo do IBGE de 2022 de favelas e comunidades urbanas.

### **2.1 Raízes históricas das favelas no Brasil**

A existência de favelas no território urbano se faz presente há mais de um século, em meados 1881, antes mesmo da denominação se generalizar a partir da

década de 1920 a outros territórios semelhantes no Rio de Janeiro. Foi nesta cidade, de acordo com Valladares (2005), que o termo se origina, ligado a ocupação do Morro da Favella (Morro da Providência) em 1897 por combatentes da guerra de Canudos a fim de pressionar o Ministério da Guerra à época pela remuneração atrasada.

Acerca desse histórico, a autora Licia do Prado Valladares destacou também que a formação de algumas favelas no Rio de Janeiro estaria ligada a demolições de cortiços em áreas centrais. De acordo com Maricato (1996), o surgimento destes, por sua vez, relacionam-se à estrutura fundiária estabelecida pela Lei de Terras em 1850, que promoveu a mercantilização e sua regulação pelo Estado, impedindo o acesso através da concessão ou ocupação de terrenos. Esse processo, junto ao surgimento de todo um aparato legal urbano, fundiário e imobiliário em torno da propriedade, excluiu os mais pobres desse mercado formal, levando-os a ocuparem morros e morarem em cortiços.

No período da Primeira República com o aumento dos cortiços nos centros urbanos e a ascensão do urbanismo modernista em diversas capitais brasileiras, Denaldi (2003) aponta que a origem da intervenção do Estado na produção habitacional e urbana se deu através do controle sanitário das habitações, da legislação e códigos de posturas, na urbanização das áreas centrais, entre outras ações. Essas intervenções buscavam fazer uma “limpeza” social nas áreas mais valorizadas pelo mercado, tornando-as livres para as classes dominantes e a circulação do capital, removendo os mais pobres para as áreas periféricas e menos privilegiadas, como morros, várzeas e subúrbios (Maricato, 1996).

O contexto mencionado corroborou para o surgimento das primeiras favelas, conforme afirma Pasternak (2008): “falar de favela é falar da grande cidade no Brasil desde a virada do século XX”. É a partir desse período, de acordo com Burgos (2009) que o termo favela se torna substantivo comum para caracterizar determinado tipo de habitação popular. Segundo Pasternak (2008), parte da ocupação de áreas de morro pela população pobre no Rio de Janeiro foi induzida pela reforma urbana de Pereira Passos. A autora exemplifica também que, no final do século XIX em Belo Horizonte, na construção da cidade como centro político-administrativo de Minas Gerais, já haviam áreas ocupadas. Algo semelhante ocorreu na construção de Brasília

mais tarde, que passou a contar com ocupações em razão da não-previsão de locais para alojamento dos trabalhadores que ajudaram a construir a cidade.

As razões para a formação e expansão das favelas nas cidades brasileiras são diversas, como aponta Cardoso (2007). Entre elas, destacam-se a alta desigualdade social, a despeito do crescimento econômico experimentado entre os anos de 1940 e 1980 (Maricato, 1996), onde uma parcela significativa da população se encontrava abaixo da linha da pobreza e sem acesso ao mercado formal de habitação. Além disso, a ausência de investimentos públicos em infraestrutura urbana assim como a falta de regulação do mercado de terras contribuiu para o aumento da especulação imobiliária, devido à escassez de terrenos urbanizados a preços acessíveis. Por fim, a ausência ou ineficácia de políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda agravou a situação.

Para além de suas causas, este estudo busca refletir também sobre a definição de favela, frequentemente representada como um território homogeneizado, caracterizado como lócus da pobreza e da carência, centrada em parâmetros negativos em comparação a um modelo idealizado de cidade. Para Silva (2009, p. 82):

A favela não pode ser explicada por ela mesma, nesse sentido é um equívoco falar que a favela é precária. A favela não é responsável pela sua precariedade, trata-se de uma área que sofre com a insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal. Nós só podemos conceituar a favela relacionalmente. A favela é constituída basicamente pela força da sociedade, sem ter o devido apoio e investimento.

Strozemberg (2009) pontua que as favelas foram historicamente identificadas como antítese da ordem pública, bem como percebidas pela sociedade como espaços da transgressão, “sem lei”. Burgos (2009) dialoga com o autor ao relatar que intérpretes autorizados como cronistas, médicos e engenheiros foram responsáveis pela construção de uma representação social da favela como antítese da cidade. O autor expõe que, na verdade, essa categoria criada reafirma um modelo de cidade que exclui boa parte da população urbana, muitas delas com origem de famílias de escravizados. De acordo com Silva (2009, p. 21), as favelas:

“[...] constituem moradas singulares no conjunto da cidade, compondo e integrando o tecido urbano, estando, portanto, integrado a este, sendo, todavia, tipos de ocupação que não seguem aqueles padrões hegemônicos que o Estado e mercado definem como sendo modelo de ocupação e uso do solo nas cidades. Estes modelos, em geral, são referenciados em teorias

urbanísticas e pressupostos culturais vinculados a determinadas classes e grupos sociais hegemônicos que consagram o que é um ambiente saudável, agradável e adequado.”

Além disso, conforme expõe Leitão (2009), esse olhar homogeneizante e criminalizante sobre a favela, como lugar privilegiado do crime, inviabiliza políticas públicas adequadas, dada a incapacidade na compreensão da diversidade desses territórios. Silva (2009) sintetiza essa ideia ao afirmar que “quando se define a favela a partir de características centradas na sua paisagem e na sua precariedade, termina-se por definir políticas públicas também marcadas pela precariedade”.

Burgos (2009) revela que mesmo com a apropriação positiva por parte dos moradores acerca do lugar social da favela, ainda impera a reprodução desta como lugar subalterno ainda muito semelhante a origem do termo. Acerca dessa inflexão, Duarte (2009, p. 59) destaca:

“[...] as favelas se afirmam [...] como imensos bairros populares, dotados de grande vitalidade cultural e demonstrando uma clara consciência crítica acerca dos processos segregacionistas e excludentes associados à sua origem. [...] inúmeras iniciativas despontam [...] reconhecendo as favelas não mais pelas suas carências históricas, mas por suas qualidades excepcionais, inclusive do ponto de vista urbanístico, como lugares de vivência e produção de identidades, que recusam a condição de guetos ou espaços de segregação dentro de uma cidade partida”.

Ainda, Strozemberg (2009) indica que nas favelas criam-se regras de solidariedade e, segundo seus moradores, é nestas que se encontram espaços de acolhimento, resistência e manutenção da cultura, em contraponto à imagem de exclusão sobre esses territórios. Outro ponto levantado pelo autor diz respeito à necessidade de superação da noção da favela enquanto lugar da ausência de direitos, onde vigora a ideia de uma subcidadania e de uma democracia desigual, sendo a incorporação de direitos para seus moradores um ponto crucial para a integração da favela na cidade.

Segundo o autor, atualmente, a diferença entre a cidade “formal” e a favela não se caracteriza pela ausência da intervenção estatal e sim pela qualidade ofertada dos serviços públicos, assim como a baixa expectativa ou o pouco reconhecimento de direitos pelos moradores e o Estado. De forma complementar, em diálogo com o autor, Laís Silva (2009) acrescenta que, historicamente, os moradores das favelas se

apresentam como sujeitos urbanos, com caráter ativo, manifestando-se tanto com voz e voto, a partir de ações culturais, artísticas e políticas desde 1930.

Em síntese, buscando contribuir nessa conceituação, Silva (2001) considera que estas podem ser compreendidas a partir de seu perfil sociopolítico, socioeconômico, sociourbanístico e sociocultural. No que se refere ao perfil sociopolítico, trata-se de um território onde historicamente as ações do Estado se fazem incompletas - em termos de infraestrutura, equipamentos públicos, moradia digna, entre outros aspectos -, onde as garantias desses direitos sociais não se cumprem, gerando em seus moradores uma baixa expectativa dessa efetivação.

Com relação ao perfil socioeconômico, na favela identifica-se um baixo investimento do mercado formal, com predomínio das relações informais de trabalho e renda e baixos indicadores sociais, bem como uma distância socioeconômica considerável em relação ao conjunto da cidade.

Tratando-se do perfil socio-urbanístico, a favela é um território com predomínio da autoconstrução, apropriada principalmente para moradia, marcada muitas vezes pela densidade habitacional e localização em áreas ambientalmente vulneráveis, sendo um reflexo da urbanização desigual, ao passo que é a apropriação legítima pelo direito à cidade.

Ainda, traçando o seu perfil sociocultural, nas favelas brasileiras predomina a presença de pessoas negras e indígenas, com identidades culturais, simbólicas e artísticas diversas. A valoração da convivência social, dos espaços comuns e da sociabilidade são características desses territórios, contrariando os estereótipos negativos e revelando na realidade espaços ricos e plurais.

O IBGE, responsável pelos levantamentos censitários e pesquisas de abrangência nacional, modificou recentemente a nomenclatura referente as áreas de favela. Em substituição ao termo “aglomerados subnormais”, atualmente o instituto utiliza o termo “Favelas e Comunidades Urbanas” (ver quadro 2). A nova conceituação trazida pelo IBGE aborda os seguintes pontos: a insegurança jurídica da posse, a incompletude de serviços públicos, a autoconstrução e autourbanização do território e a localização com restrição à ocupação, entendimentos sobre as áreas de favela que já estavam presentes em estudos acadêmicos e institucionais consolidados.

Um dos estudos precedentes nesse sentido foi conduzido pelo Ministério das Cidades, que cunhou a expressão “assentamentos precários” no âmbito da Política Nacional de Habitação e esta categoria abrange tipologias como os cortiços, as favelas e assemelhados (palafitas, mocambos, ocupações, invasões), loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados. Com relação às favelas especificamente, o órgão sistematizou as principais características das áreas favelizadas de acordo com variáveis-chave para seu entendimento.

Quadro 1 - Caracterização das favelas, segundo variáveis relevantes

| <b>Variáveis</b>                 | <b>Caracterização das favelas</b>  |
|----------------------------------|--|
| Acesso a moradia                 | Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (sem registro)   |
| Terreno                          | Dimensões irregulares, resultante de subdivisão de lote ou gleba ou área de proteção ambiental   |
| Localização                      | Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização  |
| Traçado urbano e infraestrutura  | Inserido em área com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado, predominância de vielas de pedestre e escadarias; ausência ou precariedade das demais infraestruturas |
| Condição da unidade habitacional | Autoconstrução; problemas estruturais; materiais inadequados; instalações hidráulicas ou elétricas precárias e irregulares; insalubridade e risco  |

Fonte: Ministério das Cidades (2010).

Pasternak (2008) já pontuava que a vulnerabilidade se mostra como um tema central na questão das favelas, exemplificando que “mesmo quando existe segurança de permanência no local, muitas dessas áreas localizam-se em zonas de risco ambiental”. Pequeno (2008) complementa ainda como características das favelas, o adensamento e intensidade na ocupação, além da insalubridade de moradia.

Em capítulo intitulado “A favela que virou cidade”, a autora ainda descobriu alguns “mitos” que perduram sobre estes territórios, o primeiro deles trata das formas de apropriação da terra ou o acesso a moradia, que não ocorre somente através da ocupação, mas também pela comercialização de lotes e as casas. De acordo com Abramo (2003), trata-se de um mercado imobiliário informal, sendo mais uma estratégia de moradia formulada por seus habitantes que surge pelo esgotamento da

“fronteira de expansão” nas ocupações, que passam a ter o acesso viabilizado por esse mercado.

Outro “mito” citado por Pasternak (2008) refere-se à população favelada e suas condições socioeconômicas. Segundo a autora, a favela seria lida como o lócus da pobreza, isto é, seria a tradução espacial da exclusão social. No referido capítulo, a autora demonstra, exemplificando o caso de São Paulo, como a proporção de empregos nas favelas é semelhante à da capital no período e constata também que a favela passa a ser a alternativa para famílias que já usufruíram de outro tipo de domicílio, como a casa alugada. Sendo assim, Pasternak (2008) desconstrói esse mito, afirmando que “os favelados não são um enclave separado. Incorporam-se ao mundo econômico [...] Trata-se de uma população com poder aquisitivo reduzido, mas completamente integrada à vida urbana”.

De maneira complementar, Gonçalves (2018), refletindo sobre a informalidade urbana, descreve como este conceito foi sendo atribuído aos espaços populares, tornando-se cada vez mais consensual essa associação, baseada em um suposto modelo ideal de cidade traçado pelo urbanismo modernista. O autor ressalta que embora haja uma falsa noção de ausência do Estado na produção da informalidade, este muitas vezes é um de seus autores.

## **2.2 Aspectos da ocupação urbana de Caucaia**

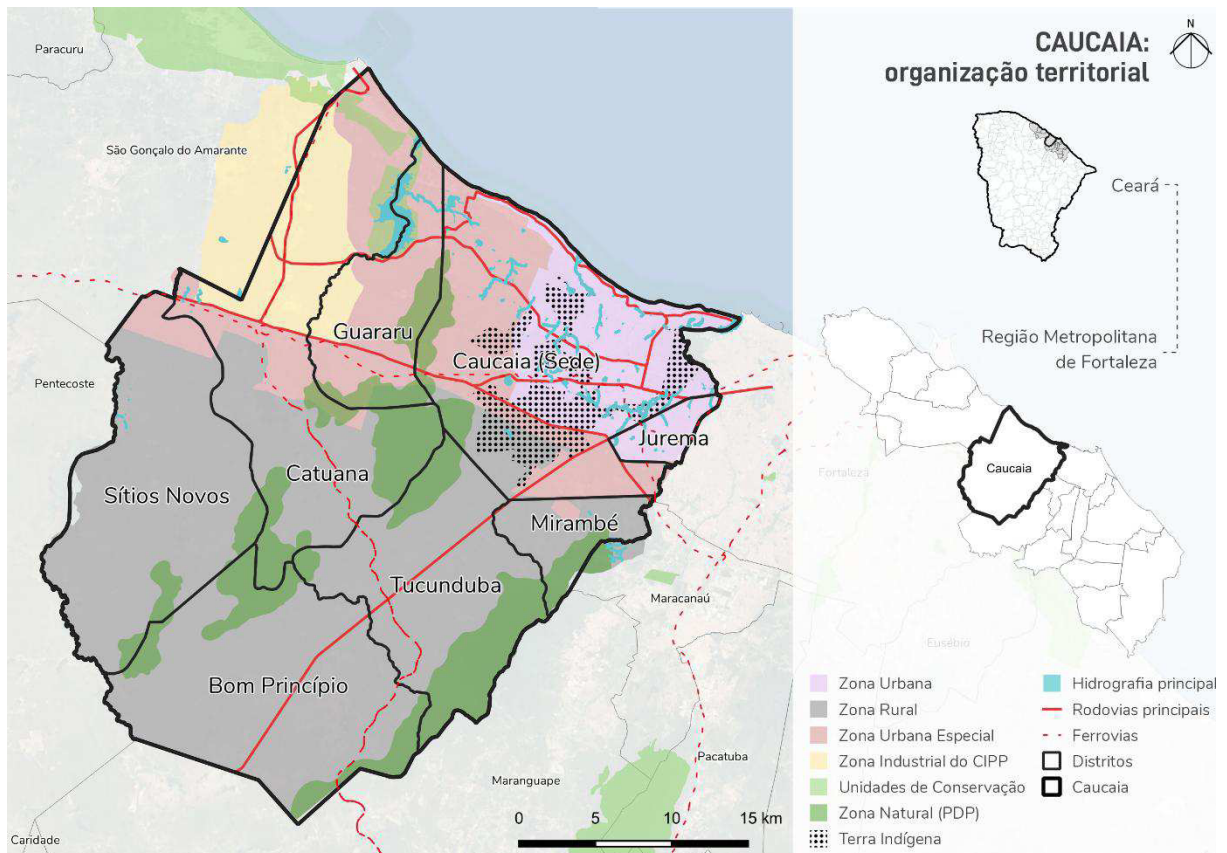
Caucaia é um município do litoral cearense pertencente a RMF, sendo conurbado à capital, fazendo limite ao norte com o Oceano Atlântico, ao leste com Maracanaú e Fortaleza, ao sul com Maranguape e Pentecoste e ao oeste com São Gonçalo do Amarante. De acordo com o censo do IBGE de 2022, tem a maior superfície municipal e a segunda maior população da RMF, com 355.679 habitantes.

O nome do município está ligado à sua origem indígena, sendo uma variação de *ka'a-okai*, que significa “mato queimado”, “bem queimado está o mato”, “queimada”, “mato que se queima”. Alguns bairros do município também são de origem tupi, como Capuan, Iparana, Icaraí, Jandaiguaba, Paumirim, Pabussu, Tabapuá, entre outros (Barretto Filho, 1999).

De acordo com a Lei de Organização Territorial de 2019, lei complementar integrante do Plano Diretor, o município divide-se em: **Área Urbana Prioritária da**

**Grande Caucaia**, que engloba a sede municipal, Jurema, as localidades praianas (Dois Coqueiros, Iparana, Pacheco, Icaraí, Tabuba e Cumbuco), a localidade do Alto do Garrote e as sedes dos distritos; **Área Urbana Especial**; **Área Rural**; **Zona Industrial Especial do Complexo Industrial e Portuário do Pecém – CIPP**, conforme Figura 1. As sedes distritais as quais a lei se refere tratam-se de: Caucaia (Sede), Bom Princípio, Catuana, Guararu, Jurema, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba.

Figura 1 – Organização territorial de Caucaia segundo o Plano Diretor



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do PDP (2019).

Caucaia está inserida na RMF desde a Lei Complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973, junto com outros 19 municípios, sendo fortemente integrado à metrópole. A articulação urbana do município à capital iniciou-se em 1917, através do ramal ferroviário “Fortaleza-Itapipoca” (Nascimento, R. M., et al., 2014). Segundo Dantas e Silva (2009), a oficialização da RMF se deu por força legal, ocorrendo antes mesmo de um processo de metropolização de fato, pois seguiu critérios puramente institucionais, desconsiderando a existência ou não de coesão metropolitana. Deste

modo, existem municípios com articulação intensa com Fortaleza, como Caucaia e Maracanaú e outros com baixa integração, como Guaiuba e Chorozinho.

A literatura tem retratado um crescimento populacional nos municípios periféricos da metrópole, por razões como a valorização do solo e especulação imobiliária na capital, que tem direcionado a população de baixa renda para esses territórios, acompanhados da expansão de assentamentos precários, revelando assim o caráter fragmentário dessa metropolização (Pereira; Dantas, 2009; Costa; Amora, 2015).

De acordo com Coelho (2017), o processo de desenvolvimento e evolução do município de Caucaia deu-se em torno de três atividades principais: a construção de conjuntos habitacionais para atendimento à população de Fortaleza; a vilegiatura marítima, que motivou a ocupação litorânea caucaense e também pelo avanço do setor industrial junto a um dinamismo do setor comercial e de serviços.

Resgatando historicamente o processo de formação do tecido urbano do município, a partir de 1960, através da atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Caucaia passa a receber um incremento industrial, que até então não se constatava na década anterior. A sua primeira indústria foi a Cerapeles, com destaque também para as salineiras, a Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro S/A (SANBRA) e Frigorífico Industrial de Fortaleza (FRIFORT), contudo a maior parte das indústrias eram de pequeno porte ligadas a produção de granito, cera de carnaúba, etc. (Coelho, 2017). As figuras 02 e 03 apresentam imagens aerofotogramétricas de 1972 e destacam a atividade salineira presente na APA do Estuário do Rio Ceará, atualmente desativadas.

Em razão da criação do I Distrito Industrial de Fortaleza em Maracanaú, emancipado de Maranguape em 1983, esse município, juntamente com Caucaia, onde foi prometido um segundo Distrito Industrial que não se concretizou, tornaram-se vetores de expansão da região metropolitana a partir da década de 1960, impulsionada pela industrialização. Esse processo acelerou a urbanização e ocupação dessas cidades, cuja mancha urbana ainda era exígua, como é possível verificar através de imagens aéreas do município datadas de 1969 (figura 4).

Figuras 2 e 3 – Atividade salineira na APA do Estuário do Rio Ceará



Fonte: LEHAB/UFC.

Figura 4 – Imagem aérea de Caucaia em 1969.



Fonte: Serviço Geográfico do Exército - 3º CGEO (Olinda - PE), com intervenções da autora.

Contribuí fortemente para esse processo de expansão metropolitana, as políticas públicas instituídas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) do Governo do Estado a partir de 1972, que

entre outros setores como agropecuário, viário, emprego e renda, concentrou esforços também na política habitacional, prevendo um crescimento para os territórios periféricos à capital:

“A atual estrutura radiocêntrica de Fortaleza, já bastante comprometida no centro da trama urbana, é contraindicada para a localização de conjuntos habitacionais, sendo recomendável a sua localização na vizinhança dos principais eixos viários de ligação da cidade com sua região de influência. Em decorrência, indica-se prioritariamente que os terrenos a serem adquiridos pela COHAB e COHTRACE estejam situados nos eixos que constituem o sistema de trânsito rápido, principalmente em direção a Caucaia e Maracanaú” (Fortaleza, 1972, apud Máximo, 2012).

Desse modo, permeia o histórico de ocupação do território de Caucaia a implantação dos “conjuntos-bairros” no município e nas áreas periféricas da capital, conforme menciona Máximo (2012), que contribuíram também para o processo de conurbação com Fortaleza, como por exemplo, com a implantação do Conjunto Ceará, (ver Figura 5), ampliando assim a estrutura intra-urbana, impulsionada pelos fluxos de trabalho e consumo.

Figura 5 - Imagem área da RMF e implantação dos "conjuntos-bairros" em 1984



Fonte: Google Earth, editado pela autora.

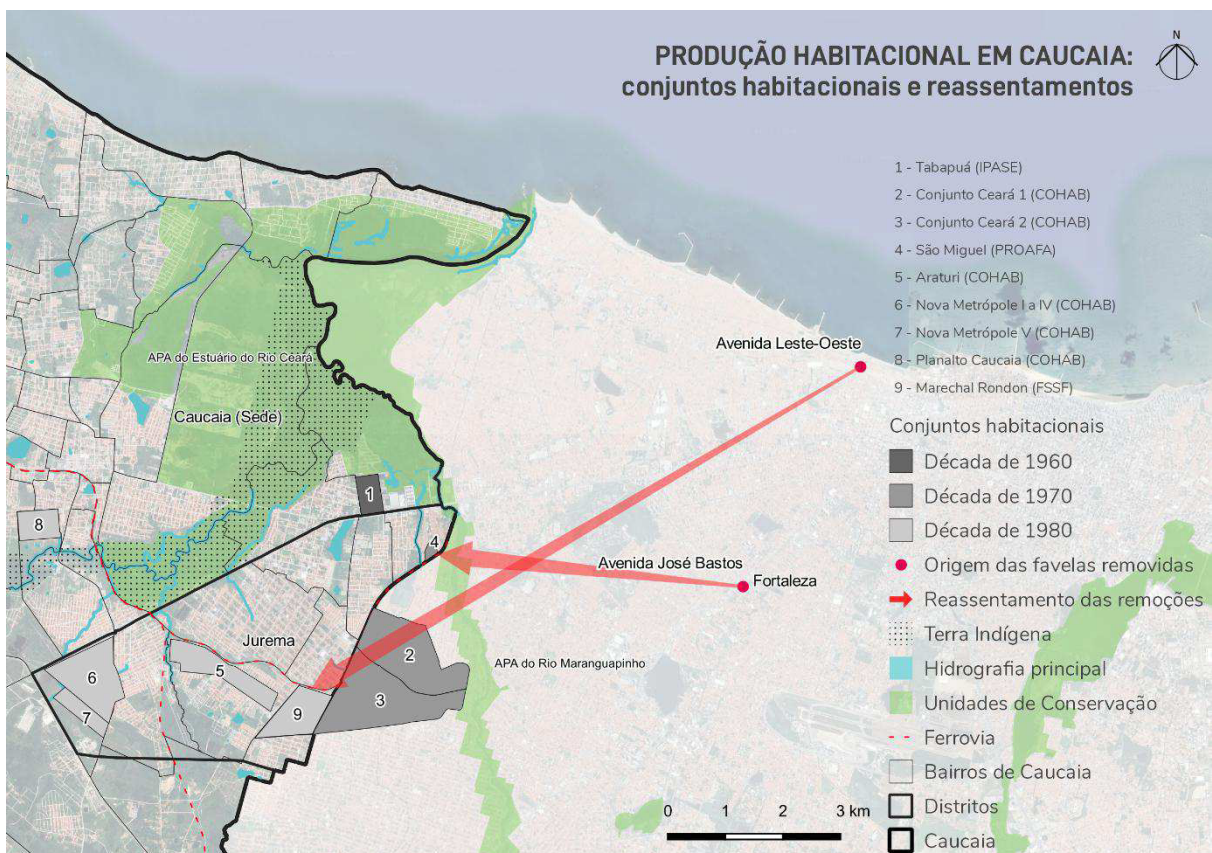
De acordo com Coelho (2017), o menor preço dos terrenos foi uma das justificativas para implantação periférica, já que eram localizações desprovidas de

infraestrutura e serviços, fator que intensificou na cidade de Caucaia processos de periferação, segregação socioespacial involuntária e homogeneização social em grandes porções territoriais (Nascimento, R. M., et al., 2014).

Essa produção habitacional era financiada pelo BNH, administrada pela Companhia de Habitação do Ceará (COHAB-CE), a partir da década de 1980, para atendimento à demanda solvável com capacidade de pagamento, que resultou na construção de conjuntos como Nova Metrópole, Araturi, Planalto Caucaia e Vicente Arruda, por exemplo.

Soma-se a essa produção habitacional o reassentamento no território caucaiense das políticas de “desfavelamento” na cidade de Fortaleza, executadas pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF) orientadas pelo PLANDIRF e também através do Programa de Desfavelamento de Fortaleza (PROAFA) (figura 6).

Figura 6 - Produções habitacionais entre a década de 1960-1980 em Caucaia



Fonte: Elaborado pela autora, com dados de SEPLAM; ARAGÃO, 2010; MÁXIMO, 2012; SOUZA, 2009.

Na primeira, houve remoção de parte das favelas do Arraial Moura Brasil e Favela da Cinza para o Conjunto Marechal Rondon e no segundo programa, a remoção da favela da Avenida José Bastos para o Conjunto São Miguel em Caucaia no ano de 1979. A justificativa para as remoções era a de estimular o desenvolvimento urbano da capital, por meio da construção de novas vias, ampliação ou remodelação das existentes, contudo, Freitas (2019) pontua que fica evidente nesse processo a pressão para a remoção de favelas na área central, espaços litorâneos e zona portuária.

De acordo com o PLHIS, com a extinção do BNH não houve uma produção habitacional de interesse social no município até 1998, quando foi executado o Programa Habitar Brasil com a construção de 240 unidades habitacionais no conjunto Nova Cigana, além do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (PROURB) entre 1999 e 2002, que nas localidades do Itambé I e II e no Toco totalizaram uma produção de 1.100 unidades.

Sobre a dinâmica habitacional na RMF, além da produção imobiliária formal, Pequeno (2015) destaca que houve também a ampliação de formas precárias de moradia em áreas distantes dos centros urbanos, isto porque as políticas habitacionais no período, juntamente às remoções de favelas bem localizadas, induziram a conurbação da capital a municípios como Caucaia e Maracanaú e favoreceram o espraiamento horizontal da cidade, revelando um processo de segregação involuntária conduzida pelo Estado.

Na década de 1990, verifica-se também uma intensificação do vetor de expansão metropolitano litorâneo, marcada não somente pelas segundas residências, mas também como moradias principais, conforme apontam Dantas e Silva (2009), que também se intensificaram com a construção da ponte do Rio Ceará. Por fim, ressalta-se ainda na década seguinte, a instalação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), em 2004, localizada em São Gonçalo do Amarante, que ensejou tanto o crescimento populacional quanto a urbanização dos distritos de Guararu e Catuana.

### **2.3 Levantamentos de assentamentos precários**

A favelização é um fenômeno que se expressa no território em escala metropolitana, sendo assim, para compreender esse processo em Caucaia, cuja produção acadêmica ou das próprias instituições governamentais são escassas,

buscou-se sistematizar e investigar diferentes levantamentos de assentamentos precários, detalhados no quadro 2, que inclui ano, fonte do levantamento, nomenclatura, método utilizado e quantitativo. A síntese abaixo e demais dados foram obtidos através de pesquisa documental, leitura crítica de arquivos oficiais, organização de séries estatísticas, elaboração de material cartográfico, entre outros, com o intuito de entender a origem, especificidades e transformações mais recentes sobre favelização em Caucaia.

Quadro 2 - Levantamentos de assentamentos precários em Caucaia e metodologias

| Levantamentos de Assentamentos Precários / Ano      | Fonte do levantamento  | Nomenclatura e termos utilizados  | Método de levantamento   | Quantitativo               |
|---|--|---|--|----------------------------|
| Plano Diretor de Habitação / 2005                   | Plano promovido pelo Governo do Estado, com coleta de dados do consórcio GCA Consultores Associados e GTA.   | São consideradas diferentes tipologias de assentamentos precários, incluindo em seu mapeamento as favelas (ocupações), conjuntos habitacionais precários e moradias coletivas, nomeadas micro-áreas.  | A partir de planilhas de vistorias técnicas (fichas de campo) foi elaborada uma caracterização de cada micro-área, analisando-se infraestrutura, serviços, equipamentos urbanos da área e seu entorno. A quantidade de habitações e moradores da micro-área foi estimada a partir de dados locais (associações de moradores, lideranças e agentes comunitários de saúde, etc). | 30 assentamentos precários |
| Aglomerados subnormais / 2010                       | Censo demográfico do IBGE  | “A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra [...] ; b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes [...] ou precariedade de serviços públicos essenciais [...]” (IBGE, 2010). | “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/ou densa” (IBGE, 2010).  | 14 aglomerados subnormais  |
| Plano Local de Habitação de Interesse Social / 2012 | Plano promovido pela Prefeitura Municipal de Caucaia e elaborado pela Cooperativa de Trabalho de Assistentes Sociais do Estado do Ceará (Unisocial). | Utiliza-se o termo assentamentos precários, que no PLHIS correspondem igualmente às áreas de risco do município.  | As áreas de risco são fornecidas pelo Plano de Contingência de 2010, elaborado pela Defesa Civil de Caucaia.   | 21 assentamentos precários |

|  |  |   |   |                                  |
|--|--|---|---|----------------------------------|
| Zoneamento Especial de Interesse Social / 2019 | O Plano Diretor de Caucaia foi promovido pela Prefeitura Municipal de Caucaia, com elaboração técnica realizada pela empresa Espaço Plano. | "Da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS): Art. 61. Parcelamento para fins sociais são aqueles que se destinam à população de baixa renda e à consolidação das ocupações irregulares, através da regularização fundiária [...]" (Caucaia, 2019).   | Os critérios utilizados para a delimitação das seis Zonas Especiais de Interesse Social não estão claramente explicitados no Plano Diretor.   | 6 ZEIS                           |
| Setores de risco / 2019                        | Relatório técnico com mapeamento e descrição dos setores de risco realizado pelo Serviço Geológico do Brasil.                              | "A setorização de áreas de risco geológico consiste na identificação e caracterização das porções urbanizadas do território municipal sujeitas a sofrerem perdas ou danos causados por eventos adversos de natureza geológica [...]" (Lana, 2021).  | Segundo Lana (2021), o SGB elabora as setorizações de áreas de risco geológico seguindo procedimentos do Ministério das Cidades & IPT (2007), utilizando abordagem heurística para mapear e classificar essas áreas.  | 31 setores de risco              |
| Favelas e comunidades urbanas / 2022           | Censo demográfico do IBGE  | "Predominância de domicílios com graus diferenciados de insegurança jurídica da posse e, pelo menos um dos demais critérios: ausência ou oferta incompleta de serviços públicos [...]; e/ou predomínio de edificações, arruamento e infraestrutura que usualmente são autoproduzidos ou se orientam por parâmetros urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou localização em áreas com restrição à ocupação definidas pela legislação ambiental ou urbanística [...]; ou em sítios urbanos caracterizados como áreas de risco ambiental [...]" (IBGE, 2024). | A mudança de nomenclatura e de redação dos critérios não afeta estruturalmente o mapeamento produzido para a pesquisa censitária de 2022 [...]. As mudanças dizem respeito à forma como o IBGE se refere a esses territórios e seus habitantes em seus materiais e em suas bases de divulgação, evitando estigmatizações e homogeneizações [...]. O conteúdo essencial dos critérios utilizados para identificação e classificação dos então chamados aglomerados subnormais foi mantido. | 52 favelas e comunidades urbanas |

Fonte: Elaborado pela autora.

### **2.3.1 Plano Diretor de Habitação (2005)**

No âmbito dos estudos sobre a favelização, destaca-se o primeiro levantamento de favelas que abrangeu a cidade de Caucaia realizado pelo Governo do Estado do Ceará, através do Plano Diretor de Habitação (PDH) em 2005, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional.

O Plano tinha duas propostas principais, a de elaboração de um Programa Estadual de Habitação e um Sistema de Monitoramento e Avaliação e o intuito do PDH seria realizar a integração das políticas públicas de habitação social, priorizando as famílias de baixa renda, de até 3 salários mínimos (Ceará, 2005). Em seu conteúdo, além de dados do IBGE e IPECE, os levantamentos de campo somavam-se as metodologias para análise sobre a situação habitacional. Contudo, o plano teve impactos mínimos com relação aos objetivos que se propunha, pois além de trazer um quadro genérico de estratégias, diretrizes e programas, este foi elaborado de uma forma centralizada e tecnocrática e contribuiu também para seu insucesso a precariedade institucional generalizada dos municípios (Pequeno et. al, 2021).

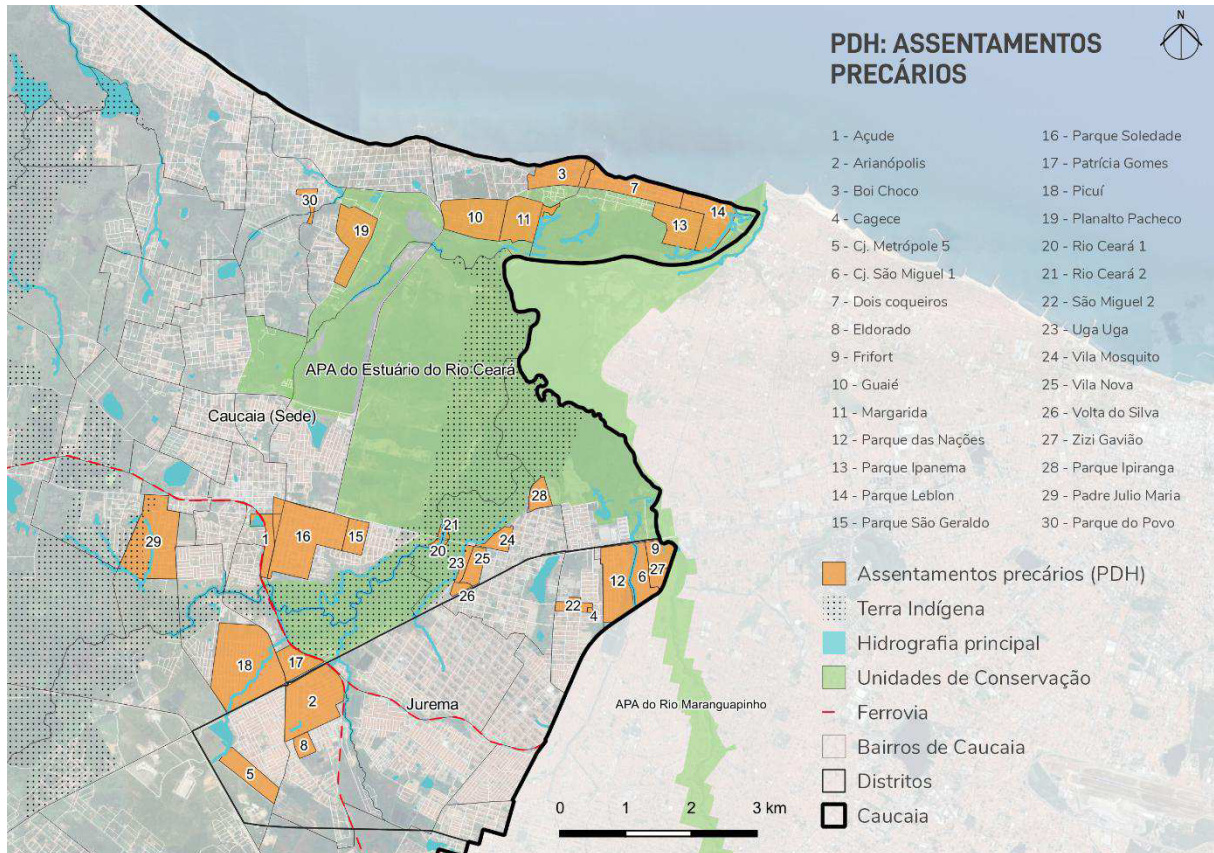
Segundo os levantamentos de campo do PDH, Caucaia contava com trinta favelas no ano de 2005, subdivididas em duas partes: vinte assentamentos no distrito Sede e outros dez no distrito da Jurema (ver Figura 7). A partir da análise das fichas de campo referentes a estes assentamentos, foi possível elaborar a seguinte tabela, que expressa a data estimada de ocupação dos territórios, quantidade de domicílios, população e localização.

Tabela 1 – Levantamento de assentamentos precários do PDH (2005)

| Assentamento          | Localização | Data aproximada de ocupação | Domicílios     | População estimada |
|-----------------------|-------------|-----------------------------|----------------|--------------------|
| Boi Choco             | Litoral     | 1943                        | 250            | 290                |
| Dois Coqueiros        | Litoral     | 1963                        | 200            | 200                |
| Açude                 | Sede        | 1973                        | 800            | 1.000              |
| Parque das Nações     | Jurema      | 1973                        | Sem informação | Sem informação     |
| Ponte Rio Ceará 2     | Sede        | 1973                        | 90             | 200                |
| Volta do Silva        | Sede        | 1973                        | 100            | 250                |
| Parque Leblon         | Litoral     | 1978                        | 400            | 500                |
| Conjunto São Miguel 1 | Jurema      | 1979                        | 850            | 3.000              |
| São Miguel 2          | Jurema      | 1979                        | 630            | 1.200              |
| Ponte Rio Ceará 1     | Sede        | 1980                        | 130            | 350                |
| Uga Uga               | Sede        | 1982                        | 60             | 120                |
| Vila Nova             | Sede        | 1982                        | 800            | 1.800              |
| Planalto Pacheco      | Litoral     | 1988                        | 100            | 200                |
| Vila Mosquito         | Sede        | 1988                        | 1.000          | 2.500              |
| Parque Soledade       | Sede        | 1989                        | 2.500          | 3.500              |
| Cagece                | Jurema      | 1992                        | 200            | 450                |
| Eldorado              | Jurema      | 1992                        | 300            | 300                |
| Patrícia Gomes        | Sede        | 1992                        | 150            | 180                |
| Arianópolis           | Jurema      | 1993                        | 1.000          | 1.500              |
| Parque São Gerardo    | Sede        | 1993                        | 1.000          | 1.300              |
| Picuí                 | Sede        | 1993                        | 1.000          | 1.300              |
| Parque Ipiranga       | Sede        | 1994                        | 500            | 1.000              |
| Margarida             | Litoral     | 1995                        | 40             | 80                 |
| Frifor                | Jurema      | 1997                        | -              | 600                |
| Parque do Povo        | Litoral     | 1997                        | 65             | 70                 |
| Guaié                 | Litoral     | 1998                        | 100            | 150                |
| Nova Metrópole 5      | Jurema      | 1998                        | 2.000          | 2.000              |
| Parque Ipanema        | Litoral     | 1998                        | 280            | 350                |
| Zizi Gavião           | Jurema      | 1999                        | 1.000          | 3.000              |
| Pe. Julio Maria       | Sede        | Sem informação              | Sem informação | Sem informação     |
| <b>Total</b>          |             |                             | <b>15.545</b>  | <b>27.390</b>      |

Fonte: PDH (2005).

Figura 7 – Levantamento de assentamentos precários do PDH (2005)



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do PDH (2005).

Assim, registra-se que as primeiras favelas em Caucaia se localizaram nas áreas litorâneas, são elas o Boi Choco (década de 1940) e Dois Coqueiros (década de 1960) nos bairros Iparana e Parque Leblon, respectivamente. No Boi Choco e Dois Coqueiros já se registravam áreas de risco, na primeira pela presença de domicílios em área de duna e na segunda pela localiza o de moradias em área de mangue, assentadas em solo solto, sem fixa o rígida. Nas duas comunidades, não havia acesso   água e para dispor do recurso, os moradores do Boi Choco, por exemplo, precisavam caminhar cerca de 2,5 quil metros.

Os levantamentos não chegam a apontar as origens dessas f mlias, contudo, Cavalcante (2016) explica que até a década de 1970, a faixa litorânea caucaiense era habitada pelos indígenas e se apresentava como território de liberdade para eles, assim como outros agrupamentos que sempre a habitaram, oriundos do interior do Estado, que era marcado muitas vezes por conflitos agrários e a monofuncionalidade das atividades pecuárias e da agricultura.

A respeito da ocupação litorânea caucaense, Farrapo (2013) esclarece que até 1950, era uma faixa de terra em que localizavam-se aldeias de pescadores principalmente no Cumbuco, Icaraí e Tabuba; já até 1980 destacam-se também as casas de veraneio oriundas principalmente de Fortaleza para os bairros Iparana e Icaraí - com destaque para a implantação do Sesc Iparana em 1950, iniciando essa demanda por espaços de veraneio; de 1980 em diante a ocupação turística na Tabuba e Cumbuco obtém maior relevância, através de grandes empreendimentos turísticos.

Posteriormente, na década de 1970, as favelas no litoral se expandem no bairro Parque Leblon, com comunidade de mesmo nome. Surgem também na sede de Caucaia as ocupações do Açude, Volta do Silva e Ponte do Rio Ceará 2. No distrito da Jurema, despontam as favelas nos bairros São Miguel e Parque das Nações. Este último, apesar de se constituir como um loteamento planejado, encontrava-se incompleto em termos de drenagem e esgotamento sanitário.

Na década de 80, no litoral surge o loteamento Planalto Pacheco, inserido em uma salina e delimitado por APA, além disso aumentam a quantidade de ocupações na Sede, com a ocupação da Ponte do Rio Ceará 1, assim como Vila Mosquito, Uga Uga, Vila Nova e Parque Soledade. Dentro desta última comunidade, conforme dados do PDH, foram instaladas 166 casas pela prefeitura em condições ainda mais precárias.

A partir de 1970, o início da favelização no distrito Sede foi marcado por diversos conflitos fundiários, que afetaram diretamente as comunidades tradicionais, evidenciando as condições de precariedade a que estavam submetidas, em um contexto de elevada vulnerabilidade social. Nesse processo, verificam-se conflitos territoriais entre os indígenas da etnia Tapeba, os habitantes mais pobres, empresários de Caucaia e a própria prefeitura municipal. De acordo com Barretto Filho (1999), os tapebas estão dispersos tanto na área rural como urbana e a expropriação das terras onde viviam os levou a ocuparem áreas marginais próximas à ferrovia e áreas de mangue do Rio Ceará.

[...] há desde áreas habitadas quase que exclusivamente por tapebanos, como a área de paisagem rural do Tapeba - a lagoa do Tapeba, a Cutia, a lagoa dos Porcos, a Pedreira Santa Terezinha - até áreas em que a sua presença é totalmente pulverizada e residual, como é o caso dos bairros do perímetro urbano da sede do município - a Capoeira (bairro Pe. Júlio Maria), o Açude, a Cigana, o Itambé, o Grilo, a Vila São José, a Vila Nova [...]; passando por áreas

com um padrão de assentamento singular como é o caso do "Trilho" (com suas casas distribuídas longitudinalmente, num trecho de 2,5 Km., as margens da Ferrovia Fortaleza-Sobral, construídas em terreno da R.F.F.S.A.) [...] e das "Pontes" [...]

Assim, os indígenas enfrentaram diversos conflitos territoriais em razão do processo de expansão do espaço urbano de Caucaia. Uma matéria de 1998 registra a ocupação de área pertencente aos indígenas, na BR-222 em seu quilômetro oito, por cerca de 100 pessoas sem-teto. Na reportagem, é relatado que a ação fora promovida pelo candidato José Gerardo Arruda: *“Nós moramos lá há várias gerações. Desde os nossos antepassados [...] Toda vez que ele se candidata, tem essa mania de doar terra que não é dele”*. Lamentam também as queimadas promovidas quando da ocupação da área: *“Faz pena de se ver. As carnaúbas já crescendo foram todas queimadas”* (Sem-teto [...], 1996).

Outro conflito sobre a posse da terra em Caucaia a partir da década de 1980 envolveu a comunidade Vila Nova, que era alvo de disputa entre os indígenas tapebas, famílias ocupantes (indicados nas matérias como “brancos”) e empresários da indústria Tecnologia Brasileira de Alimentos (TBA), também conhecida como Bonamezza, estes últimos se diziam proprietários da área onde a comunidade está localizada, chegando a promover ameaça de expulsão contra seus moradores:

O proprietário da TBA (Técnica Brasileira de Alimentos), Antônio Lima Sales, assegura: ‘a empresa possui 300 hectares’ [...] Ele aguarda, apenas, que seja publicada a liminar da Sétima Vara Federal, correspondente a uma ação de reintegração de posse, para mandar retirar da área os mais de 200 favelados nela incrustados. [...] Afirma que *“os primeiros invasores chegaram aqui, no terreno particular da TBA, há cerca de 10 anos e que ainda há gente chegando [...] O Governo vai procurar uma área para eles, mas distante de Caucaia, porque seria até feio esses casebres”*. (Gurgel, 1992)

Algumas notícias do período retratam esses conflitos, nos quais diversas entidades chegaram a assinar um manifesto de protesto contra o ocorrido, conforme matéria:

As entidades que assinam o documento entendem que “a consumação de tal intento por parte da TBA representa um ato a mais de violência contra o homem do campo, índio ou não, que perpetrado pelos interesses do capital, expulsa o trabalhador rural do local onde vive e produz [...] os Tapebas têm sido humilhados e espoliados de sua própria terra: *“Hoje nós vivemos em nesguinha de terra que não cabe um pé de mamão e que obriga nós se casar e ir morar nas favelas de Fortaleza”*. (Apoio [...], 1986)

Assim, na ocupação do espaço urbano de Caucaia é característico o cruzamento entre territórios indígenas e áreas favelizadas, como na comunidade Vila Nova. Em comunidades às margens do rio Ceará verificam-se também conflitos sobre o uso e apropriação do local e seus recursos, que se tornam fonte de renda para seus moradores do entorno com a pesca de peixes, caranguejo e camarão. Em matéria intitulada “Os índios e os brancos”, o conflito na comunidade Vila Nova é abordado, onde “brancos” pobres reclamam da proibição da pesca supostamente imposta pelos indígenas Tapeba, enquanto ambos disputam a permanência no território com a fábrica TBA (Melo, 1986).

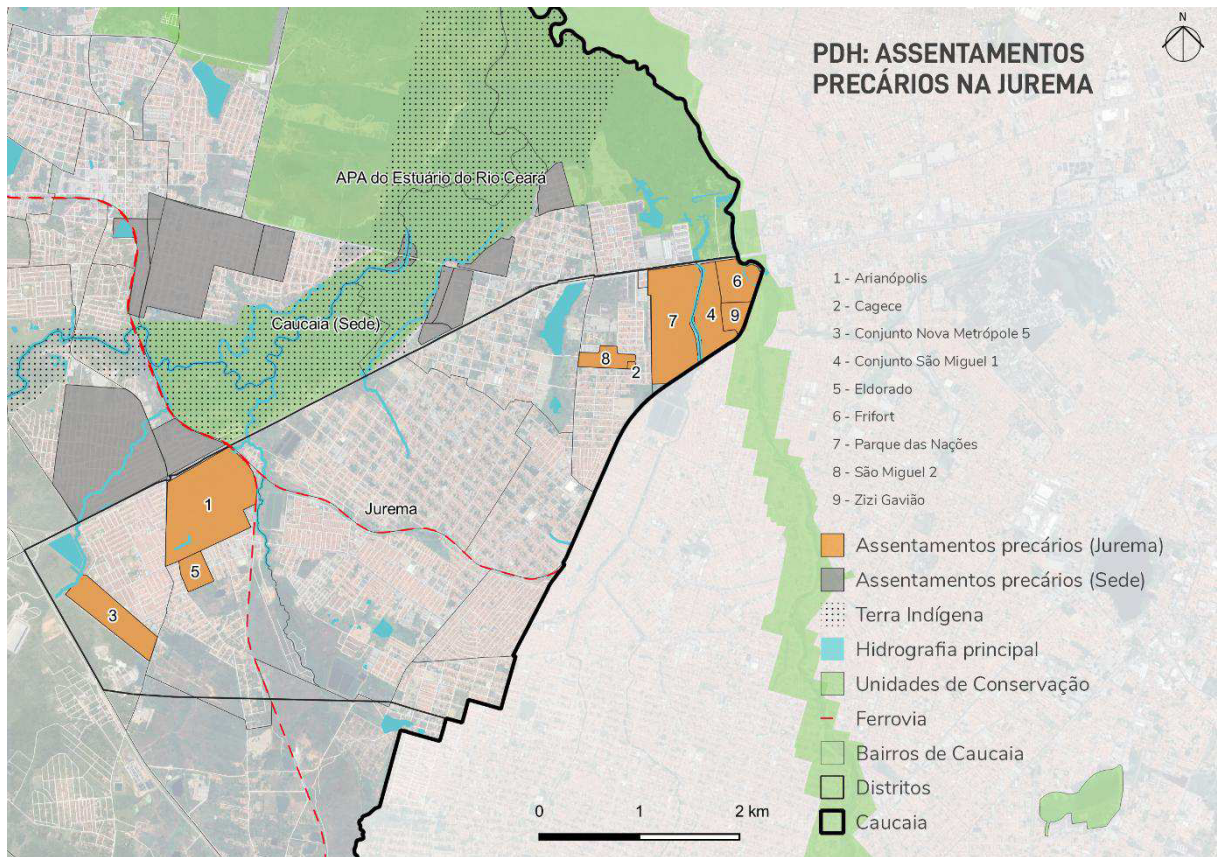
Figura 8 - Títulos de matérias sobre conflitos territoriais nos anos 1980 e 1990



Fonte: Acervo do Instituto Socioambiental (ISA).

A partir da década de 1990, segundo dados do PDH, despontam significativamente novas favelas, na Jurema, com as ocupações da Cagece, Eldorado, Arianópolis, Frifort, Metrópole 5 e Zizi Gavião (Figura 9). Parte dessas ocupações encontram-se próximas à Fortaleza, no bairro São Miguel. Este corresponde ao resultado de uma política de desfavelamento de Fortaleza em 1979, que reassentou as famílias em um conjunto habitacional. O PDH aponta que além do reassentamento, ocorreram ocupações ribeirinhas.

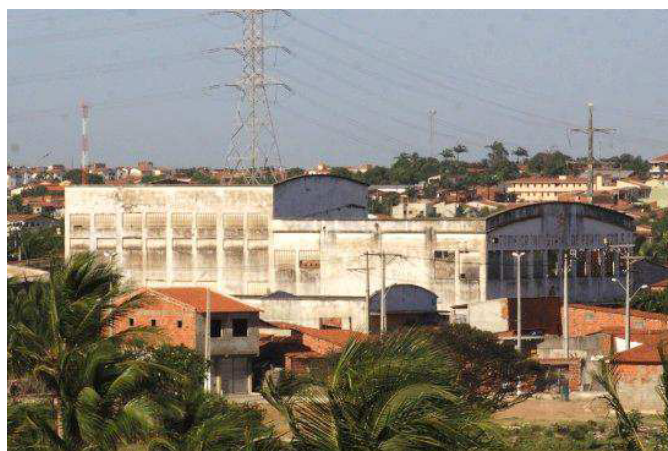
Figura 9 - Assentamentos precários no Distrito Jurema



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do PDH (2005).

O Frifort (figura 10) trata-se da ocupação do antigo frigorífico, que teve suas instalações precariamente adaptadas para abrigo de famílias, depósito de material de reciclagem e, até mesmo, a transformação de um antigo lago destinado para abastecimento de água do gado em espaço para prática de esporte.

Figura 10 - Frigorífico de Fortaleza (FRIFORT)



Fonte: Mauri Melo (Blog do Eliomar/O POVO)

O surgimento da comunidade Zizi Gavião coincide com a desativação do Frifort em 1999, que teve suas instalações anexas ocupadas. Assim, o São Miguel constitui, junto da extensa área de favelas nas margens do Rio Maranguapinho, um corredor de degradação ambiental alvo de estudos e projetos desde a década de 1990 (Pequeno, 2003).

Vale ressaltar, nos levantamentos do plano, a inclusão de loteamentos aprovados pela prefeitura, como o Conjunto Metr pole 5, executado pelo Consórcio Construtora Estrela S.A e Baldius Engenharia Ltda. e o Conjunto Eldorado. O primeiro conjunto não teve as casas liberadas para moradia pela Caixa Econ mica Federal, em razão de problemas na estrutura física, mas que foram ocupadas pelas famílias. A segunda, executada pela Construtora Melo,   um conjunto habitacional, que teve sua área verde ocupada, indicando assim que os conjuntos recém-implantados apresentavam   época algum grau de precariedade habitacional.

Ainda na década de 1990, no litoral, emergem as ocupa es Parque do Povo, Margarida, Guai  e Parque Ipanema, presentes no PDH. As favelas do Guai  e Margarida localizam-se próximas a áreas de salinas na APA do Estuário do Rio Ceará (ver figura 11). A favela do Parque Ipanema, por sua vez, apresentava risco construtivo e de solapamento, pois o solo não apresentava rigidez no período de sua ocupa o.

Figura 11 – Localiza o de futuras ocupa es na APA do Estuário do Rio Ceará em

1972



Fonte: LEHAB/UFC, com interven es da autora.

Na Sede de Caucaia em 1990, surgem também as favelas do Parque Ipiranga e Parque São Gerardo. A primeira é um loteamento registrado em cartório, de acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental de Caucaia (SEPLAM), contudo os levantamentos de campo do PDH apontaram diversas precariedades de infraestrutura e de serviços no território. Por sua vez, registra-se que o Parque São Gerardo recebeu esse nome em homenagem ao prefeito à época, José Gerardo de Arruda, e que a ocupação do território se deu com sua anuência.

Na Sede, destacam-se também as favelas do Picuí e Patrícia Gomes, localizadas próximas aos conjuntos habitacionais do Metrôpole e Araturi. De acordo com o PDH, ambas comunidades foram anteriormente habitadas pelos indígenas Tapebas. Esse fato pode ser constatado por meio de notícias à época que denunciavam que a construção da Avenida Integração, que corta as duas comunidades, interligando o distrito da Jurema à Sede, foi alvo de protesto e paralisações pelos indígenas tapebas (Estrada [...], 1998).

Figura 12 - Títulos de matérias sobre conflitos territoriais em Caucaia nos anos 1990



Fonte: Acervo do Instituto Socioambiental (ISA).

Acerca dessa favelização mais recente constatada em Caucaia, é possível identificar que, a partir da produção habitacional do BNH nos anos 1980, por meio dos diversos conjuntos habitacionais implementados em atendimento à demanda solvável, essas novas favelas que surgem localizam-se em áreas muito próximas aos conjuntos – como os assentamentos do Picuí, Patrícia Gomes, Arianópolis -, indicando que estes, junto a ausência de uma política habitacional de interesse social, atraíram famílias que

não tinham condições de pagamento a ocuparem as áreas ociosas remanescentes, próximas à infraestrutura estabelecida dos conjuntos. Souza (2015) acrescenta ainda que:

“[...] Os espaços vazios que ficaram no decorrer do caminho entre o centro e a periferia da metrópole e entre os conjuntos habitacionais, com a instalação precária de infraestrutura e serviços urbanos, possibilitaram a ampliação da especulação imobiliária em Fortaleza e entre a metrópole e Caucaia, por meio de moradias de autoconstrução e favelas se proliferando na direção sudoeste de Fortaleza, abrindo margem à valorização acirrada do espaço”.

Por fim, outro aspecto presente nas fichas de campo do PDH diz respeito às potencialidades nos territórios mapeados, segundo a percepção de seus moradores. Entre os pontos positivos mencionados, destacam-se: a existência de equipamentos urbanos (escolas, praças, posto de saúde); a proximidade ao transporte público; a presença de projetos sociais em algumas localidades (projeto ABC) e a própria habitação foi um aspecto frequentemente mencionado, através de respostas como “ter a casa própria”, “a boa morada”, “a casa, pela necessidade de moradia”. Outros fatores positivos citados foram a ventilação, a vizinhança, o hábito com o local, a tranquilidade e calma. Além disso, a proximidade com a natureza, como praias ou rios, e a possibilidade de caça e pesca como meio de subsistência também foram apontadas.

### **2.3.2 Censo de “aglomerados subnormais” do IBGE (2010)**

Cinco anos após o PDH, outro levantamento oficial pertinente às favelas em Caucaia é o do censo do IBGE de 2010 referente aos aglomerados subnormais. De acordo com o produto, Caucaia apresentava em 2010 a quantidade de 14 favelas, ficando atrás apenas da capital (ver tabela 2). Além disso, outros municípios da região metropolitana como Pacatuba, Maracanaú, Maranguape, Itaitinga, Guaiúba e Aquiraz também constam no levantamento, em menor número. A diminuição do número de favelas do censo em comparação ao PDH pode estar relacionada ao fato de o plano estadual contabilizar diferentes tipologias de assentamentos precários (favelas, conjuntos habitacionais precários, habitações coletivas), além disso, a metodologia utilizada pelo IBGE (ver tabela 02) pode ter subdimensionado o quadro de favelização

do município, ao deixar de contabilizar os setores que não se enquadram naqueles critérios, levando à redução do número de favelas.

Tabela 2 - Dados gerais sobre assentamentos precários em Caucaia

| <b>Aglomerado subnormal</b> | <b>População</b> | <b>%</b>    | <b>Total de domicílios</b> | <b>%</b>    |
|-----------------------------|------------------|-------------|----------------------------|-------------|
| Padre Julio Maria           | 313              | 2%          | 81                         | 2%          |
| Vila do Trem                | 391              | 2%          | 99                         | 2%          |
| Volta do Silva              | 485              | 3%          | 127                        | 3%          |
| Tapabuazinho                | 534              | 3%          | 147                        | 3%          |
| São Gerardo                 | 582              | 3%          | 169                        | 3%          |
| Sem Denominação             | 899              | 5%          | 225                        | 5%          |
| Nova Brasília               | 1.219            | 7%          | 319                        | 7%          |
| T.B.A                       | 1.310            | 7%          | 347                        | 7%          |
| Soledade                    | 1.337            | 7%          | 338                        | 7%          |
| Açude                       | 1.664            | 9%          | 442                        | 9%          |
| Parque Leblon 2             | 1.890            | 10%         | 523                        | 11%         |
| Nova Cigana                 | 2.058            | 11%         | 544                        | 11%         |
| Forró da Lamparina          | 2.361            | 13%         | 666                        | 14%         |
| Parque Boa Vista            | 3.258            | 18%         | 877                        | 18%         |
| <b>Total</b>                | <b>18.301</b>    | <b>100%</b> | <b>4.904</b>               | <b>100%</b> |

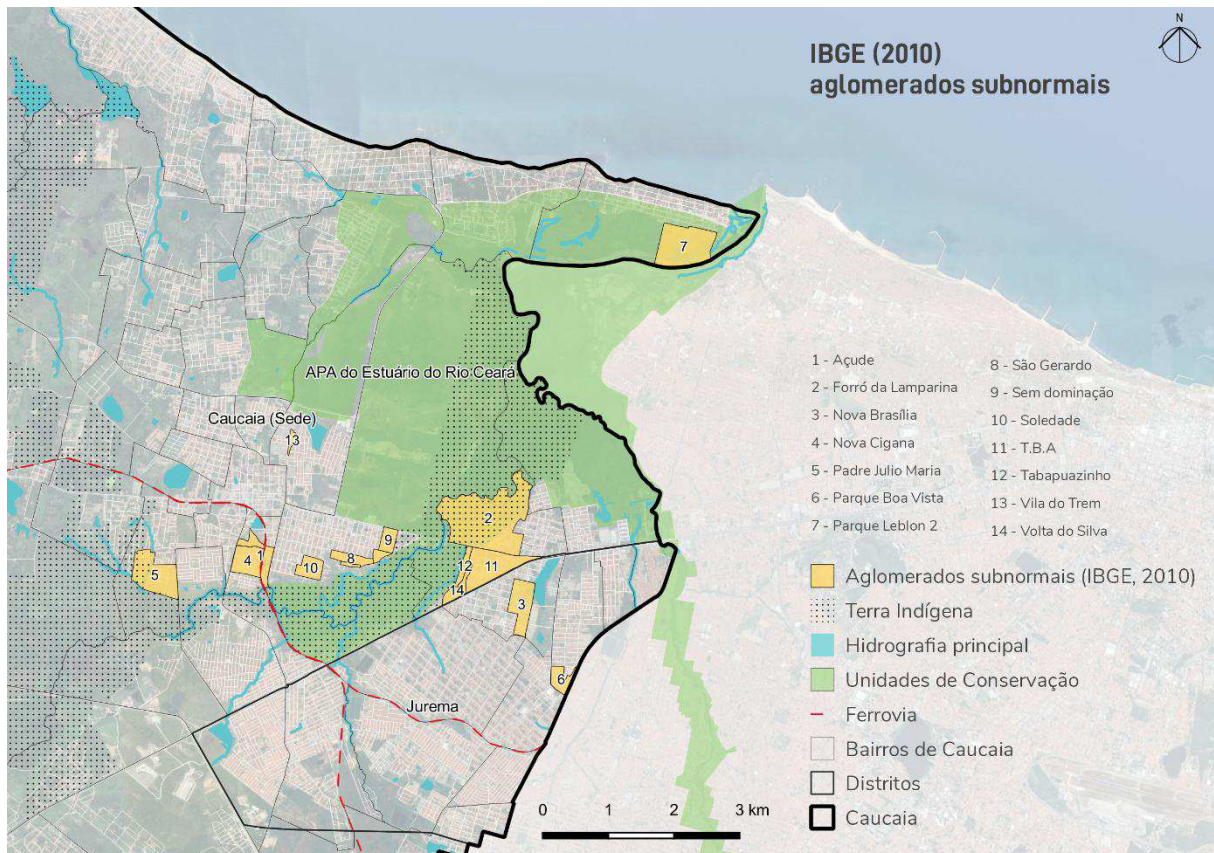
Fonte: IBGE (2010).

De modo geral, pode-se observar a predominância de favelas no distrito sede de Caucaia e uma menor parcela no distrito de Jurema, na mesma tendência que o PDH (figura 13). As favelas estão situadas na zona urbana, em processo de conurbação com Fortaleza, completando os vazios entre os conjuntos habitacionais e a capital; no que se refere à dimensão ambiental, chama atenção que algumas delas estão em situação de risco, ou posicionadas em áreas de proteção ambiental ou unidades de conservação da natureza. Segundo o censo, cerca de 57% dos domicílios estão localizados em áreas planas e 43% em faixas de domínio de rodovias, manguezais e margem de rios. Esses dados podem ser visualizados na Figura 13, apontando a existência de assentamentos ao longo da BR-222 e dentro das unidades de conservação de Caucaia, como a APA do Estuário do Rio Ceará.

Diferentemente do PDH, o censo de “aglomerados subnormais” de 2010 subdimensiona o quadro de favelização em Caucaia, onde observa-se que algumas favelas numerosas e de ocupação anterior ao censo de 2010, como o São Miguel e Picuí não constam no levantamento. As novas favelas mapeadas que surgem são as

seguintes: Parque Boa Vista, Nova Brasília, Vila do Trem e uma sem denominação no bairro Parque Soledade.

Figura 13 - Levantamento de favelas pelo IBGE (2010)



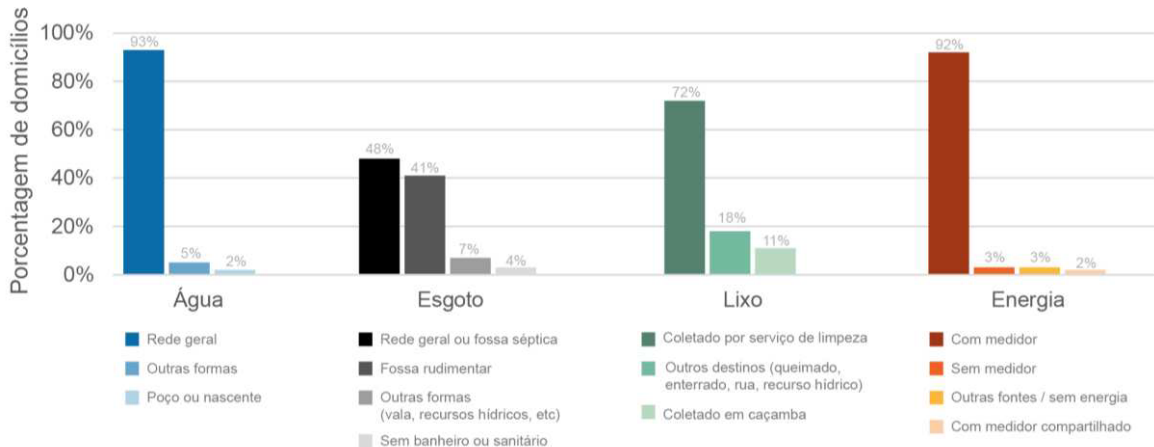
Fonte: Elaborado pela autora, com dados do IBGE (2010).

No que se refere ao acesso às redes de infraestrutura urbana, maiores detalhes sobre cada favela podem ser consultados no Anexo A. Quanto ao abastecimento de água por meio da ligação com a rede geral, estavam contemplados cerca de 93% dos domicílios em favelas, no entanto, os demais dependiam de poços, nascentes ou outras fontes como água da chuva, rios ou açudes (gráfico 1), que podem apresentar risco de contaminação e aumento de doenças transmitidas pela água.

Em contrapartida, o esgotamento sanitário é a infraestrutura que apresenta os piores índices, pois somente 30% dos domicílios são ligados a rede de esgoto ou pluvial e outros 18% por fossa séptica. Outros tipos de esgotamento (fossa rudimentar, vala, rio/lago/mar) correspondem a maioria das ocupações, sendo constatado também domicílios sem banheiro ou sanitário, cerca de 4%.

O destino do lixo, em sua maior parte, é coletado por serviço de limpeza ou em caçambas/tanque/depósito, representando cerca de 83%, já o restante é descartado de outra forma, como o abandono em terrenos baldios ou mesmo queimado, enterrado, descartado nos rios, lagos ou mar, que são as opções mais utilizadas nos domicílios não atendidos por coleta. Por fim, foi possível verificar que a energia elétrica é o serviço com maior abrangência no município (gráfico 1).

Gráfico 1 – Relação entre domicílios em favelas e atendimento a serviços públicos



Fonte: IBGE (2010).

### 2.3.3 Plano Local de Habitação de Interesse Social de Caucaia (2012)

Outro levantamento acerca da precariedade habitacional no município disponível é o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2012, que possui os seguintes produtos: proposta metodológica, diagnóstico habitacional e estratégias de ação. O plano foi desenvolvido com base nas diretrizes do Ministério das Cidades como forma de adesão do município ao SNHIS e FNHIS.

A respeito do diagnóstico habitacional, o PLHIS reuniu dados das seguintes instituições para compor este produto: Déficit Habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro do ano de 2005, aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2010, dados da Defesa Civil de 2010 e do Gabinete do vice-prefeito. Este último é responsável pelo mapeamento das demandas habitacionais do município e coordenação dos programas sociais de habitação (Caucaia, 2012).

A partir de levantamentos do Gabinete do vice-prefeito foi possível reafirmar dados já constantes nos levantamentos do PDH e IBGE, indicando a permanência em

2012 de precariedades habitacionais detectadas desde 2005 no PDH, como a presença de habitações feitas em taipa e a ausência de unidades sanitárias. De acordo com o plano, estes números são subestimados, pois os levantamentos realizados pela prefeitura foram incompletos ao não contemplarem o município de forma integral, também fragmentados por órgãos distintos.

No PLHIS, em seu diagnóstico habitacional, Caucaia conta com 21 assentamentos precários (tabela 3). Estes territórios foram levantados a partir de dados do Plano de Contingência da Defesa Civil de 2010 e, por isso, correspondem também às áreas de risco à época.

Tabela 3 - Assentamentos precários em Caucaia

| Área                   | Risco                | Famílias     | Pessoas      |
|------------------------|----------------------|--------------|--------------|
| São Miguel             | Alagamento           | 502          | 2163         |
| Favela Cagece          | Alagamento/Inundação | 37           | 160          |
| Frifort                | Alagamento           | 32           | 129          |
| Parque das Nações      | Alagamento           | 108          | 456          |
| Parque Ipiranga        | Alagamento           | 57           | 215          |
| Tabapuazinho           | Alagamento           | 45           | 182          |
| Ponte Rio Ceará I e II | Alagamento           | 84           | 373          |
| Vila Nova              | Alagamento           | 131          | 524          |
| Parque São Gerardo     | Alagamento/Inundação | 125          | 494          |
| Parque Soledade        | Alagamento/Inundação | 43           | 198          |
| Patrícia Gomes         | Alagamento           | 31           | 125          |
| Picuí                  | Alagamento/Inundação | 473          | 1982         |
| Arianópolis            | Alagamento/Inundação | 20           | 82           |
| Açude                  | Alagamento/Inundação | 24           | 109          |
| Nova Cigana            | Alagamento           | 29           | 148          |
| Padre Julio Maria 2    | Alagamento           | 86           | 395          |
| Guaié                  | Alagamento           | 50           | 232          |
| Curva do Silva         | Alagamento           | 58           | 251          |
| Vila Mosquito          | Alagamento           | 80           | 327          |
| Zizi Gavião            | Alagamento           | 46           | 178          |
| Parque Leblon          | Alagamento           | 122          | 501          |
| <b>Total</b>           |                      | <b>2.183</b> | <b>9.224</b> |

Fonte: Caucaia, 2012.

A metodologia adotada no PLHIS pode ter subdimensionado a realidade do município com relação às suas favelas, cortiços, loteamentos irregulares ou conjuntos precários, deixando de contabilizar áreas para além das que estão em risco pela Defesa Civil. Isto pode ser constatado através da comparação entre a população do censo de aglomerados subnormais, que chegou a 18.301 pessoas em 2010 e a

população vivendo em assentamentos precários em 2012 no PLHIS, que chegou a um pouco mais da metade, isto é, 9.224 pessoas.

Assim, o PLHIS se torna uma fonte de dados imprecisa para caracterização dos assentamentos precários em Caucaia. Apesar de nomear as áreas, o tipo de risco, quantidade de famílias e pessoas, os territórios também não foram espacializados em mapas, o que dificulta uma leitura mais abrangente, tendo em vista inclusive o enfrentamento da problemática.

Em comparação aos outros levantamentos incorporados a este estudo, o PLHIS ratifica a presença das áreas já mencionadas, indicando a permanência da situação de precariedade nos mesmos territórios ao longo do tempo. No plano, duas novas áreas foram incorporadas aos assentamentos precários no município, que são as favelas da Cagece - uma ocupação às margens do conjunto Tabapuá, localizada no entorno de uma ETE - e a favela do Tabapuazinho.

O PLHIS traz algumas informações novas sobre os assentamentos precários em Caucaia, como a presença de obras de infraestrutura paralisadas em algumas comunidades. No Arianópolis, por exemplo, foi constatada uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) sem funcionamento, com água em seu interior, sendo utilizada para outros fins, já no Parque São Gerardo a ETE construída encontrava-se inativa, ocupada por três famílias. Na Vila Mosquito e Parque Ipiranga, as obras da ETE começaram a ser iniciadas, mas foram paralisadas pela falta de autorização do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para intervenção nas vias.

Outro dado relevante diz respeito às características das habitações, onde constatou-se o uso de materiais improvisados em assentamentos como do São Miguel e Zizi Gavião e chama a atenção nesses dois casos que parte do material empregado nas habitações, como plásticos, foram doados pela Defesa Civil.

Ainda no PLHIS reafirmam-se dados já constantes no censo do IBGE de 2010 acerca da diversidade das condições legais das moradias (próprias, alugadas ou cedidas). No FRIFORT, prédio institucional abandonado, compartimentado em seu interior para abrigar moradias coletivas, chegou-se a verificar a existência de uma família morando de aluguel. Além disso, o PLHIS evidencia também a presença de um

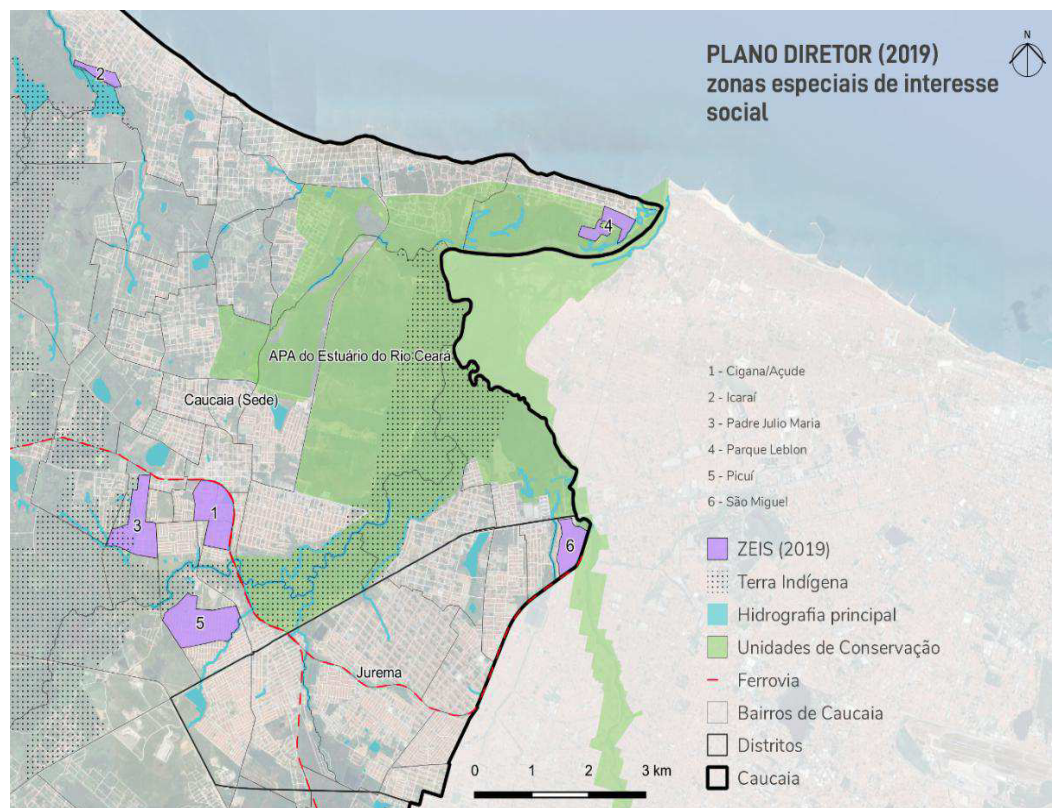
mercado imobiliário informal nas favelas, realidade presente também na capital (Pequeno, 2023).

[...] A situação legal diferencia as áreas que se localizam no interior da APA Estuário do Rio Ceará [...] Nas visitas a essas áreas, contata-se que a posse da terra, delimitada por cercas, a comercialização de terrenos e casas, além da ampliação e construção de novas unidades habitacionais, inclusive apontando para um processo de verticalização (situação do Parque Leblon), traduz uma dinâmica cotidiana dos moradores, com riscos de maior agravamento dos danos ambientais, apontando para a irreversibilidade. [...] Em outras áreas que apresentam terrenos vazios em mangues e margens de rios, açudes e riachos, a comercialização de terras e casas são comuns e seguidas de novas construções. [...] (Caucaia, 2012).

### 2.3.4 Zonas Especiais de Interesse Social de Caucaia (2019)

Mais recentemente, em 2019, foi instituído o Plano Diretor Participativo de Caucaia, que não era atualizado desde o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em 2001. O plano mais recente mapeia seis áreas de ZEIS em Caucaia, são elas: São Miguel, Picuí, Açude, Padre Júlio Maria, Parque Leblon e uma ocupação no Icaraí (figura 14). Esta última, diferentemente das outras áreas, não constava em nenhum dos levantamentos anteriores.

Figura 14 – Zonas Especiais de Interesse Social em Caucaia



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do PDP (2019).

De acordo com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Caucaia, estas zonas são voltadas a parcelamentos para fins sociais, isto é, “que se destinam à população de baixa renda e à consolidação das ocupações irregulares, através da regularização fundiária” (Caucaia, 2019).

O Plano Diretor não estabelece como essas áreas serão regulamentadas para implantação de projetos de urbanização. Além disso, destaca-se nessa lei a proibição de inclusão de novas ZEIS nas áreas da Tabuba, Cumbuco e Cristalinas, localizadas na zona litorânea, por se tratarem de áreas de interesse turístico e imobiliário.

### **2.3.5 Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia**

Outros dados que se somam a análise da conjuntura da favelização em Caucaia referem-se às remoções e ameaças de despejo. De acordo com dados da Campanha Despejo Zero no Ceará, nove casos recentes expõem conflitos fundiários presentes no município, que não constam em nenhum dos levantamentos anteriores, detalhados no quadro a seguir.

Quadro 3 - Lista de casos de ameaça/remoção em Caucaia

| <b>Comunidade</b>          | <b>Situação</b> | <b>Famílias ameaçadas</b> | <b>Localização</b> | <b>Justificativa apresentada para o despejo/ameaça:</b> |
|----------------------------|-----------------|---------------------------|--------------------|---|
| Comunidade Ipacaray        | Ameaça          | 113                       | Sede (Litoral)     | Área de proteção ambiental                              |
| Nova Conquista             | Ameaça          | 160                       | Jurema             | Reintegração de posse                                   |
| Parazinho                  | Remoção parcial | 6000                      | Sede (Litoral)     | Área de proteção ambiental                              |
| Esperança de um Novo Lar   | Ameaça          | 221                       | Jurema             | Reintegração de posse                                   |
| Golden Park                | Ameaça          | 56                        | Sede (Litoral)     | Reintegração de posse                                   |
| Maria Bonita               | Ameaça          | 400                       | Sede (Centro)      | Reintegração de posse                                   |
| Comunidade Lagoa do Banana | Ameaça          | 10                        | Sede (Litoral)     | Área de proteção ambiental, Reintegração de posse       |
| Anacé                      | Ameaça          | 90                        | Camará             | Reintegração de posse                                   |
| Aldeia Lagoa dos Tapeba    | Ameaça          | 10                        | Caucaia (Centro)   | Reintegração de posse                                   |

Fonte: Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia.

Nos casos listados acima, registram-se novos conflitos nos territórios indígenas, através de reintegrações de posse em desfavor dos povos Anacé e Tapeba. Também, novas ocupações permanecem emergindo em Caucaia, disputando a terra urbana, pela ausência de uma política habitacional para pessoas de baixa renda, são os casos da Nova Conquista e Esperança de um novo lar em 2021 e 2022, respectivamente, no Distrito da Jurema.

Ainda, pela ausência de controle urbano e da garantia da função social da propriedade, registra-se a ocupação de antigo prédio público abandonado, transformado em moradia coletiva e também de imóvel ocioso. No primeiro caso, que ocorreu na comunidade Lagoa do Banana, a ocupação se deu desde 2015 do prédio do Centro de Promoção Turística Ambiental (CTPA), abandonado pela prefeitura, repetindo práticas como a que ocorreu no Frifort na década de 1990. De modo semelhante, houve ameaça de despejo para os moradores de um residencial no bairro Tabuba, o Golden Park, cujo imóvel foi deixado inacabado após a falência da empresa responsável (Campanha despejo zero, [S.D.]).

Vale mencionar nesses processos, embora se tenha pouco registro, que Caucaia conta com diferentes formas de organização coletiva em torno da luta por moradia que, mais recentemente, atuaram em novas ocupações e na resistência contra as ameaças de remoção citadas, em movimentos sociais, associações de moradores, entre outros. No caso das ocupações Nova Conquista e Esperança de um novo lar, as lideranças comunitárias contavam com apoio do Movimento de Luta Comunitária (MLC) (Barretto, 2023). No Parazinho, comunidade ameaçada de remoção, através da associação de moradores as famílias organizam os terrenos para construção das moradias, entregam-se materiais de construção, quantifica-se a população residente e realiza-se a mediação entre moradores e órgãos públicos (Paz, 2021).

Por fim, registram-se nos casos de ameaças e remoções em Caucaia uma incidência maior no litoral, que são justificadas pelas localizações em área de proteção, indicando que a faixa litorânea apresenta uma maior fiscalização e controle pela prefeitura que outros territórios ambientalmente vulneráveis, como nas favelas no entorno da APA do Estuário do Rio Ceará, por exemplo.

As comunidades tradicionais de pescadores ocupam a faixa litorânea do município desde meados da década de 1940, conforme exposto. Além dos territórios já consolidados, mais recentemente, novas ocupações passam a disputar a zona de praia de Caucaia.

Em 2018, houve uma tentativa de ocupação da mansão de lazer da família Bonamezza no bairro Icaraí, contudo as famílias sem teto foram impedidas, levando-as a ocupar seu entorno, uma área verde. Uma reportagem pontuava o interesse dos moradores do bairro Icaraí, não-ocupantes, para que o local se tornasse um equipamento cultural e de lazer, ao passo que revela também o temor destes com uma possível consolidação da ocupação e repetição da prática em outras áreas, externada pelo relato dos moradores:

*“As dunas da praia do Icaraí, Tabuba e Cumbuco são constantemente alvos de invasão, problema que prejudica até na intensificação do processo de erosão marinha”*

*“Testemunhar o nascimento de uma favela bem na entrada de um dos cartões postais de Caucaia será um descaso muito grande da atual administração. É preciso agilidade para não deixar este crime se concretizar. O equipamento cultural revitalizava e requalificava não apenas o Icaraí, mas toda região da costa caucaiense”* (Moradores [...], 2018).

Pertencente a um grupo de empresários de Fortaleza, a ocupação do terreno não se consolidou, por meio de uma reintegração de posse, com desocupação violenta. Os relatos dos ocupantes revelam que a motivação para o surgimento da ação se deu pela ausência de uma política habitacional para os mais pobres:

*“No movimento deste porte sempre aparece gente se aproveitando da situação. Pessoas que tem posses, como veículo, infiltram-se, mas o movimento tem sua legitimidade”* [...]

*“A moradia é um direito legítimo. Os veículos parados ao lado do terreno, que muitas pessoas falaram nas redes sociais, eram das pessoas ligadas as ONGs que estavam ajudando as famílias da ocupação com doação de alimentos, água e afins. Estamos aqui porque nós precisamos.”* [...]

*“Tenho dois filhos e preciso de moradia para viver. Neste terreno estávamos ocupando desde o último sábado. As crianças estavam lá por não termos onde morar”* [...]

*“Estamos sem nada. Estamos atrás dos nossos direitos. Ninguém estava atrás de vender os terrenos não. Queríamos morar. Estamos atrás de ter uma casa digna num lugar feliz para viver”,* desabafa um dos ocupantes que se feriu durante a ação de despejo. (Falta de [...], 2018).

Outra ocupação no setor litorâneo de Caucaia, ausente nos levantamentos oficiais, é conhecida como Parazinho, no bairro Tabuba. Paz (2021) esclarece que esta surge a partir de processos migratórios dos moradores da RMF e, principalmente, da

Vila do Cumbuco, intensificando-se nas décadas de 1980 e 1990. A sua rápida expansão está ligada à valorização do Cumbuco e ao mercado irregular de terras.

Consolidada há pelo menos trinta anos, a comunidade Parazinho, com cerca de 6000 famílias, sofreu entre 2017 e 2019 com demolições parciais realizadas pela Prefeitura Municipal de Caucaia, chegando a despejar 120 famílias, com a justificativa de que as moradias demolidas estavam em Área de Proteção Ambiental. Sobre a demolição, um assessor da prefeitura revelou que esta se deu somente nas casas inabitadas, que a prefeitura iria regularizar as casas já instaladas e impedir a construção de novas em área de dunas (Paz, 2021).

Paz (2021) também discute sobre os diferentes usos de paraísos turísticos tão valorizados como Cumbuco e Tabuba, os quais se constituem como local de veraneio, mas também moradia popular em assentamentos urbanos precários. A autora interpreta que existe um falso ambientalismo que se reverbera na prática como higienismo social ao prevalecer o entendimento de que os assentamentos precários causariam um maior desequilíbrio às áreas de proteção que outros imóveis, pela ausência de infraestrutura ou saneamento precário, ao passo que o turismo e veraneio, apoiados pelos seus reflexos econômicos, teriam menos prejuízo ao meio ambiente. Por fim, a autora exemplifica essa questão através da fala de um assessor técnico da prefeitura acerca das ações de remoções: *“O turista não veio aqui para ver favela. Ele veio para ver dunas. Ele quer ver natureza”* (Paz, 2021).

A partir do exposto, é notório que a questão ambiental é central nessa discussão, pois parte das favelas mencionadas encontram-se em áreas de proteção ambiental, nas margens de rios e áreas de mangue, como na APA do Estuário do Rio Ceará ou na APA do Rio Maranguapinho, enquadrando-se muitas vezes como áreas de risco.

### **2.3.6 Setores de risco de Caucaia (2019)**

O levantamento mais recente acerca das áreas de risco em Caucaia é de 2019, elaborado pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB), que setoriza as áreas conforme grau e tipo de risco (movimentos de massa, enchentes ou inundações). De 2010 a 2019, houve um aumento de setores em risco de 21 para 31, sendo 4 na zona rural e 27 na zona urbana (tabela 4).

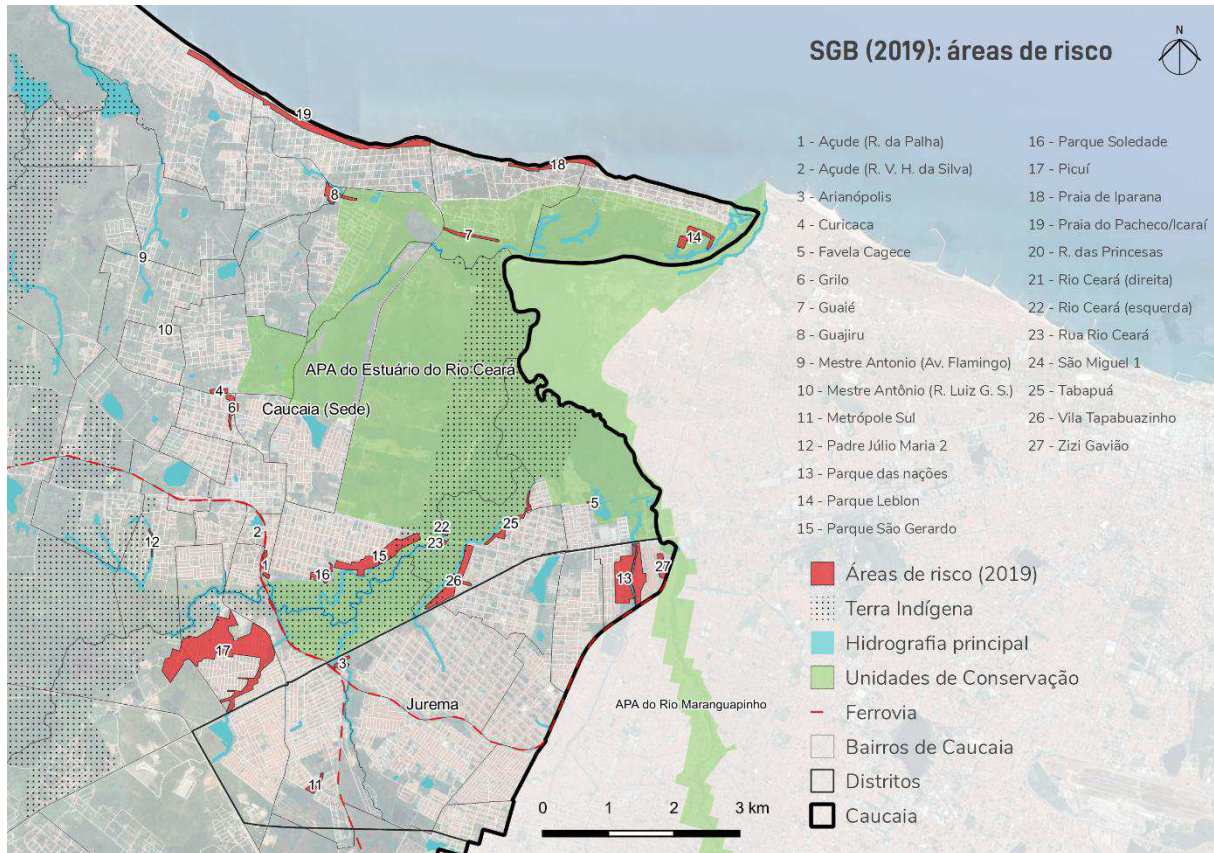
Tabela 4 - Setores de risco identificados pelo SGB (2019)

| Área                                       | Tipologia do processo | Grau de risco | Imóveis      | Pessoas       |
|--|-----------------------|---------------|--------------|---------------|
| Parque das Nações                          | Inundação             | Muito alto    | 250          | 1.000         |
| São Miguel                                 | Inundação             | Muito alto    | 721          | 2.884         |
| Favela da Cagece                           | Inundação             | Muito alto    | 54           | 216           |
| TI Tapeba - Rua Rio Ceará                  | Inundação             | Alto          | 63           | 252           |
| TI Tapeba (margem direita)                 | Inundação             | Alto          | 24           | 96            |
| TI Tapeba (margem esquerda)                | Inundação             | Alto          | 11           | 44            |
| TI Tapeba - Rua das Princesas              | Inundação             | Alto          | 20           | 80            |
| Conjunto Metropolitano                     | Inundação             | Muito alto    | 1.975        | 7.900         |
| Açude (Rua da Palha)                       | Inundação             | Muito alto    | 92           | 368           |
| Parque Soledade - Rua E                    | Inundação             | Muito alto    | 121          | 484           |
| Parque São Gerardo (Rua Eng. Estebam Rios) | Inundação             | Muito alto    | 490          | 1.960         |
| Vila Tabapuazinho - "Uga- Uga"             | Inundação             | Alto          | 473          | 1.892         |
| Guaié                                      | Inundação             | Alto          | 60           | 240           |
| Parque Leblon                              | Inundação             | Muito alto    | 184          | 736           |
| Açude (R.Valdevino Honório da Silva)       | Inundação             | Alto          | 14           | 56            |
| Tabapuá (Rua Cariri)                       | Inundação             | Muito alto    | 180          | 720           |
| Zizi Gavião                                | Alagamento            | Alto          | 156          | 624           |
| Praia de Iparana                           | Erosão costeira       | Muito alto    | 47           | 188           |
| Praia do Pacheco/Icaraí                    | Erosão costeira       | Muito alto    | 71           | 284           |
| Arianópolis 2                              | Inundação             | Muito alto    | 47           | 188           |
| Metrópole Sul (Rua A)                      | Inundação             | Muito alto    | 82           | 328           |
| Padre Júlio Maria (Rua do Fim)             | Inundação             | Alto          | 44           | 176           |
| Guajiru (Rua Manuel Benedito)              | Alagamento            | Muito alto    | 96           | 384           |
| Mestre Antônio (Avenida Flamengo)          | Inundação             | Muito alto    | 22           | 88            |
| Mestre Antônio (R. Luiz G. da Silva)       | Alagamento            | Alto          | 13           | 52            |
| Curicaca (Rua Félix G. da Silva)           | Inundação             | Muito alto    | 12           | 48            |
| Grilo (Rua Félix G. da Silva)              | Inundação             | Muito alto    | 61           | 244           |
| Serra da Conceição                         | Deslizamento          | Muito alto    | 3            | 12            |
| Serra do Juá (I)                           | Deslizamento          | Alto          | 1            | 4             |
| Serra do Juá (II)                          | Deslizamento          | Alto          | 2            | 8             |
| Serra da Rajada                            | Deslizamento          | Muito alto    | 44           | 176           |
| <b>Total</b>                               |                       |               | <b>5.433</b> | <b>21.732</b> |

Fonte: Serviço Geológico do Brasil (2019).

De acordo com o levantamento, Caucaia possui 21.732 pessoas vivendo em áreas de risco (figura 15), em sua maioria relacionados a inundações e alagamentos. Somam-se a estes, processos de erosão costeira, deslizamento e ravina presentes nas praias do Icaraí, Iparana e Pacheco e na zona rural riscos relacionados a queda de blocos e deslizamentos.

Figura 15 - Áreas de risco em Caucaia (2019)



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do SGB (2019).

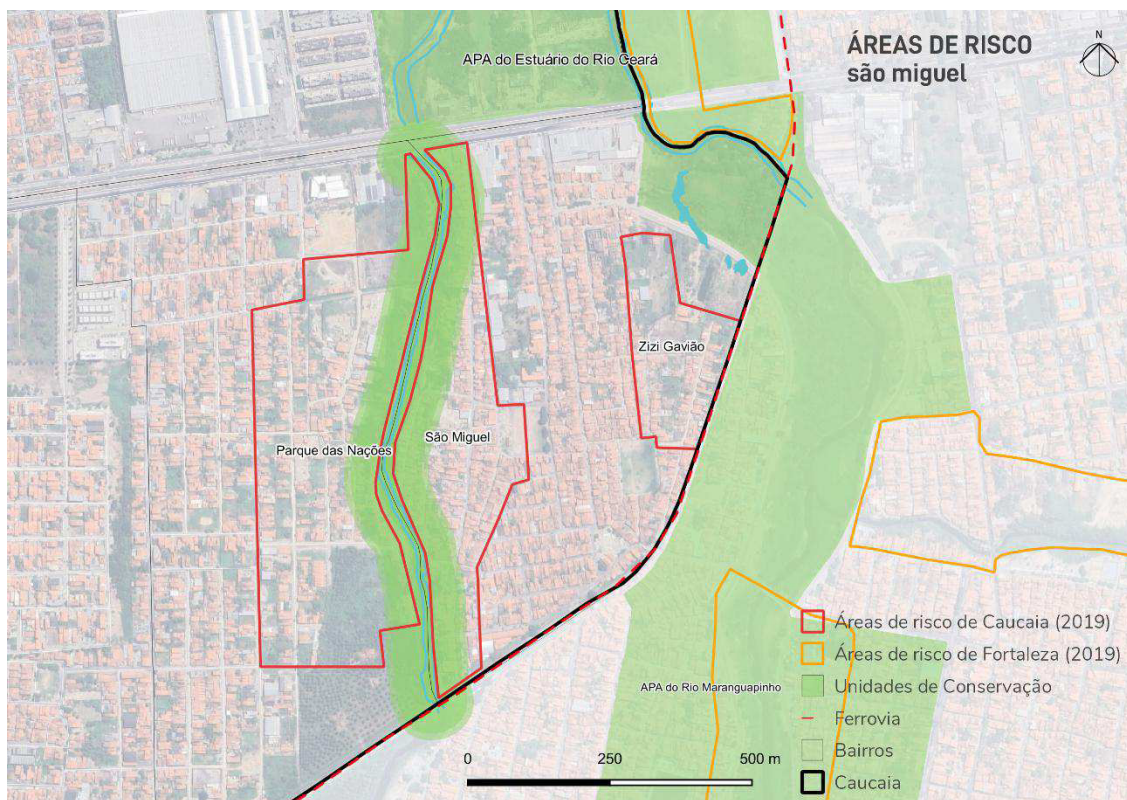
A setorização realizada pelo Serviço Geológico do Brasil mapeia somente as áreas de risco alto e muito alto, conforme tabela 4, já os riscos classificados como baixos ou médios são alvos somente de monitoramento e fiscalização, visando entre outros aspectos a inibição de futuras áreas de risco alto/muito alto (Lana, 2021).

A partir do exposto, é possível observar que a maior parte das áreas de risco em Caucaia estão classificadas com um grau de risco muito alto, o que significa estes territórios que estão “sujeitos a processos com alto potencial de causar danos, principalmente sociais, com alta frequência de ocorrência (pelo menos três eventos significativos nos últimos 5 anos) e envolvendo moradias de alta vulnerabilidade” (Lana, 2021). Já o risco alto diferencia-se pela média frequência de ocorrência, através de pelo menos uma ocorrência significativa a cada quinquênio.

Os dados das áreas de risco de 2019 revelam a permanência e a presença de novas ocupações em áreas ambientalmente frágeis no município, como nas planícies fluvioamarinhas dos rios Ceará e Maranguapinho ou próximas a seus

afluentes, em margens de riachos, mangues e áreas alagáveis com nível freático subflorante. Nos levantamentos, a ocupação habitacional avançou em grande parte dessas áreas, que se encontram descaracterizadas pelos aterros realizados pelos moradores, despejo de lixo, esgoto e entulho. No São Miguel, por exemplo, os fundos dos lotes estão diretamente voltados para o Rio Maranguapinho, que se encontra eutrofizado e assoreado (figura 20).

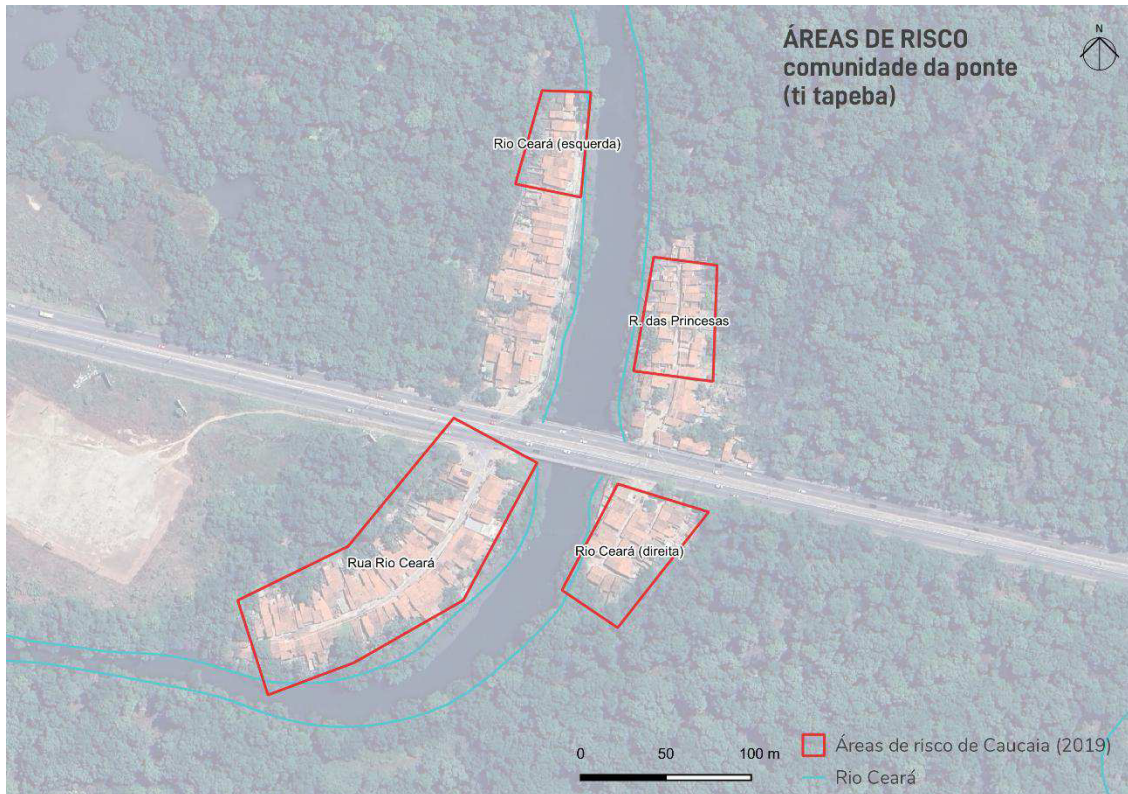
Figura 16 - Área de risco no São Miguel e entorno



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do SGB (2019).

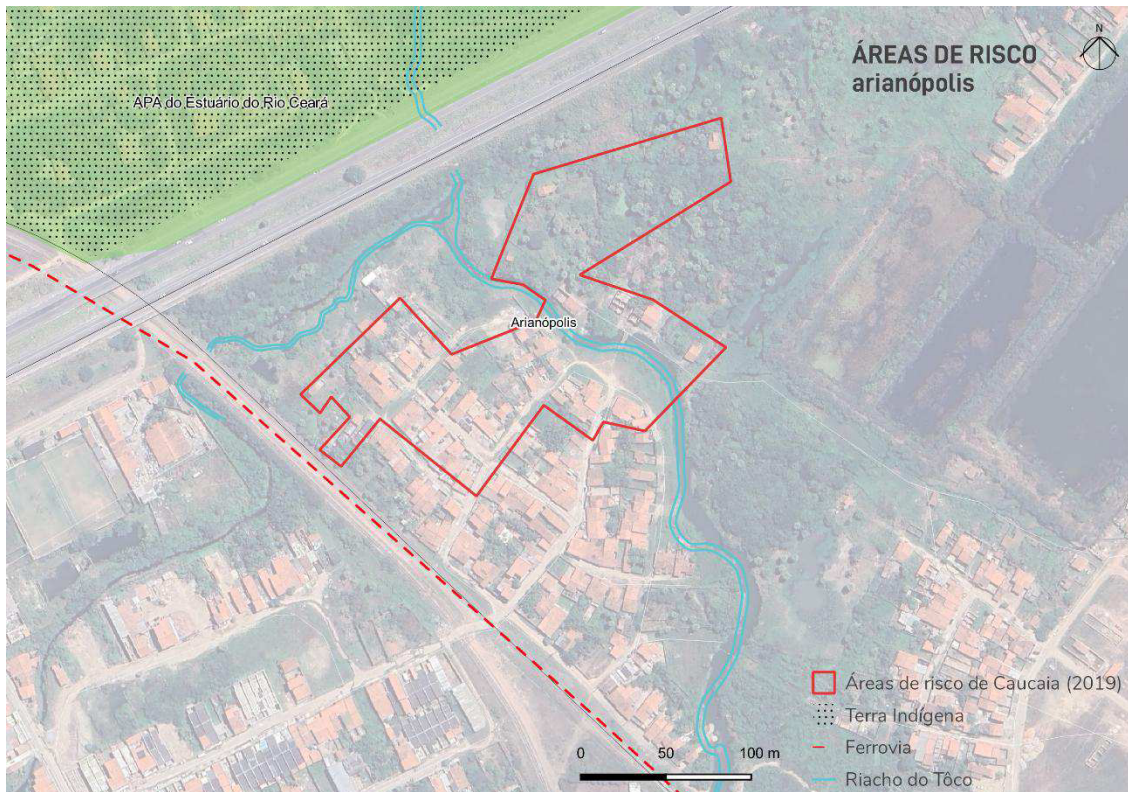
Em diversas comunidades, em épocas com elevada pluviosidade, ou mesmo em eventos periódicos de inundação ligados a influência das marés, ocorre elevação do nível da água, atingindo as casas e famílias. Os levantamentos de campo demonstram também que a precariedade nas condições de moradia permanece em algumas comunidades, como no território indígena dos Tapebas, na comunidade da Ponte (figuras 22 e 23), e no Picuí onde identificaram-se diversas casas em taipa ou materiais precários em 2019.

Figura 17 - Área de risco na T.I. Tapeba



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do SGB (2019).

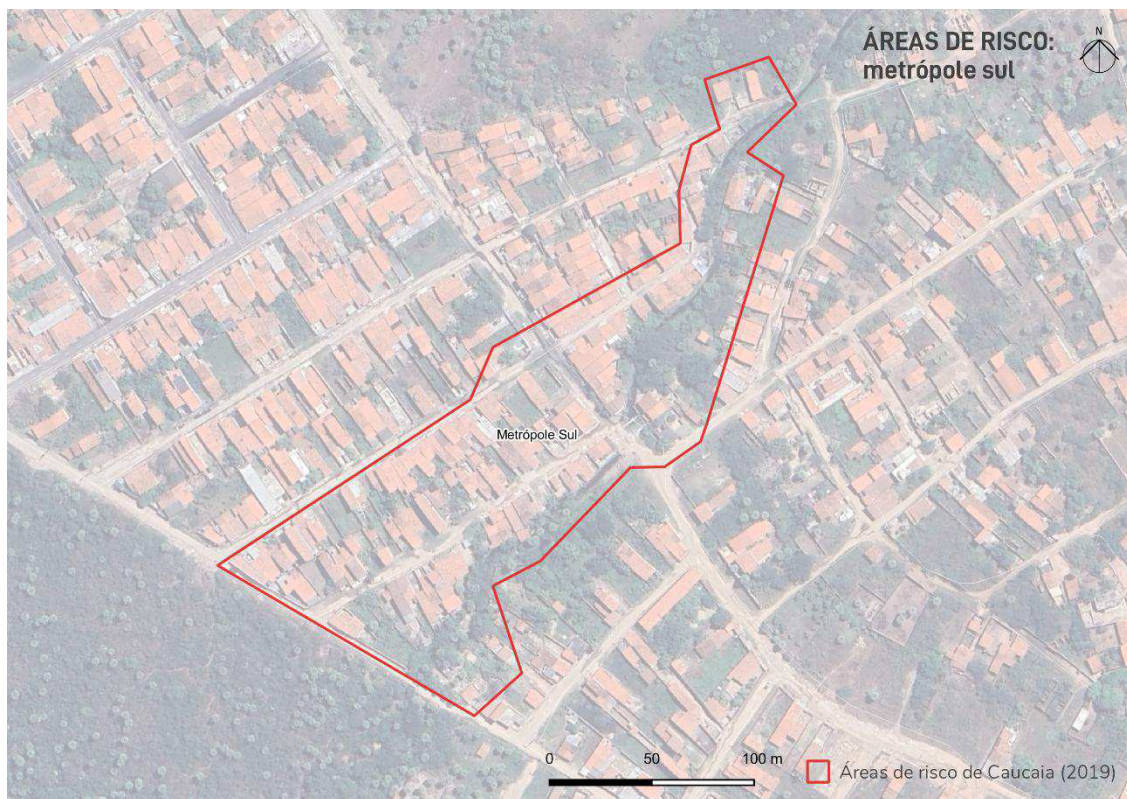
Figura 18 – Área de risco Arianópolis



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do SGB (2019).

Na setorização de áreas de risco, novas áreas somam-se ao levantamento de assentamentos precários, é o caso de assentamento denominado Arianópolis (figura 18), que surge em meados de 2013, localizado às margens do Riacho do Tôco. De acordo com o SGB, os moradores têm elevado as casas utilizando aterro, pois estas são atingidas em época de cheia. Outra ocupação, identificada como setor de risco, localiza-se na área verde do loteamento Metrópole Sul (figura 19), às margens de um riacho, onde em épocas de chuva intensa, o nível d'água chega a atingir 1 metro nas casas próximas ao canal.

Figura 19 – Área de Risco Metrópole Sul



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do SGB (2019).

Figuras 20 e 21 - Áreas de risco do São Miguel e Conjunto Metropolitano (Picuí)



Fonte: Serviço Geológico do Brasil (2019).

Figuras 22 e 23 - Áreas de risco da T.I Tapeba



Fonte: Serviço Geológico do Brasil (2019).

Figuras 24 e 25 - Áreas de risco do Arianópolis e Metrópole Sul



Fonte: Serviço Geológico do Brasil (2019).

### 2.3.7 Favelas e comunidades urbanas em Caucaia (2022)

O levantamento mais recente de favelas em Caucaia é resultado do censo demográfico do IBGE de 2022. De acordo com este, atualmente Caucaia possui 52 favelas e comunidades urbanas, nova nomenclatura empregada pelo instituto. A localização da maior parte das favelas está inserida no Distrito Sede de Caucaia, seguido da Jurema. Uma nova informação presente neste estudo é inclusão de favelas nos Distritos Mirambé, Guararu e Catuana, totalizando 3 assentamentos fora da concentração urbana do município.

Assim, a população residente em favelas no município é de 60.643 habitantes (tabela 5), maior número apresentado entre os levantamentos deste estudo, representando cerca de 17% da população, isto quer dizer que em Caucaia um em cada seis habitantes do município mora em favelas. Na capital, essa porcentagem é cerca de 24%, de acordo com os dados do IBGE de 2022. Em relação à proporção de domicílios em favelas no contexto do município, a taxa fica em torno de 16% em Caucaia.

Conforme ilustrado na figura 26, dentro da divisão de bairros há, por vezes, subdivisões dos setores denominados favelas e comunidades urbanas. Ao combinar a população destes setores e considerando a divisão oficial de bairros estabelecida pelas leis nº 2057/2009 e nº 3.688/2023, identificou-se que os bairros com maior concentração de pessoas vivendo em favelas são, respectivamente: Parque Soledade (6.638 habitantes), São Miguel (5.946 habitantes), Picuí (5.067 habitantes), Araturi (4.372 habitantes) e Tabuba (com 4.312 habitantes concentrados em um só setor, o Parazinho).

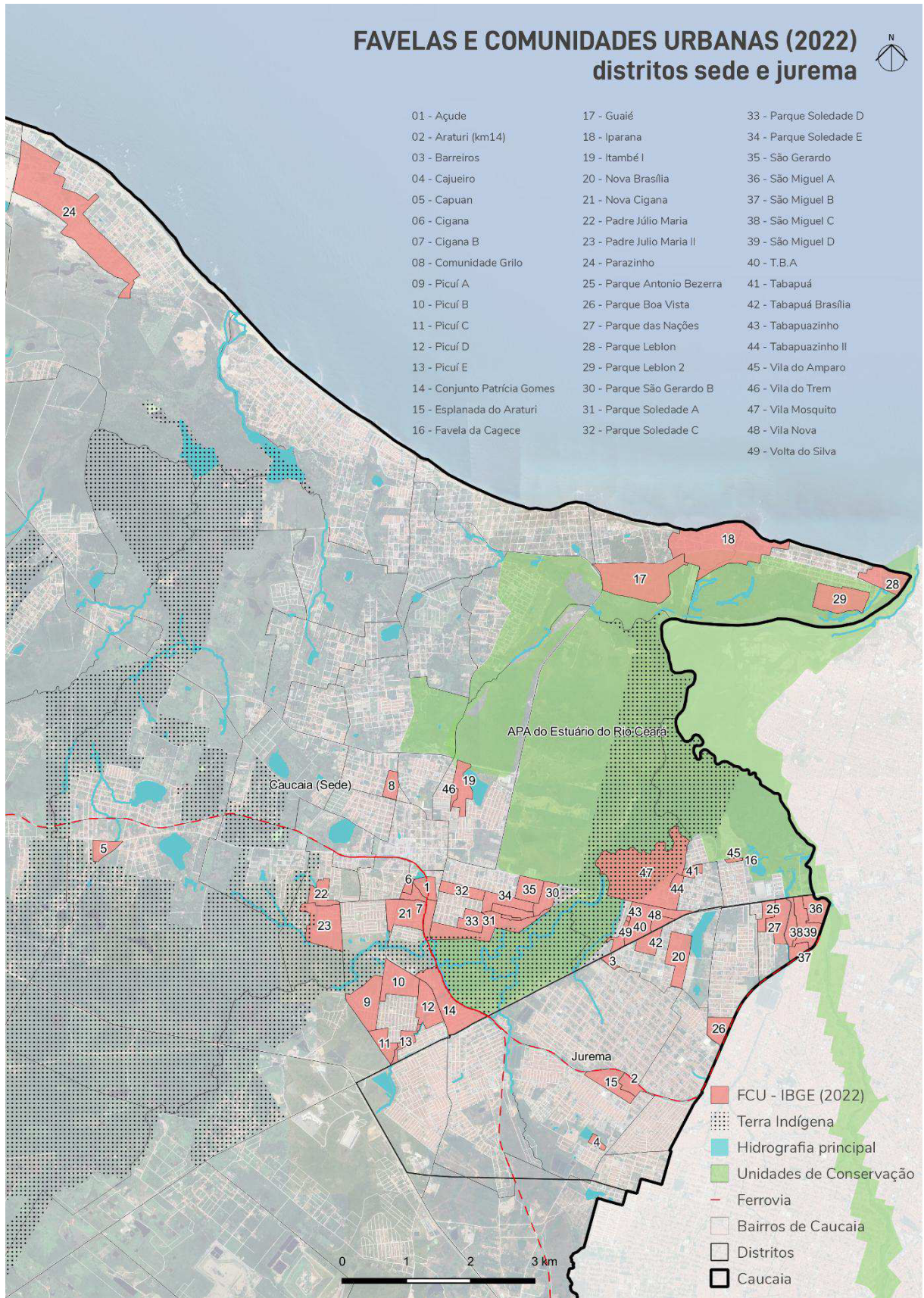
Tabela 5 – Favelas e comunidades urbanas (2022)

| <b>Favelas e comunidades urbanas</b> | <b>População</b> | <b>%</b> | <b>Domicílios</b> | <b>%</b> |
|--------------------------------------|------------------|----------|-------------------|----------|
| Açude                                | 896              | 1,5%     | 343               | 1,4%     |
| Araturi (km14)                       | 1.008            | 1,7%     | 383               | 1,5%     |
| Barreiros                            | 330              | 0,5%     | 117               | 0,5%     |
| Cajueiro                             | 785              | 1,3%     | 299               | 1,2%     |
| Capuan                               | 162              | 0,3%     | 68                | 0,3%     |
| Catuana                              | 1.050            | 1,7%     | 450               | 1,8%     |
| Cigana                               | 335              | 0,6%     | 133               | 0,5%     |
| Cigana B                             | 1.281            | 2,1%     | 502               | 2,0%     |
| Comunidade Grilo                     | 544              | 0,9%     | 219               | 0,9%     |

|                                  |               |             |               |             |
|----------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| Conjunto Metropolitano (Picuí) A | 774           | 1,3%        | 698           | 2,8%        |
| Conjunto Metropolitano (Picuí) B | 732           | 1,2%        | 319           | 1,3%        |
| Conjunto Metropolitano (Picuí) C | 755           | 1,2%        | 310           | 1,2%        |
| Conjunto Metropolitano (Picuí) D | 2.085         | 3,4%        | 878           | 3,5%        |
| Conjunto Metropolitano (Picuí) E | 721           | 1,2%        | 345           | 1,4%        |
| Conjunto Patrícia Gomes          | 1.250         | 2,1%        | 499           | 2,0%        |
| Esplanada do Araturi             | 2.579         | 4,3%        | 938           | 3,7%        |
| Favela da Cagece                 | 165           | 0,3%        | 59            | 0,2%        |
| Guaié                            | 2.013         | 3,3%        | 805           | 3,2%        |
| Iparana                          | 2.856         | 4,7%        | 1.189         | 4,7%        |
| Itambé I                         | 1.763         | 2,9%        | 715           | 2,8%        |
| Lajeiro                          | 454           | 0,7%        | 158           | 0,6%        |
| Nova Brasília                    | 1.541         | 2,5%        | 602           | 2,4%        |
| Nova Cigana                      | 2.561         | 4,2%        | 979           | 3,9%        |
| Padre Júlio Maria                | 1.324         | 2,2%        | 513           | 2,0%        |
| Padre Julio Maria II             | 1.531         | 2,5%        | 576           | 2,3%        |
| Parazinho                        | 4.312         | 7,1%        | 2.010         | 8,0%        |
| Parque Antonio Bezerra           | 858           | 1,4%        | 372           | 1,5%        |
| Parque Boa Vista                 | 3.640         | 6,0%        | 1.359         | 5,4%        |
| Parque das Nações                | 950           | 1,6%        | 419           | 1,7%        |
| Parque Leblon                    | 771           | 1,3%        | 271           | 1,1%        |
| Parque Leblon 2                  | 1.968         | 3,2%        | 804           | 3,2%        |
| Parque São Gerardo B             | 1.103         | 1,8%        | 479           | 1,9%        |
| Parque Soledade A                | 782           | 1,3%        | 381           | 1,5%        |
| Parque Soledade C                | 1.129         | 1,9%        | 492           | 2,0%        |
| Parque Soledade D                | 704           | 1,2%        | 299           | 1,2%        |
| Parque Soledade E                | 1.187         | 2,0%        | 510           | 2,0%        |
| Primavera                        | 667           | 1,1%        | 304           | 1,2%        |
| São Gerardo                      | 1.733         | 2,9%        | 757           | 3,0%        |
| São Miguel A                     | 530           | 0,9%        | 283           | 1,1%        |
| São Miguel B                     | 872           | 1,4%        | 326           | 1,3%        |
| São Miguel C                     | 1.420         | 2,3%        | 502           | 2,0%        |
| São Miguel D                     | 3.124         | 5,2%        | 1.278         | 5,1%        |
| T.B.A                            | 1.025         | 1,7%        | 417           | 1,7%        |
| Tabapuá                          | 428           | 0,7%        | 209           | 0,8%        |
| Tabapuá Brasília                 | 771           | 1,3%        | 332           | 1,3%        |
| Tabapuazinho                     | 59            | 0,1%        | 28            | 0,1%        |
| Tabapuazinho II                  | 510           | 0,8%        | 205           | 0,8%        |
| Vila do Amparo                   | 161           | 0,3%        | 71            | 0,3%        |
| Vila do Trem                     | 335           | 0,6%        | 125           | 0,5%        |
| Vila Mosquito                    | 1.459         | 2,4%        | 628           | 2,5%        |
| Vila Nova                        | 185           | 0,3%        | 72            | 0,3%        |
| Volta do Silva                   | 465           | 0,8%        | 183           | 0,7%        |
| <b>Total</b>                     | <b>60.643</b> | <b>100%</b> | <b>25.213</b> | <b>100%</b> |

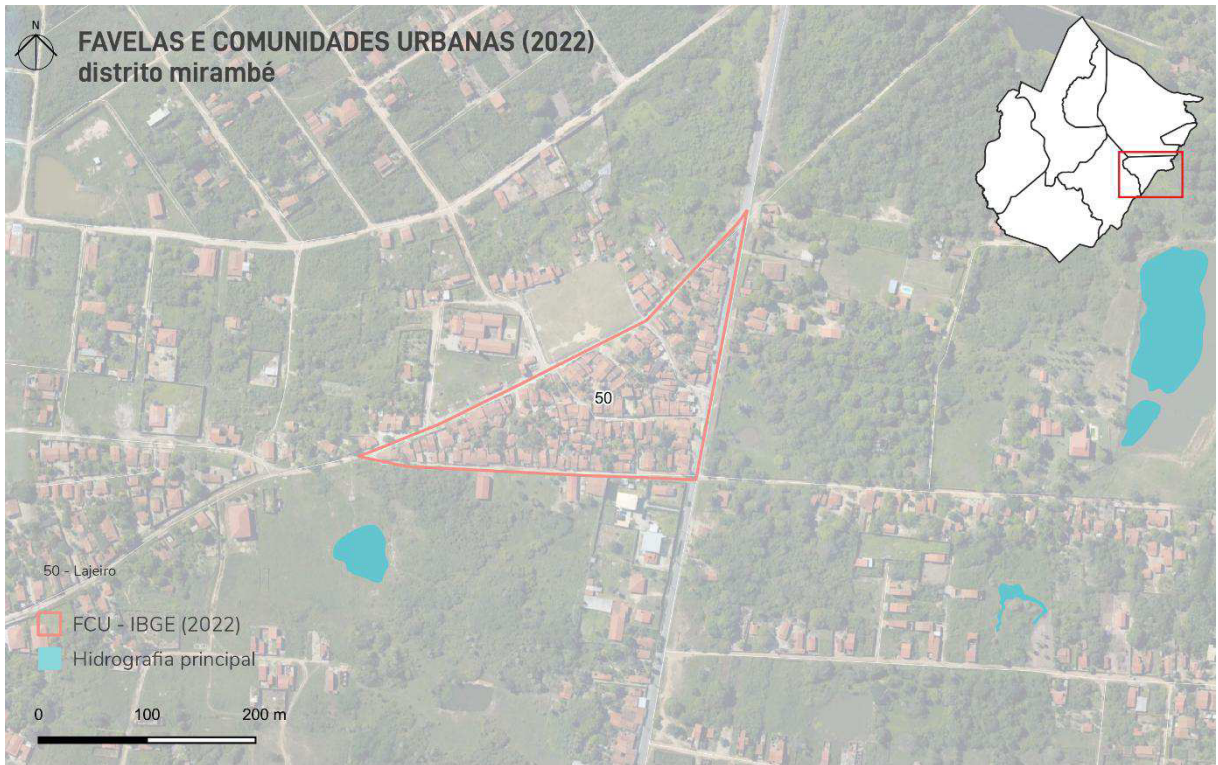
Fonte: IBGE (2022).

Figura 26 – Favelas e comunidades urbanas nos Distritos Sede e Jurema



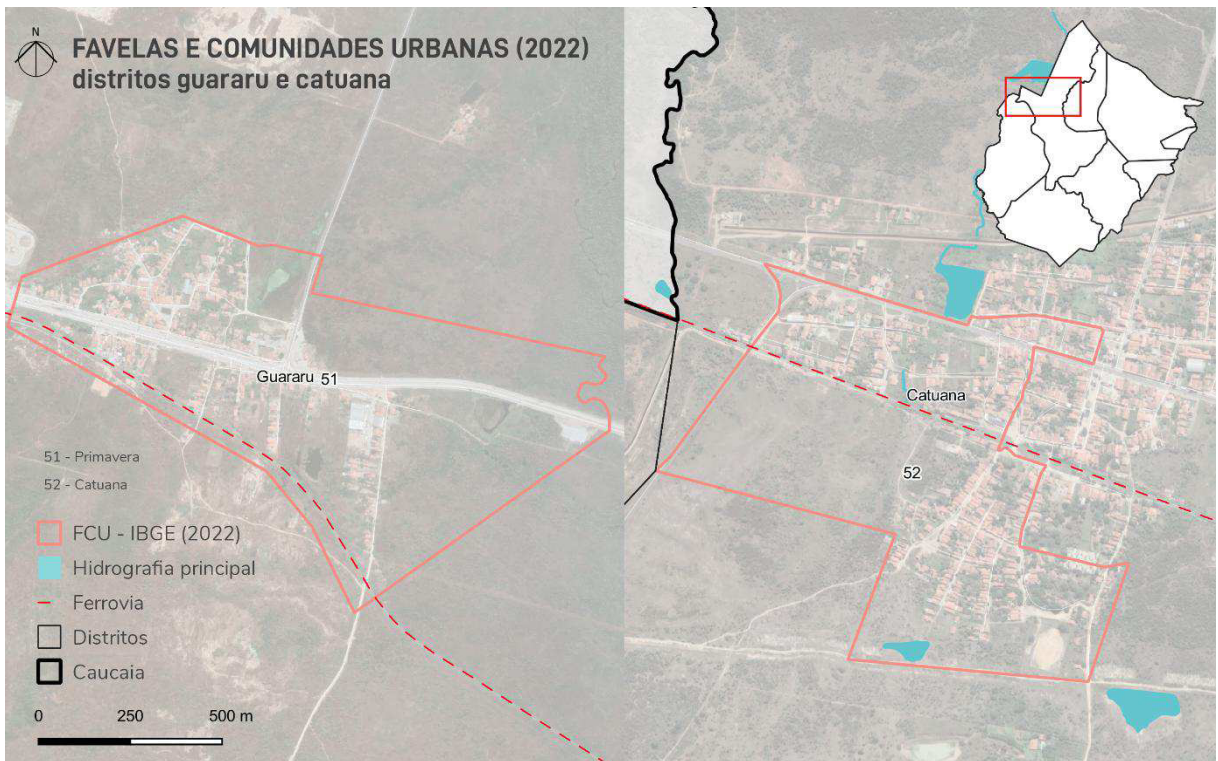
Fonte: Elaborado pela autora, com dados do IBGE (2022).

Figura 27 – Favelas e comunidades urbanas no Distrito Mirambé



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do IBGE (2022).

Figura 28 – Favelas e comunidades urbanas nos Distritos Guararu e Catuana



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do IBGE (2022).

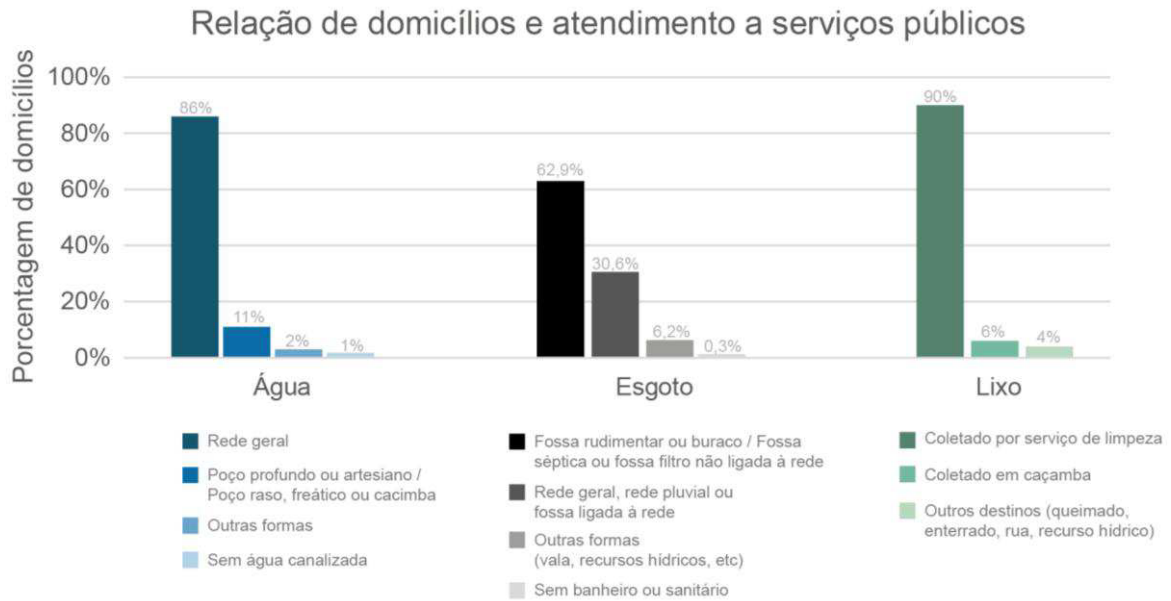
Sobre o acesso a infraestrutura básica, os dados do censo trazem informações sobre o abastecimento de água, esgotamento sanitário e o destino do lixo, já o fornecimento de energia foi uma informação suprimida em comparação ao censo anterior.

Com relação ao abastecimento de água, observa-se que, com uma maior estratificação das formas de fornecimento de água neste censo e, também a partir da inclusão de novas favelas, há uma mudança em comparação com o censo anterior, com cerca de 86% dos domicílios abastecidos pela rede geral, podendo ocorrer por meio de água canalizada diretamente na habitação ou somente no terreno. Quanto às principais comunidades que não são atendidas pela rede geral de distribuição, e que dependem de outras formas de abastecimento, destacam-se as favelas localizadas na área litorânea. Entre elas, o Parazinho, onde apenas 2% do território é atendido pela rede geral; o Parque Leblon, com cobertura de 38%; o Parque Leblon 2, com 55%; e Iparana, onde 69% dos domicílios possuem abastecimento pela rede geral.

O esgotamento sanitário segue sendo o serviço básico com o pior atendimento no município. Se no censo anterior, 52% dos domicílios utilizavam formas precárias de esgotamento, como fossas rudimentares, valas e despejo nos recursos hídricos, em 2022 essa situação se agravou, com cerca de 70% dos domicílios nestas condições. Quanto aos setores que não possuem nenhum tipo de ligação com a rede geral de esgotamento sanitário, destacam-se a Favela da Cagece, uma pequena comunidade situada no entorno da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Tabapuá, além do Capuan, Tapabuazinho e T.B.A. Outras comunidades com baixíssima capilaridade da rede de esgoto, com índices de atendimento inferiores a 5%, incluem Parazinho, Volta do Silva, Vila Nova, Lajeiro, Parque das Nações, Parque Leblon, Tabapuá, Guaié, Cajueiro e Picuí.

Quanto ao destino do lixo, observa-se um aumento nos índices de domicílios atendidos por serviços de coleta de lixo ou por caçambas, que subiram de 83% em 2010 para 96% em 2022. Por outro lado, entre os domicílios que destinam o lixo de outra forma, destacam-se as comunidades São Miguel, Lajeiro, Parque Boa Vista, Iparana e Barreiros, onde cerca de 20% dos domicílios apresentam essa prática.

Gráfico 2 – Relação entre domicílios em favelas e atendimento a serviços públicos



Fonte: IBGE (2022).

## 2.4 Considerações sobre a favelização em Caucaia

A partir do exposto neste capítulo, foi possível aprofundar os conhecimentos sobre o processo de favelização em Caucaia, suas causas, efeitos, características específicas e suas conexões com processos presentes na capital. Esses aspectos dialogam diretamente com as questões norteadoras da pesquisa: Como se deu o processo de favelização em Caucaia? Quais suas causas e seus efeitos? É possível reconhecer nuances específicas das favelas de Caucaia? Quais são suas vinculações com a metropolização de Fortaleza?

Nesse sentido, observou-se que, a partir de 1940 e também na década de 1960, a ocupação do litoral por comunidades pesqueiras têm início, que hoje compõem algumas das favelas do município. A favelização começa a se expandir a partir da década de 1970, sendo o Distrito Sede o que possui maior número de comunidades desde os primeiros levantamentos, também por apresentar área com a maior concentração urbana de Caucaia. Na mancha urbana do município, especialmente ao longo da BR-222, principal eixo de ligação com a capital, e no entorno da APA do Estuário do Rio Ceará, encontram-se a maior parte das favelas, muitas das quais iniciaram sua ocupação entre as décadas de 70 e 80, consolidando-se desde então.

Nesse período, foram identificados conflitos territoriais decorrentes desse processo de ocupação, isso porque entre as nuances específicas do município, existe a presença de uma expressiva população indígena, da etnia Tapeba. Estes conflitos, muitas vezes, surgiam da disputa por terras entre empresários, povos indígenas e a população sem teto do município. Além da ausência de mediação por parte da prefeitura, esta era também um dos agentes promotores destes conflitos, que se tornaram especialmente evidentes na década de 1980.

Na década de 1990, as áreas remanescentes próximas aos grandes conjuntos habitacionais construídos na década de 1980 também começaram a ser ocupadas, atraindo famílias que buscavam infraestrutura nas proximidades dessas áreas, ainda ociosas. Alguns destes conjuntos ou loteamentos também apresentavam graus variados de precariedade, seja pela insuficiência de infraestrutura, pela ocupação urbana em áreas verdes destes empreendimentos, ou pela falta de regularização fundiária. Paralelamente, com a desativação de indústrias e das áreas por elas exploradas, como as salinas, surgiram favelas formadas a partir de ocupações no entorno dessas localidades, são os casos do Frifort, Guaié e Margarida.

As condições de infraestrutura urbana em Caucaia revelam-se bastante precárias, conforme foi possível constatar nesta pesquisa, sobretudo quanto ao esgotamento sanitário. Além disso, em dinâmica semelhante a processos observados na capital, revelando-se verdadeiras tendências metropolitanas, o município apresenta casos de despejos e ameaças de remoção, alguns destes decorrentes da ocupação de imóveis abandonados, além de novas ocupações urbanas, pela falta de alternativa de moradia para população de baixa renda.

Outro dado relevante é a estreita relação entre as favelas e as áreas de risco no município, com a presença de dezenas de setores com risco muito alto de inundação, revelando a vulnerabilidade socioambiental a que muitos caucaenses estão submetidos. Ainda, o levantamento de 52 setores de favelas e comunidades urbanas mais recente do IBGE no município incluiu não apenas os distritos urbanos, mas também outras áreas periféricas na zona rural. A coexistência dessas áreas de risco em conjunto com as condições precárias de infraestrutura municipal, intensificam ainda mais os desafios enfrentados pela população local e pela administração pública, como será discutido adiante.

### 3 POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

O presente capítulo objetiva compreender a trajetória das políticas e intervenções em favelas, refletindo sobre os caminhos percorridos e caracterizando os planos e ações já empreendidos nesse âmbito, como forma de fundamentar a análise das iniciativas focalizadas em Caucaia, realizada adiante. Para tanto, explora como a favelização se transforma em um problema urbano a ser enfrentado pelos municípios, abordando também as primeiras políticas públicas e ações formuladas nas cidades brasileiras, tratando desde os programas de remoção até a urbanização e regularização no final do século XX e o ciclo recente de investimentos nesse contexto.

Entre as vertentes de atuação presentes em uma política habitacional, encontram-se as ações de urbanização de favelas. No âmbito municipal, podem ser formulados e implementados diferentes programas de acordo com necessidades específicas, como ações normativas, que envolvem desde a revisão da legislação para ampliar os incentivos à população de baixa renda até a aplicação de instrumentos urbanísticos para garantia da função social da propriedade; ações corretivas, que dizem respeito a programas de urbanização e implantação de infraestrutura e, por fim, ações de provisão, relativas à produção habitacional em si, oferta de lotes, entre outros (Sedu, 2001).

Neste estudo, o foco se dará em especial nas ações corretivas ou de inadequação habitacional, voltadas para a regularização desses territórios em dois aspectos: o fundiário, haja vista que a titularidade da terra se apresenta como um dos desafios a serem superados em assentamentos precários, e o urbanístico, mediante melhorias em infraestrutura e de implantação de equipamentos urbanos (Sedu, 2001).

Os programas de urbanização de assentamentos que compõem uma política habitacional municipal além de contemplarem obras físicas, costumam envolver a regularização fundiária. Essa urbanização pode ocorrer mediante intervenções estruturais ou parciais, com melhorias pontuais nos territórios.

Assim, urbanizar uma favela pode incluir a implantação de infraestrutura como abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, energia, drenagem, sistemas de coleta e disposição do lixo, reestruturação viária, obras de geotecnia visando a estabilização dos terrenos, aplicação de normas construtivas e urbanísticas

específicas para os assentamentos, entre outros aspectos (Sedu, 2001). Esses conteúdos presentes nas intervenções em favelas fazem parte de um arcabouço de teorias e práticas acumuladas ao longo de experiências nesse campo. No entanto, as políticas públicas nem sempre adotaram essa lógica de promoção de melhorias nesses territórios, como veremos adiante.

Desde o início do século XX, as favelas já eram reconhecidas pelos intérpretes autorizados, a elite do período, como um problema a ser combatido, assim como os cortiços. As atuações em favela, portanto, ocorreram em razão do incômodo que estas representavam à urbanidade da cidade e não pela postulação de seus moradores (Burgos, 2003). Conforme aponta Valladares (2005), à época “as favelas seriam elementos que tanto se opunham à racionalidade técnica quanto à regulação do conjunto da cidade. Acabar com elas seria, então, uma consequência ‘natural’”.

Nesse sentido, as primeiras políticas de intervenções nesses territórios foram no intuito de combater e remover as ocupações, como ocorreu com o código de obras de 1909 de Porto Alegre, proibindo cortiços e casas de madeira (Cardoso, 2007), ou em Recife, quando em 1934, se impediu a construção de mocambos na cidade e no Rio de Janeiro, em 1937 através do código de obras que previa a eliminação de favelas (Denaldi, 2003).

Nesse contexto, emerge um dos primeiros programas voltados para o enfrentamento do “problema favela”, que foi a construção dos parques proletários em 1940 no Rio de Janeiro, no governo Vargas. Tratava-se da realocação dos moradores das franjas do centro da cidade consideradas insalubres para habitações provisórias em novas áreas de expansão urbana, cujo retorno se daria com a urbanização das áreas de origem. Na realidade, o que se constatou foi a permanência dos moradores nos parques, expulsos posteriormente pela valorização imobiliária nessas áreas.

O programa tinha em seu cerne também aspectos como o controle dos moradores de favela, que tinham seus antecedentes verificados e eram submetidos a discursos moralistas, assim como o clientelismo, característicos de uma ditadura populista, que se manifestavam através de festas e eventos políticos nos parques. Assim, torna-se evidente que o poder público compreende os moradores de favelas a partir de uma condição de subcidadania, o que se reflete nas soluções precárias por ele adotadas. Burgos (2003) traduz a ideia dos parques proletários a seguir:

“[...] em um contexto dominado pela cidadania regulada, o problema favela não podia ser lido pelo ângulo dos direitos sociais. Pré-cidadãos, os habitantes das favelas não são vistos como possuidores de direitos, mas como almas necessitadas de uma pedagogia civilizatória” (Burgos, 2003, p. 28).

De modo não planejado, na experiência dos parques proletários emergiu um processo embrionário de organização dos moradores de favela, constituindo-os como atores políticos, conforme relata o autor. Assim, com o objetivo de implantar serviços básicos nas favelas e oferecer "assistência material e moral" aos moradores, além de controlar o crescente movimento de organização comunitária, foi criada em 1946 a Fundação Leão XIII, pela Arquidiocese e prefeitura do Rio de Janeiro, que atuou em 34 favelas cariocas. Experiências semelhantes ocorriam em outras capitais brasileiras, como em Fortaleza, conforme relata Oliveira (2013), onde a atuação da Igreja, temendo a ascensão dos ideais comunistas na favela do Pirambu, constituiu um elo entre moradores e Estado em prol de reformas social-cristãs.

Nessa perspectiva, na metade do século XX, surgem a Cruzada São Sebastião e o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), segundo expõe Burgos (2003), ambas com o intuito de aliar o controle dos moradores de favela, em razão da crescente politização em torno desses territórios, bem como atuar na resolução de problemas de infraestrutura, indicando uma perspectiva de permanência e melhoramentos nas favelas, apesar da remoção ainda ser uma alternativa no período. Apesar dos esforços da Igreja, no final de década de 1950, o discurso religioso e paternalista perde fôlego e passa a dar lugar às organizações sociais nas favelas, que eram submetidas ao controle do Estado, que alternava entre a remoção e urbanização.

Denaldi (2003) aponta que a partir do golpe militar, predomina enquanto política pública a prática remocionista para o “problema favela”, com a realocação de seus moradores para grandes conjuntos habitacionais periféricos ou com recebimento de indenizações insignificantes, cenário que ocorreu em diversas cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo.

Burgos (2003) acrescenta ainda que o período que compreendeu os anos de 1968 e 1975, configurou-se como um dos mais violentos, repressivos e excludentes do Estado brasileiro. Contudo, é preciso destacar também que houve a resistência de

moradores no período na defesa pela urbanização, culminando, por exemplo, na permanência de dezenas de favelas cariocas mesmo em setores de alta renda.

Após esse período, as remoções passam a se tornar uma alternativa onerosa para o Estado, além dos custos políticos e sociais despendidos, constatou-se a inadimplência ou o retorno dos moradores dos conjuntos às favelas; junto a isso, há também uma mudança da política habitacional no período, prevalecendo o financiamento para as classes médias e altas. Burgos (2003) relata que a década de 1970 caracterizou-se como um período onde predominava o ressentimento e o clientelismo. Em razão do autoritarismo instaurado, os moradores de favela afastaram-se da vida política e passaram a enxergar as instituições públicas com pouca legitimidade, tendo como resultado na época práticas clientelistas pontuais, desta vez em direção à consolidação das favelas.

Assim, ainda na ditadura militar, programas alternativos passam a surgir, como o PROMORAR em 1979. Segundo Denaldi (2003), foi o primeiro programa promovido pelo Governo Federal que admitiu a consolidação de favelas, cujo objetivo era a substituição de barracos por habitações em alvenaria através de financiamento, além da instalação de infraestrutura urbana.

Já no período de transição democrática, se verifica um fortalecimento dos movimentos sociais em torno da reforma urbana em diferentes cidades brasileiras, originadas principalmente nas periferias e favelas, conforme destaca Tanaka (2017), que foram unificadas como Movimento Nacional pela Reforma Urbana na elaboração da constituinte.

Diversos programas voltados para a urbanização de favelas passam a surgir nesse contexto, além da inflexão progressista que a legislação passa a apresentar, como as experiências pioneiras em Belo Horizonte em 1976, onde as favelas foram setorizadas como especiais na Lei de Uso do Solo e, posteriormente, foram incorporadas em 1983 ao Programa Municipal de Regularização de Favelas (Pró-Favela) e em Recife com a instituição das ZEIS e o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em 1987. No Rio de Janeiro, o Programa de Favelas da Cedae (PROFACE) teve foco no saneamento básico em assentamentos populares.

Em São Paulo, na década de 1990 destacam-se os programas de urbanização e regularização fundiária em Diadema, São Bernardo e Santo André. Nesse período na capital, a prefeitura municipal priorizou a política habitacional, entre programas de mutirões comunitários e de urbanização de favelas, além disso foi marcada também pela participação popular. O programa de urbanização de favelas foi gerido pela Secretaria de Habitação (SEHAB) por meio do Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFVELAS), com uma atuação descentralizada nos territórios populares. Destacou-se também pela experiência do FUNAPS comunitário (FUNACOM), programa de execução de unidades habitacionais por grupos de mutirão, e no âmbito das intervenções em favelas, foi pioneiro a medida em que incentivou a autogestão dos empreendimentos. Através de programas como o URBANACOM “permitia às associações de moradores de favelas o gerenciamento das verbas para contratação de Assessoria Técnica [...], compra de materiais e execução das obras de infra-estrutura, desde esgotos até paisagismo, em regime de mutirão” (Bueno, 2000).

No período pós-BNH e com a Constituição de 1988, constata-se uma disseminação de iniciativas locais e a descentralização das políticas habitacionais e urbanas do âmbito federal, com os poderes estaduais e municipais desenvolvendo programas para a população de baixa renda nessa temática, conforme destaca Cardoso (2002).

Assim, a década seguinte será marcada pela implementação de programas de recuperação ambiental, de urbanização e regularização fundiária de favelas em todo país. Em São Paulo, a Política Estadual de Recursos Hídricos considerava a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, permitindo também uma gestão participativa e descentralizada, que inspirou posteriormente a política nacional. Nesse âmbito, a lei estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais em São Paulo destacou-se por visar a recuperação da qualidade ambiental dos mananciais de abastecimento, tendo em vista o acelerado processo de urbanização sobre essas áreas (Santoro, 2009).

Denaldi (2003) aponta que na década de 1990 o Programa Guarapiranga, tendo como unidade de planejamento a bacia de mesmo nome, destacou-se pela inclusão do componente ambiental na urbanização, além da implementação de

infraestrutura nos assentamentos precários, visando a despoluição e recuperação ambiental do manancial.

Na cidade do Rio de Janeiro foi previsto no Plano Diretor de 1992 a criação de um programa de integração das favelas à cidade, que deu base para a formulação do Favela-bairro em 1994. Este programa tinha entre seus objetivos a inclusão da favela dentro do processo de planejamento urbano, a implementação de infraestruturas urbanas, a reordenação espacial do território para a identificação da favela como bairro, através de novas conexões viárias, áreas livres, implantação de equipamentos sociais urbanos, além de ações sociais de capacitação, geração de renda e a regularização fundiária (Leitão; Delecave, 2013).

De acordo com Leitão e Delecave (2013), algumas lacunas no programa Favela-bairro foram evidentes, em aspectos como a regularização fundiária, que não se efetivou integralmente; a leitura da favela no cerne do programa vista de modo homogêneo, desconsiderando a pluralidade interna nesses territórios; ausência de participação popular nos diversos processos da urbanização, além do pouco enfoque aos programas de promoção social.

Na década de 1990 destaca-se no âmbito nacional o programa Habitar Brasil, que além de atuar na produção de moradia e urbanização de favelas, desenvolveu também trabalho técnico social e desenvolvimento institucional. Acerca desse período, Denaldi (2003) avalia:

A 'Nova República' muda o discurso, mas também não atende a favela; atribui, antes, ao município a responsabilidade pela solução do problema habitacional [...] São instituídos e adequados vários programas visando atender a população de favelas, mas o volume dos recursos alocados, assim como a regulamentação para sua utilização, não permite serem estes os 'motores' da urbanização de favelas no Brasil. Levou-se quase um século para reconhecer, no discurso oficial, que precisamos urbanizar favelas, assim mesmo, sem estruturar financeira e institucionalmente esse atendimento.

Mais recentemente, a urbanização de favelas passa a ser prioritária nas políticas públicas a partir de 2005, onde foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que estimulava os municípios a elaborarem os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como adesão ao SNHIS. Em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) se configurou como o maior programa de

urbanização de favelas do país em termos de investimento, de acordo com Cardoso e Denaldi (2018), que sofreu desmontes na última década.

### **3.1 Planejamento urbano e a urbanização de favelas em Caucaia**

Neste tópico, busca-se resgatar os planos destinados à urbanização de favelas no município visando compreender as soluções adotadas pelo poder público no campo do planejamento e das ações a partir da década de 1990.

#### **3.1.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Caucaia - PDDU (2001)**

O primeiro plano diretor de Caucaia, a partir da Constituição de 1988, foi o Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano de Caucaia, aprovado pela Lei n.º 1365 de 15 de maio de 2001. Desenvolvido pelo consórcio das empresas Sismet Brasil e PPAU / Ibi Tupi, vale ressaltar que sua elaboração se deu como parte do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (PROURB).

Implementado entre 1995 e 2003, o PROURB está inserido no contexto do “Governo das Mudanças” de Tasso Jereissati, que promoveu o desenvolvimento, entre outras formas, através do ordenamento territorial do Estado, tendo como prioridades as atividades econômicas industriais, do agronegócio e turismo, levando em consideração também a diversidade dos espaços regionais (litoral, serra e sertão) (CAVALCANTI, 2008). Amaral (2018) aponta que o PROURB foi o primeiro e um dos maiores projetos territoriais no Ceará financiados por banco multilateral, o BIRD/Banco Mundial:

O componente urbano atingiu diretamente 44 municípios (de 179 municípios cearenses), englobando aqueles com população maior que 20 mil habitantes, e municípios menores com grande interesse econômico para o Ceará. Tratou inicialmente da elaboração de planos diretores para todos os municípios envolvidos e de provimento de habitação para populações carentes em área de risco ou não. Devido à valorização do Real ao longo da implantação do PROURB foi gerado excedente de recurso financeiro, o qual foi realocado para a execução de algumas obras indicadas pelos Planos Diretores elaborados pelo próprio PROURB, chamadas de projetos estruturantes.

Nesse contexto ocorre a elaboração do PDDU de Caucaia, como parte das dezenas de municípios abrangidos pelo PROURB. O PDDU conta com a seguinte legislação: Lei de Diretrizes Urbanas, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento

Urbano de Caucaia (Lei n.º 1365 de 15 de maio de 2001), Lei de Organização Territorial (Lei n.º 1366 de 15 de maio de 2001), Código Ambiental (Lei n.º 1367 de 15 de maio de 2001), Lei do Sistema Viário (Lei n.º 1368 de 15 de maio de 2001), Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n.º 1369 de 15 de maio de 2001) e Código de Obras e Posturas (Lei n.º 1370 de 15 de maio de 2001). Além disso, em caráter de diretrizes e propostas para o município apresenta também: Plano de Estruturação Urbana, Plano Estratégico de Município e Projeto de Implementação.

No que se refere a Lei do Plano Diretor, verifica-se que esta se deu antes da aprovação do Estatuto da Cidade e, portanto, deixa de apresentar alguns instrumentos jurídicos e políticos importantes – uma escolha que é sintomática quanto aos rumos da política urbana do município para os próximos vinte anos (horizonte temporal do PDDU), considerando que já na década de 1980, experiências pioneiras reconhecidas como as de Recife e Belo Horizonte adotavam legislações progressistas no uso e ocupação do solo.

Conforme mencionado, embora a revisão do plano diretor deva ser feita a cada dez anos, segundo o Estatuto da Cidade, o PDDU estabeleceu um intervalo vicinal para sua realização. De acordo com Cavalcante (2019), após 10 anos da aprovação deste, a revisão do plano diretor chegou a ser parcialmente realizada, mas atrasada devido a mudanças na gestão municipal, com aprovação definitiva somente em 2019.

Assim, o PDDU de 2001 foi utilizado por mais de uma década desatualizado. Segundo Cavalcante (2019), é um plano desconectado da realidade local, focando apenas na área urbana e negligenciando a vasta zona rural do município. A autora também complementa que a lei foi adaptada diversas vezes, por meio de 24 decretos, que modificavam limites, conteúdos e parâmetros do zoneamento, além de introduzirem novos usos e tipologias antes não previstas, favorecendo, conforme observa a autora, o setor imobiliário.

Analisando a lei, identificaram-se diretrizes em diversas temáticas: políticas, econômicas, desenvolvimento social, educação, saúde, físico-ambientais, uso e ocupação do solo, circulação e transporte, habitação e administrativas. A menção aos assentamentos precários e políticas para população de baixa renda se fazem presentes em suas diretrizes, apontando que desde 2001 há um reconhecimento do

poder público quanto a existência de situações de precariedade, assim como apresenta orientações para saná-las, contudo sem determinar com precisão quais áreas seriam alvo de melhorias, tratando essa questão de um modo genérico. Em suas diretrizes físico-ambientais menciona o “**impedimento da ocupação em áreas de risco**, alagadas ou alagáveis e áreas com declividade acentuada, a fim de evitar a erosão” e em suas orientações quanto ao uso e ocupação do solo urbano destaca a necessidade de “planejamento de **padrões diferenciados de loteamentos para a população de baixa renda**” (Caucaia, 2001, grifo nosso). Em suas diretrizes habitacionais, estipula as seguintes necessidades:

- I - consolidação de **programas de habitação para a população de baixa renda e a melhoria das condições das moradias existentes**;
- II - planejamento da localização de habitações de interesse social em áreas próximas ao local de emprego e à rede de infra-estrutura;
- III - **regularização das ocupações**, principalmente as localizadas em áreas de conflito fundiário;
- [...] V - planejamento da localização e destinação dos **terrenos públicos para fins sociais**; [...]
- VI - integração dos órgãos oficiais ligados à produção de habitação social, a fim de promover planejamento racional;
- VII - **priorização das instalações sanitárias nos programas de melhoria habitacional** (Caucaia, 2001a, grifo nosso).

Em seguida, como parte da legislação de planejamento urbano, a Lei de Organização Territorial foi responsável pelo zoneamento do município em 2001, dividindo-o em zona rural e urbana e nesta última, por sua vez, a cidade é ordenada através das 14 Unidades Territoriais de Planejamento (UTP) (ver figura 29), sendo duas delas do tipo especial (UTPE), correspondentes às áreas do CIPP.

As UTPs estão relacionadas à organização do território, em que os parâmetros edilícios são definidos em cada macrozona, além disso, cada UTP é subdividida em Unidades de Planejamento (UP), que são porções territoriais menores que estabelecem os usos do solo adequados a determinada área, estipuladas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS) (Caucaia, 2001).



implantação de loteamentos para a população de baixa renda como a urbanização de ocupações irregulares, conforme exposto a seguir:

[...] §2º - **Nos casos de reurbanização de ocupações, deve-se observar, sempre que possível, as características da ocupação espontânea**, desde que atendam às condições de salubridade, segurança e fluidez de trânsito, **flexibilizando os padrões de urbanização previstos nesta lei**, com vistas à máxima aproximação ao traçado existente (Caucaia, 2001, grifo nosso).

Quanto aos usos do solo, a lei estabelece diferentes possibilidades permitidas em cada UP. Na temática de interesse desta pesquisa, entre os usos residenciais apresentam-se as Áreas Residenciais de Interesse Social (RIS), “destinadas à promoção de habitação de interesse social e à regularização fundiária e urbanística de áreas irregularmente ocupadas por assentamentos habitacionais de população de baixa renda” (Caucaia, 2001). Há uma subdivisão das RIS, que podem ser do tipo 1, isto é, áreas ocupadas por favelas ou loteamentos irregulares voltados à consolidação da população mediante regularização fundiária e urbanística, e R.IS do tipo 2, que são as áreas destinadas a implantação de projetos de HIS.

Na referida lei, o uso residencial de interesse social (RIS) era adequado somente nas UPs 7.4 (corresponde aos bairros Nova Metrópole, Arianópolis, Araturi e Marechal Rondon), 8.2 (no bairro Sobradinho), 8.3 (parte do bairro Parque Soledade), 8.4 (parte dos bairros Açude, Cigana, Padre Júlio Maria, Capuan e Planalto Caucaia), 8.5 (Conjunto Metropolitano), 8.6 (Campo Verde), 8.7 (bairro Genipabu), 12.2 (bairro Toco), 12.5 (Caraúbas) e 12.7 (Catuana); nas demais o uso residencial de interesse social não era permitido.

Uma leitura da equipe do PLHIS sobre a referida legislação de uso e ocupação do solo pontua que os benefícios constantes na lei restringem-se somente a uma definição teórica das áreas de interesse social, sem representar regulamentações ou ações de fato nesses territórios.

Além disso, a LUOS contempla áreas especiais, são elas: Especial de Interesse Público (EIP) que são voltadas à equipamentos urbanos e projetos coletivos; Especial de Interesse Urbanístico (EIU) direcionadas a planos e projetos de recuperação urbanística do município. De acordo com a lei, as áreas de requalificação do município localizam-se no entorno da Lagoa do Pabussu; na foz da Barra Nova; na Barra do Cauípe, bem como o entorno de estações metroviários em um raio de

quinhentos metros, a estação de Caucaia Sede, do Parque Soledade, Nova Metr pole, Araturi e Jurema.

Ainda, estabelece áreas Especiais de Preserva o Ambiental (AP1) e áreas Especiais de Prote o Ambiental (AP2), assim como também classifica áreas de urbaniza o restrita e estabelece os instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelo poder público.

Entre os produtos do PDDU, encontram-se também o Código de Obras e Posturas e Plano Estratégico. Com rela o ao primeiro, trata-se de uma legisla o voltada para o estabelecimento de regras sobre o projeto, licenciamento, execu o e manuten o de obras no município, regulando também aspectos de higiene, ordem pública e funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais, entre outros aspectos. De acordo com o PLHIS (2012)

“Nessa lei, destaca-se, enquanto fator relevante   realidade urbanística e ambiental, a previsão de um percentual de 5% da área total de loteamentos para o banco de terras municipal, enquanto área de interesse social a ser destinada preferencialmente para assentamentos populares. Neste caso, faz-se necessária a defini o de instrumentos eficazes que garantam a execu o desta lei”.

Por sua vez, o Plano Estratégico   uma publica o que apresenta uma caracteriza o geral do município, seus problemas e potencialidades, proposi o de cenários para o desenvolvimento do município, diretrizes estratégicas e, por fim, os projetos estruturantes - parte integrante do PROURB. Entre os problemas elencados pelo Plano Estratégico, são citados: aumento das áreas de ocupa o, ocupa o de áreas de risco e de preserva o ambiental, crescimento urbano desordenado, invasões de terra, ocupa o urbana em áreas de prote o ambiental, entre outros.

De acordo com o Plano Estratégico, os projetos estruturantes para o desenvolvimento do município nos próximos vinte anos são listados abaixo. Somente nos projetos estruturantes relacionados a requalifica o da área central e na recupera o ambiental da bacia do Rio Ceará   mencionada a questão da presença de áreas de risco e necessidade de reassentamento.

Plano de estrutura o da orla marítima; Projeto de liga o Matões – Sítios Novos – Bom Princípio; Projeto de requalifica o urbanística da área central; Programa de estrutura o de zonas industriais; Plano de recupera o ambiental da Bacia do Rio Ceará; Programa para implanta o de planos de bairro; Estudo de desenvolvimento e estrutura o microrregional do CIPP;

Programa de desenvolvimento agroindustrial; Plano de desenvolvimento da Caucaia Metro; Plano de qualificação urbana do Boqueirão da Serra do Camará.

Assim, para finalizar, o PDDU apresenta limitações significativas, como a ausência de instrumentos progressistas presentes no Estatuto da Cidade, e a defasagem no período de revisão do plano, que foi fixado em 20 anos, ao invés dos 10 anos recomendados. Além disso, o plano reconhece a precariedade das condições de moradia no município e a existência de áreas de risco, mas falha em especificar com precisão as intervenções necessárias, tratando-as de forma genérica.

Ainda, a LUOS prevê a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, mas suas diretrizes foram mais teóricas do que práticas, fato semelhante à composição de um banco de terras voltado aos assentamentos precários, previsto no Código de Obras.

O PDDU também contempla projetos estruturantes voltados para o desenvolvimento urbano, com foco na estruturação da orla marítima, a recuperação ambiental e a requalificação de áreas estratégicas, mas a ausência de um foco específico na urbanização de favelas dificulta a efetiva implementação de tais práticas. Afinal, como pode um município realizar intervenções em assentamentos precários se a principal lei que deveria orientar o desenvolvimento urbano da cidade, isto é, o plano diretor, versa sobre isso de forma superficial e não prioriza esses projetos?

O conjunto das leis de 2001 mencionadas abordam a temática das áreas de risco, inclusive priorizando-as entre as demais na implantação de soluções, acena também para a possibilidade de novos empreendimentos de habitação de interesse social e, sobretudo, as normativas contemplam a perspectiva de intervenções de urbanização de assentamentos precários considerando os padrões diferenciados existentes nestes territórios, além de outros aspectos já abordados. Contudo, os planos elaborados permanecem incólumes nos papéis, traduzindo-se na ausência de intervenções concretas nos territórios favelizados.

### **3.1.2 Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012)**

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município é do ano de 2012 e foi elaborado pela Unisocial (Cooperativa de Trabalho de Assistentes Sociais do Estado do Ceará), sob coordenação do Gabinete do vice-prefeito de

Caucaia. O PLHIS foi desenvolvido com base na Política Nacional de Habitação e SNHIS como forma de adesão ao FNHIS, contando com volumes de proposta metodológica, diagnóstico habitacional e estratégias de ação.

O documento oferece uma visão abrangente sobre a precariedade habitacional do município, sendo notável o processo participativo que orientou sua elaboração. No entanto, o acesso ao Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) não está disponível nos portais da prefeitura, sendo necessário recorrer à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental (SEPLAM) para consultar os arquivos físicos, apesar de se tratar de informações de caráter público.

O volume do diagnóstico habitacional traz capítulos importantes como a capacidade administrativa, marcos regulatórios, diagnóstico habitacional e levantamento dos assentamentos precários, entre outros. O capítulo que trata da capacidade institucional expõe as fragilidades da estrutura administrativa para implementação de políticas habitacionais.

De acordo com o PLHIS (2012) não existe uma secretaria específica que trate da questão habitacional no município, ficando a política a cargo de órgãos difusos, como a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), Secretaria de Assistência Social e Combate à Fome, Gabinete do vice-prefeito, Defesa civil e Instituto do Meio Ambiente (IMAC), que atuam seja no mapeamento e monitoramento com relação ao quadro habitacional do município seja na efetivação de programas sociais. Assim:

“Existe a compreensão sobre a importância acerca da implantação de uma Secretaria específica para questão habitacional, por parte das pessoas que coordenam e executam os programas de habitação. Entretanto, não se acena para a possibilidade de criação dessa Secretaria” (Caucaia, 2012).

Passada mais de uma década desde a publicação do plano, as gestões municipais posteriores não criaram secretaria voltada para a questão habitacional até o momento. Ainda, o PLHIS revelou a falta de informação à época dos órgãos municipais, que não possuíam informações sobre disponibilidade de terras para habitação de interesse social, sendo as demandas avaliadas individualmente; levantamento de ZEIS no município e dados sobre programas habitacionais dos últimos anos, do mercado privado ou autoconstrução. Assim, a falta de capacidade institucional e administrativa foi uma questão relevante destacada pela equipe do PLHIS.

As fragilidades da questão habitacional do município do ponto de vista institucional são também analisadas no volume de proposta metodológica do PLHIS. Neste documento, a equipe do plano avalia como o PDDU em seu texto estabelece a priorização de demandas para a população de baixa renda, ao passo que deixa de demarcar ZEIS.

Além disso, o Plano Diretor de 2001 propôs a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (CMDU), que deveria atuar como uma instância de participação, assegurando o poder democrático nas deliberações sobre as questões relacionadas ao espaço urbano e seu crescimento. No entanto, a equipe do PLHIS não identificou formação registrada do referido conselho, sendo assim, não há no município espaços participativos voltados à discussão do desenvolvimento urbano de Caucaia.

O PLHIS também menciona a contratação de serviços especializados pela prefeitura de um Plano Mestre Preliminar (Masterplan), que foi um projeto de qualificação urbana elaborado em razão da implantação do CIPP entre Caucaia e São Gonçalo do Amarante. A motivação para tal seria a expectativa de aumento populacional, sendo este plano uma alternativa diante dos impactos trazidos com o complexo portuário. Contudo, a equipe do PLHIS constatou que o Masterplan “permanece como plano, propondo-se à efetivação por ocasião da revisão do Plano Diretor”, esta que só veio a acontecer em 2019.

Conforme exposto no primeiro capítulo, a etapa do diagnóstico habitacional do PLHIS traz dados do Déficit Habitacional no Brasil baseadas no Censo Demográfico de 2000 do IBGE publicado pela Fundação João Pinheiro em 2005, dados sobre Aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2010, já explanados neste estudo e dados juntos aos órgãos municipais como a Defesa Civil e Gabinete do vice-prefeito.

Uma análise feita pelo plano reflete também sobre os programas e recursos para financiamento habitacional no município entre 2003 e 2010. Os principais programas no período giraram em torno de recursos federais voltados ao atendimento do déficit habitacional, que ocorreram por meio de recursos do FGTS ou OGU, através da Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo e Habitação de Interesse Social (Antigo Morar Melhor); contou também com recursos da Caixa através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), de recursos do Fundo de

Arrendamento Residencial (FAR) para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Durante esse período, houve somente um programa voltado à urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, que será abordado adiante.

Além disso, durante o período de realização do PLHIS estava sendo implementado o Programa Minha Casa, Minha Vida, com a construção de 5.656 unidades habitacionais na Faixa 1, compreendendo famílias com renda entre 0 a 3 salários mínimos. Contudo, até a publicação do PLHIS, o déficit habitacional somente por reposição de estoque já girava em torno de 18.000 UH's, revelando que a produção do PMCMV em Caucaia foi insuficiente diante da demanda e dos objetivos que se propunha atender.

Além do PMCMV, o PLHIS cita outros programas que estavam em execução no município no período que, diferente da construção de novas unidades habitacionais, acenavam para uma perspectiva de melhorias habitacionais e urbanísticas. O primeiro dos programas é o de Serviços Urbanos de Água e Esgoto, que se encontrava paralisado, mas que iniciou suas obras desde 2008 com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), beneficiando 3.779 famílias que viviam em assentamentos precários como Arianópolis, Nova Brasília I e II, Tapabuazinho e Vila Mosquito, através da complementação de esgotamento sanitário e/ou módulos sanitários.

Outro programa em execução durante a elaboração o PLHIS foi o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários em 2009 com a urbanização da Favela do Picuí, a ser abordada a posteriori. Por fim, também estava sendo executado com recursos do PAC e do Governo do Estado, o Projeto Rio Maranguapinho, que encontra-se na divisa entre Caucaia e Fortaleza, voltado à urbanização, despoluição dos recursos hídricos, produção de 5.000 unidades habitacionais e construção de áreas de lazer.

Sobre esse assunto, Carvalho (2019) discorre que o PAC Maranguapinho é considerado o maior projeto – com características de programa - em curso desde a última década, pelo volume de recursos destinados às obras de urbanização. Apesar disso, o autor tece algumas críticas às intervenções, entre elas: a limitação das ações, que se restringiram à remoção das habitações às margens do rio, mas não

promoveram melhorias nas favelas existentes – especialmente nos miolos adensados; questiona também a construção de uma via arterial que margeia o rio, que reforçou a barreira existente entre bairros, além da falta de espaços de convivência e de conexão entre as comunidades e da provisão de equipamentos e atividades que permeiem de fato o interior das favelas. É importante mencionar também que a urbanização se restringiu às intervenções em assentamentos precários de Fortaleza, sem ensejar mudanças nas favelas de Caucaia no entorno do Rio Maranguapinho, como o São Miguel.

Como parte do levantamento sobre as precariedades habitacionais do município, o PLHIS menciona a existência de levantamentos realizados em 2011 pela prefeitura para subsidiar ações pontuais de melhoria habitacional no município. O primeiro desses registros, realizado pelo Gabinete do Vice-Prefeito em 2011, referiu-se ao cadastramento de 1.471 casas de taipa na zona urbana e rural, com o objetivo de substituí-las por habitações de alvenaria, sendo o levantamento encaminhado à Secretaria das Cidades do Estado para execução com recursos do Fundo de Combate à Pobreza (FECOP); entretanto, o PLHIS não menciona se houve implementação da ação.

A necessidade de unidades sanitárias em residências foi objeto de dois levantamentos pela prefeitura, com o objetivo de minimizar a precariedade destas condições. A Gerência de Habitação de Caucaia constatou a necessidade de construção de 663 unidades sanitárias, destas, 313 habitações foram atendidas com recursos da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), restando uma demanda de 350 unidades sanitárias a serem implantadas através do Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto do Ministério das Cidades. Soma-se a este, na mesma temática, um levantamento realizado pelo Gabinete do vice-prefeito que apontou a necessidade de 588 unidades sanitárias, cuja demanda também seria encaminhada para ser realizada pela FUNASA.

Com relação a esse conjunto de registros feitos sobre as precariedades habitacionais no município, a equipe do PLHIS ressalta que os dois levantamentos não contemplaram a totalidade de habitações com carência de unidades sanitárias em Caucaia, deixando de incluir a maior parte dos assentamentos precários listados no plano. Além disso, com base em dados qualitativos coletados junto a agentes

comunitários de saúde e durante oficinas comunitárias, a equipe do PLHIS aponta que a necessidade de unidades sanitárias no município é superior à estimativa levantada.

Diante disso, o PLHIS conclui que as ações da prefeitura têm um caráter fragmentado, com levantamentos conduzidos por diferentes órgãos ou secretarias, sem uma coordenação centralizada. Essa abordagem resultou em uma leitura incompleta da realidade, atendendo somente a demandas pontuais junto a FUNASA e Ministério das Cidades, sem fornecer uma visão abrangente da realidade do município.

No volume de estratégias de ação, o PLHIS estabelece quatro linhas programáticas a serem implantadas no município com relação à habitação de interesse social, são elas: integração urbana de assentamentos precários; produção e aquisição de habitação; melhorias habitacionais; desenvolvimento institucional e ações normativas.

A linha programática Integração Urbana de Assentamentos Precários trata da urbanização de favelas, principal temática deste trabalho. Assim, o PLHIS propõe a urbanização dos 21 assentamentos precários levantados, incluindo os tipos de intervenção em cada um, a prioridade de atendimento bem como o horizonte temporal das obras. As intervenções em assentamentos precários seriam de três tipos:

- “Tipo 01: Eliminação das situações de risco, implantação de infraestrutura básica, contenção de novas ocupações, construções e/ou melhorias de habitações, regularização fundiária, construção ou ampliação de equipamentos comunitários e recuperação dos recursos naturais do meio ambiente afetados;
- Tipo 02: Reassentamento das famílias e recuperação dos recursos naturais do meio ambiente;
- Tipo 03: Reassentamento das famílias” (Caucaia, 2012).

Quadro 4 - Metas e prioridades da linha programática integração urbana de assentamentos precários

| <b>Horizonte temporal</b> | <b>Prioridade de Atendimento</b> | <b>Tipo de Intervenção</b> |
|---------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| 2012-2014                 | FRIFORT                          | 3                          |
|                           | Zizi Gavião                      | 1                          |
| 2013-2015                 | Picuí                            | 1                          |
|                           | Parque das Nações                | 1                          |
|                           | São Miguel                       | 1                          |
| 2014-2016                 | Ponte Rio Ceará I e II           | 1                          |
|                           | Vila Mosquito                    | 1                          |

|           |                    |   |
|-----------|--------------------|---|
|           | Vila Nova          | 1 |
| 2015-2017 | Favela da CAGECE   | 1 |
|           | Curva do Silva     | 1 |
|           | Tabapuazinho       | 1 |
| 2016-2018 | Parque Leblon      | 1 |
|           | Guaié              | 2 |
| 2017-2019 | Parque Soledade    | 1 |
|           | Parque São Gerardo | 1 |
| 2018-2020 | Arianópolis        | 1 |
|           | Patrícia Gomes     | 1 |
| 2019-2020 | Açude              | 1 |
|           | Nova Cigana        | 1 |
|           | Padre Júlio Maria  | 1 |
| 2020      | Parque Ipiranga    | 1 |

Fonte: PLHIS, 2012.

Embora o PLHIS de Caucaia indicasse a urbanização dos assentamentos precários acima, os dados disponíveis evidenciam que essas ações não foram executadas. O problema da favelização permaneceu ao longo dos anos e se agravou, uma vez que as favelas continuaram sendo registradas em levantamentos de assentamentos precários subsequentes. Além disso, a consulta aos dados abertos orçamentários do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) não revelou registros de recursos federais destinados a essa finalidade em Caucaia, reforçando a ausência de intervenções de urbanização de favela, a despeito dos esforços deste plano de 2012 e dos recursos públicos destinados à sua elaboração.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Caucaia apresenta uma reflexão relevante sobre o planejamento urbano e habitacional do município, propondo ações que poderiam ter contribuído significativamente para a urbanização de assentamentos precários. Contudo, o plano permaneceu engavetado e não resultou em mudanças concretas nessa temática.

### **3.1.3 Plano Diretor Participativo (2019)**

O Plano Diretor Participativo (PDP) mais recente de Caucaia é do ano de 2019, elaborado por uma empresa de consultoria, a Espaço Plano. Assim como o PDDU, estabelece uma revisão da lei a cada vinte anos. Além disso, determina uma

nova divisão municipal para fins de planejamento, são elas: Área Urbana Prioritária da Grande Caucaia, Área Urbana Especial, Área Rural e Zona Industrial Especial do CIPP.

O PDP de Caucaia apresenta tanto a parte normativa, que contém as diretrizes urbanas, assim como instrumentos e suas aplicações, além de dois anexos. Acerca dos instrumentos urbanísticos presentes no PDP, foi observado a ausência de alguns presentes no EC, como: desapropriação, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, regularização fundiária, assistência técnica, legitimação de posse, entre outros.

Além dos capítulos e artigos, que estão desenvolvidos em 34 páginas, o PDP apresenta dois anexos como parte integrante da lei. O Anexo I intitula-se “Eixos estratégicos e áreas prioritárias para a promoção do desenvolvimento sustentável”, que apresenta uma caracterização do município nos eixos urbano, econômico, social e natural, além de estratégias para promoção de um desenvolvimento sustentável no município e, por fim, indicadores de desempenho para monitoramento das ações a serem implementadas a longo prazo. O Anexo II designado “Proposições de estruturação territorial e definição dos instrumentos do Estatuto da Cidade aplicáveis” oferece propostas em diferentes temáticas para todo o território municipal e apresenta o zoneamento de sua área urbana.

Além disso, o PDP estabelece a instituição de um programa de formação de estoque de terras e também de um fundo municipal para desenvolvimento territorial, este último deve ser aplicado para financiamento dos projetos previstos nas proposições contidas na lei, especialmente “na execução dos programas de urbanização, de obras de infraestrutura básica em redes, de intervenções voltadas para a proteção ambiental do território e de obras de infraestrutura de suporte humano” (Caucaia, 2019).

Para embasar as proposições presentes no PDP, conforme mencionado, o plano desenvolve uma caracterização do município em alguns eixos temáticos. Tratando-se mais especificamente do eixo urbano, identificaram-se como pontos fracos e ameaças, entre outros aspectos, o crescimento urbano desordenado, vazios e dispersões urbanas, bem como ocupações em áreas irregulares e insuficiência no

abastecimento de água e saneamento básico (Caucaia, 2019). Por sua vez, apesar da presença de ocupações irregulares constarem como pontos fracos no município, a urbanização de favelas não se apresenta como um dos desafios estratégicos no PDP, estes são elencados a seguir:

1. Disciplinar o a expansão urbana e o ordenamento territorial, atentando para as novas tipologias de uso do solo e para as novas demandas e impactos provocados pelo CIPP;
2. Solucionar, definitivamente, o problema do avanço do mar;
3. Recuperar as áreas atingidas pelo avanço do mar;
4. Urbanizar as lagoas do Tabapuá, Pabussu e Itambé, valorizando o entorno da região que estão inseridas e tornando-as excelentes opções de lazer para a população;
5. Melhorar as infraestruturas turísticas;
6. Melhorar e ampliar a rede de infraestruturas básicas no município (abastecimento de água, sistemas de esgotamento sanitário e drenagem, coleta de lixo, energia elétrica e comunicação) (Caucaia, 2019).

Dando continuidade à análise do PDP de Caucaia, o documento espacializa de forma genérica propostas para todo o município em cada tópico que o plano aborda. Na econômica, por exemplo, esboça um zoneamento de usos para cada setor (primário, secundário, terciário, turístico, entre outros), já no componente de infraestrutura social delinea os equipamentos a serem implantados no município a curto, médio e longo prazo.

Acerca da temática urbana, área de interesse deste estudo, em mobilidade propõe novas aberturas viárias e melhorias de pavimentação e sinalização nas existentes, além de duplicação da rodovia BR-222, obra em andamento. Em infraestrutura urbana indica de um modo geral a ampliação da área de atendimento dos serviços de energia elétrica e da ampliação do atendimento a água, rede de esgoto, drenagem e de coleta de resíduos sólidos. Soma-se a esse componente também, propostas para o incremento turístico, como a revitalização das áreas atingidas pelo avanço do mar em Caucaia, a inclusão das serras da Rajada e do Juá na rota turística do município e o estímulo a implantação de distritos industriais nas áreas Campo Grande, Boqueirão e Primavera, previstas desde o Plano Mestre de Caucaia de 2010.

As proposições formuladas no PDP para a Área Urbana Prioritária da Grande Caucaia foram resultado das informações presentes na leitura da realidade do município e eventos participativos realizados, além da consulta a diferentes projetos e

documentos elaborados nos últimos anos de diferentes temáticas, abaixo discriminados. Cabe destacar a ausência do PLHIS que, apesar de conter uma série de volumes diagnósticos e propositivos, não foi citado entre os documentos utilizados para a elaboração das proposições do PDP.

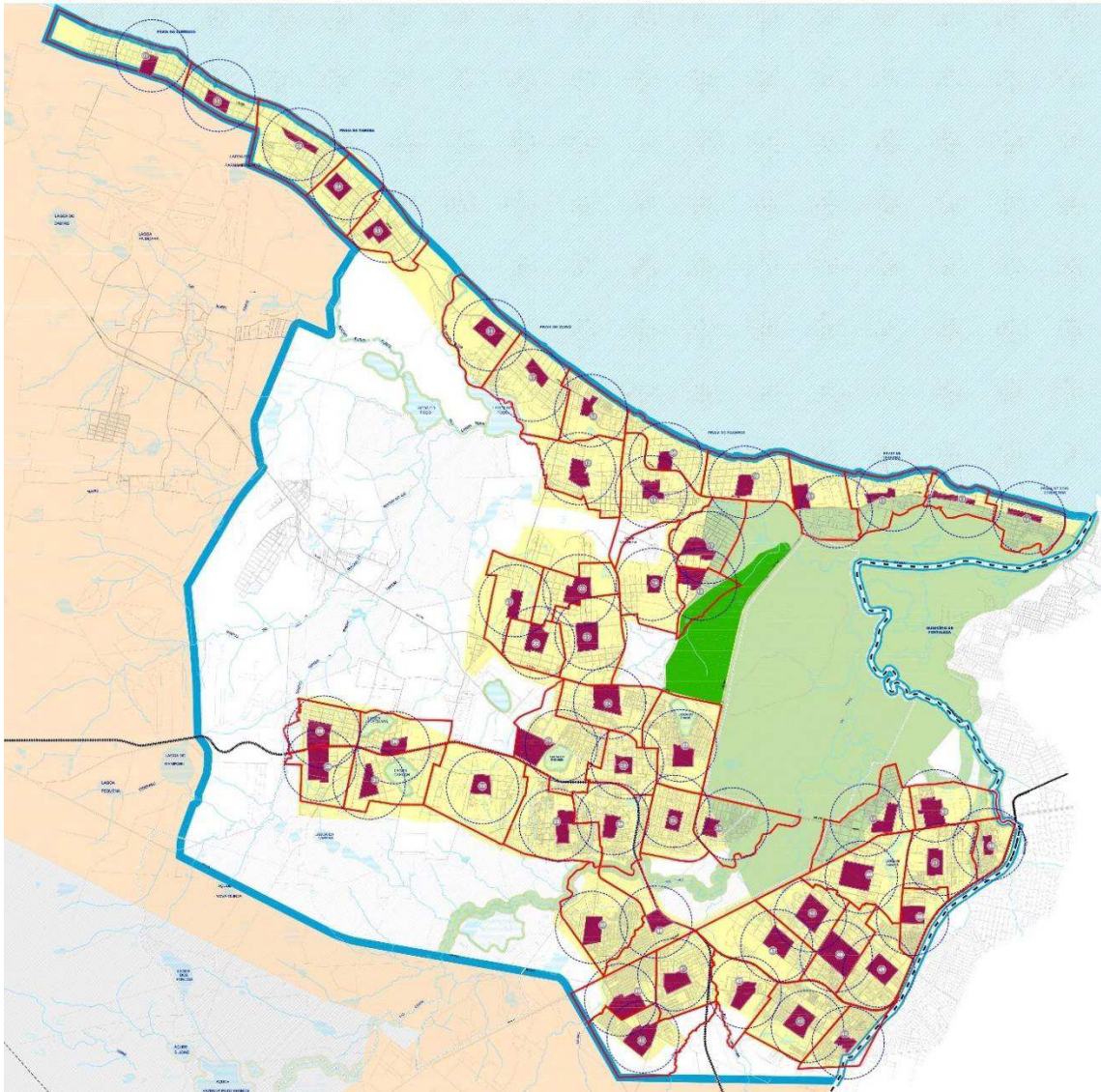
- “1. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU de Caucaia, 2001;
2. Estudo de Acessibilidade às Estações das Linhas Sul e Oeste do Metrofor, 2005;
3. Inventário / Diagnóstico / Proposições para Requalificação da Malha Viária do Município de Caucaia, 2009;
4. Plano Mestre Urbanístico de Caucaia – Masterplan, 2010;
5. Projeto Corredores de Transporte Público Coletivo para Ônibus na Cidade de Caucaia, 2015;
6. Estudo Ambiental Simplificado, EAS na Praia do Cumbuco e suas Adjacências, área onde ocorre a atividade de Buggy – Turismo, 2015;
7. Disciplinamento da Prática de Esportes Náuticos na Costa do Município de Caucaia, 2015;
8. Documento Propostas de Mobilidade Urbana e Acessibilidade, Requalificação e Dinamização em
9. Áreas Urbanas Centrais do Município de Caucaia, 2015;
10. Projeto Formação de Polos Urbanos Temáticos em Caucaia – Polo da Zona Central Histórica, 2016;
11. Plano Estratégico para Formação de Cinturão Verde no Município de Caucaia, 2016; e
12. Projeto Loteamento Institucional Pabussu no Município de Caucaia, 2016” (Caucaia, 2019).

Como parte da fundamentação para as propostas elaboradas, o plano mapeia equipamentos relevantes, vazios urbanos, localizados somente na porção central do distrito Sede de Caucaia, assim como espacializa também manchas de áreas com deficiência em infraestrutura, deixando de demarcar todos os territórios notoriamente precários neste aspecto (ver anexo B). Estas manchas correspondem aos bairros São Miguel, Capuan, Nova Cigana, Açude, Padre Julio Maria, Conjunto Metropolitano (Picuí), parte do bairro Icaraí e Parque Leblon. Foi observado que parte dessas áreas, embora não replicadas com exatidão, foram incorporadas como ZEIS na lei, totalizando seis áreas. Ainda que não seja possível afirmar sua intencionalidade, é louvável que as áreas com maiores déficits de infraestrutura urbana e serviços públicos sejam demarcadas como áreas prioritárias de intervenção.

O zoneamento da cidade tem como premissas a adoção de um padrão de desenho urbano pautado em unidades de vizinhança (UVs), onde foram delimitadas 54 UV's em áreas já ocupadas na Grande Caucaia (figura 30). Estas comunidades existentes deverão ser reconfiguradas como vizinhanças, formadas a partir de

características presentes nestes territórios. Cada UV segue um raio de caminhabilidade entre 400 e 600 metros, devendo ser compactas, com um centro focal, denominado centralidade de vizinhança, que concentra atividades cívicas, institucionais e comerciais, além de outros serviços.

Figura 30 – Unidades de vizinhança em Caucaia



Fonte: Caucaia, 2019.

No embasamento teórico acerca da adoção das unidades de vizinhança para o ordenamento urbanístico do município, o PDP enaltece as UVs “em substituição aos modelos abstratos das zonas funcionais de atividades especializadas (uso único), preconizadas no passado e condenadas pela experiência prática” (Caucaia, 2019).

Segundo o plano, o intuito de tal divisão busca fomentar o desenvolvimento urbano sustentável, priorizando a mobilidade pedestre, reduzindo a dependência de transporte motorizado e visa também mitigar os efeitos da dispersão urbana e da extensão das infraestruturas, já que cada UV será organizada a partir de um gradiente de densidade com adensamento no sentido centro-periferia. Para concretização deste novo arranjo intra-urbano, a prefeitura deve captar recursos por meio de operações e parcerias com o setor privado, evitando sobrecarregar o orçamento municipal.

Diferentemente do PDDU, esta configuração apresentada se mostra como uma novidade do PDP de 2019 para o município de Caucaia. Contudo, essa concepção de reestruturação da morfologia urbana em UVs não representa algo novo, sendo uma proposta presente em outros planos diretores no Estado do Ceará, conforme apontam Gois (2018) e Cavalcante (2019).

Gois (2018), analisando o caso de Fortaleza, mais especificamente o Plano Fortaleza 2040, revela como seus autores adotam esse conceito de cidade compacta, utilizando o padrão morfológico das UVs, como resposta à problemática levantada de dispersão urbana na capital, ocasionada pelo seu zoneamento funcional, algo que é questionado pelo autor. De acordo com ele, a coordenação deste plano, liderada pelo Arq. Fausto Nilo, inspirou-se fortemente nas premissas do Novo Urbanismo. De acordo com Gois (2018)

[...] a natureza desse modelo de planejamento mostra-se distante da participação e dos ideais reformistas, posto que traz para o processo de elaboração do plano um arcabouço conceitual já formulado, apenas apontando os procedimentos de intervenção no espaço.

Ancorado em diversos autores, Gois reflete como somente a análise morfológica e a associação dos principais problemas da cidade à sua expansão, fato que ocorreu no referido plano da capital, podem ser insuficientes para uma leitura e compreensão do espaço urbano. Isto porque desconsideram aspectos como a organização social, a influência do mercado imobiliário, as políticas públicas de moradia, o turismo, a segregação socioespacial e os diversos agentes envolvidos na produção do espaço urbano.

O autor pontua também como é pungente o discurso sobre um processo de desintegração da vida comunitária na urbe junto a uma miraculosa solução baseada nas unidades de vizinhança, bastante presente nessa vertente do Novo Urbanismo.

Fundamentado em Jane Jacobs, Gois aponta que, em grandes cidades, essa proposta é questionável, já que pela variedade de opções de serviços em diferentes localidades, os moradores das metrópoles não se limitariam às interações em um único bairro.

A partir dessa leitura, é perceptível que o atual Plano Diretor foi fortemente influenciado pelo modelo mencionado. Conforme citado, o PDP de 2019 foi elaborado pela empresa de consultoria Espaço Plano, esta que liderou diversos planos diretores em consórcio com a Fausto Nilo Arquitetura. Esse consórcio chegou a elaborar nas décadas de 1990 e 2000, através do PROURB, cerca de 12 planos diretores municipais, muitos deles apresentando a mesma abordagem e, por vezes, redação similar (Gois, 2018).

Dialogando com Gois, Cavalcante (2019) discorre sobre a elaboração dos planos diretores de Caucaia e São Gonçalo do Amarante (SGA), desenvolvidos por diferentes escritórios, o consórcio SISMET / PPAU e Fausto Nilo Arquitetura, respectivamente. De acordo com a autora, enquanto o PDDU de Caucaia buscava metodologias adaptadas às especificidades locais, adotando uma abordagem de planejamento interescalar, o de SGA restringiu-se a aplicar as premissas do Novo Urbanismo norte americano às cidades cearenses, focando no redesenho da morfologia urbana como solução e sem o diálogo necessário durante sua elaboração (2000 - 2001).

A partir desse panorama, é bastante questionável a metodologia adotada no plano diretor para seu zoneamento urbano, inclusive quanto a participação social. O termo favela sequer é citado na lei, sendo feitas apenas referências pontuais às ocupações por população de baixa renda. Na revisão do PDP, são demarcadas 6 ZEIS, no entanto, o próprio documento não oferece detalhes sobre essas áreas, remetendo informações complementares para a LUOS, ao passo que esmiuça essa não tão nova proposta de zoneamento.

A figura 30 expõe a divisão das unidades de vizinhança propostas para a área urbana de Caucaia. De acordo com a figura, também fazem parte desse modelo as áreas de favela do município. O que se percebe, no entanto, é que tal modelo nem sempre dialoga com as centralidades reais de cada bairro ou localidade. Nas favelas, a lógica de ordenamento territorial demandaria um estudo ou plano mais aprofundado, que contemplasse um processo de parcelamento do solo de caráter participativo,

desenvolvido em conjunto com as comunidades locais, ao invés da adoção de um modelo *standard* para todo o território municipal. Assim, o padrão adotado parece se sobrepor à estrutura urbana existente, sem considerar adequadamente as especificidades e dinâmicas próprias desses territórios.

Por fim, o Plano Diretor de Caucaia apresenta uma série de intervenções voltadas para a remodelação do espaço urbano, com foco em mobilidade, revitalização de espaços públicos, desenvolvimento do setor turístico, construção de novos equipamentos, entre outros aspectos que denomina “Elementos de Estruturação do Crescimento”, presentes no quadro 5. Assim, mais uma vez, o plano não incluiu a urbanização de favelas e a melhoria das condições de infraestrutura básica como elementos essenciais nessa leitura sobre o crescimento da cidade, priorizando outros tipos de intervenções em sua lei máxima, deixando de lado questões estruturais fundamentais nesse dito progresso ou desenvolvimento da cidade.

Quadro 5 - Intervenções urbanas para o crescimento de Caucaia

| <b>Intervenções para estruturação do crescimento em Caucaia</b>   |
|---|
| Implantação do projeto Polo da Zona Central Histórica   |
| Construção do novo Terminal Rodoviário da Sede Municipal  |
| Construção do novo Centro Administrativo de Caucaia   |
| Qualificação da Vila dos Pescadores do Cumbuco  |
| Implantação de pórtico nos principais acessos da Grande Caucaia   |
| Revitalização do Centro Cultural Indígena   |
| Implantação de Terminal Rodoviário no Cumbuco   |
| Implantação de Estação Metroviária no Pabussu   |
| Ativação do projeto de Disciplinamento da Prática de Esportes Náuticos  |
| Ativação do projeto de disciplinamento da atividade de buggy  |
| Urbanização das lagoas e implantação de equipamentos de lazer e ao ar livre   |
| Arborização especial ao longo dos Corredores de Transporte Público  |
| Implantação de solução definitiva para resolver o problema do avanço do mar   |
| Reestruturação e revitalização de toda a área atingida e desvalorizada pelo problema do avanço do mar               |
| Implantação do Plano Estratégico para Formação de Cinturão Verde  |
| Realização de estudo de viabilização para implantação de hospital de referência e de universidade na Grande Caucaia |
| Implantação de ciclovias ou ciclofaixas para acesso a pontos estratégicos da Grande Caucaia                         |
| Requalificação das vias da Grande Caucaia (padronização de calçadas e arborização)                                  |

Fonte: Caucaia, 2019

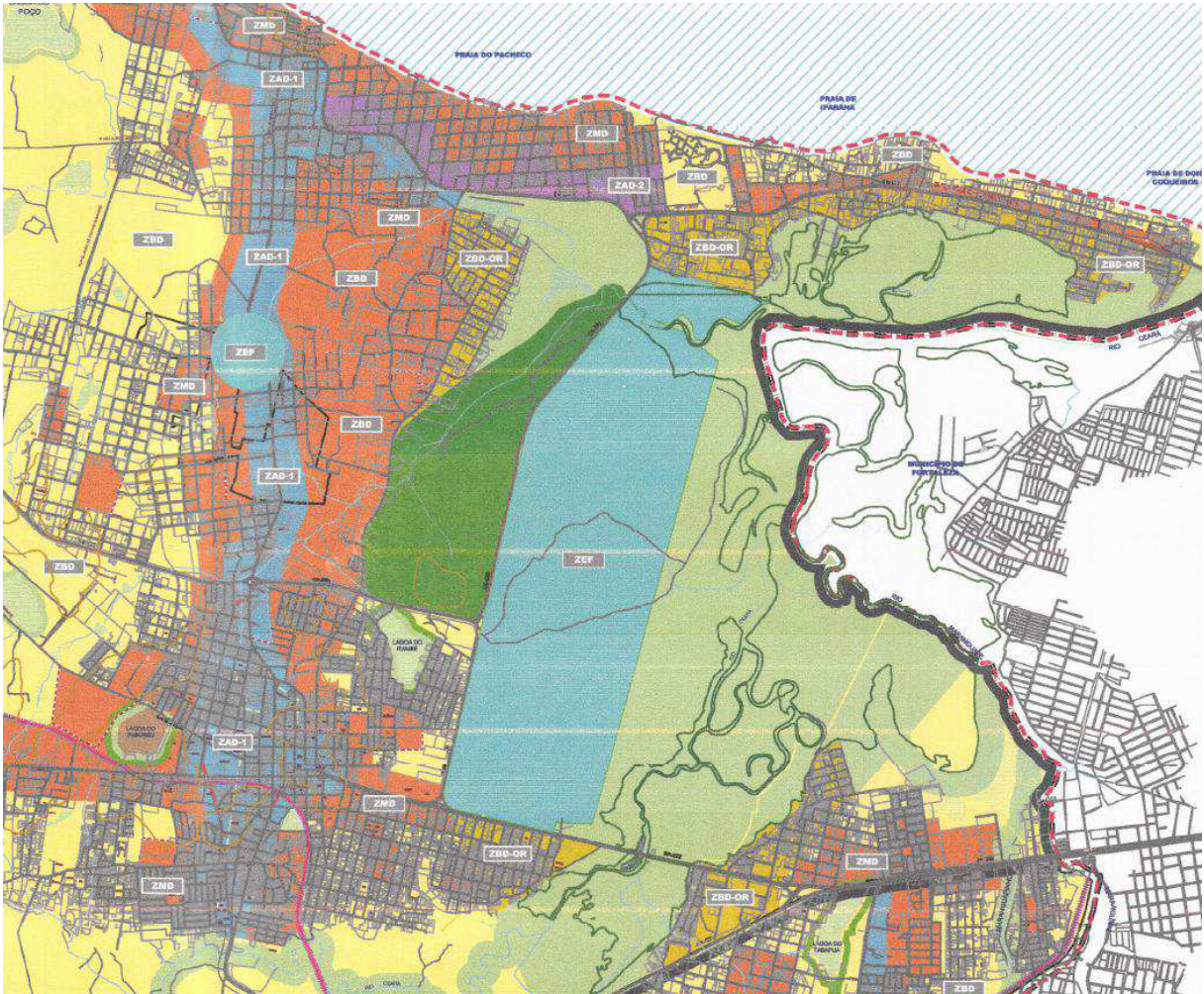
Sobre o zoneamento urbano, os parâmetros de cada uma das zonas são discriminados na Lei de Uso e Ocupação do Solo, são elas: Zonas de Baixa Densidade (ZBD), Zonas de Baixa Densidade com Ocupação Restrita (ZBD-OR), Zona de Média Densidade (ZMD), Zona de Alta Densidade (ZAD), Zona Especial de Interesse Turístico (ZEIT), Zona de Sítios e Recreios (ZSR), Centralidade de Vizinhança (CV), Zona Industrial Especial do CIPP (ZIE-CIPP), Zona de Expansão Futura (ZEF), Distritos Industriais Campo Grande e Genipabu.

Nesse grupo de zonas, para este estudo destacam-se as ZBD-OR, que estão classificadas como tal por localizarem-se dentro da Unidade de Conservação da APA do Estuário do Rio Ceará e, de acordo com a lei, qualquer construção nessa área deve possuir licenciamento ambiental, além disso, são áreas prioritárias para implantação de saneamento básico. Na ZBD-OR, acertadamente, estão inclusas algumas favelas do município, como as localizadas na área litorânea, incluindo as comunidades Guaié, Planalto Pacheco, Parque Ipanema e Parque Leblon; na área central de Caucaia, incluindo as comunidades Parque Soledade e Parque São Gerardo, Parque Ipiranga, Vila Mosquito, Vila Nova, Volta do Silva e Uga Uga.

Entretanto, ao passo que classifica de maneira satisfatória algumas comunidades regulando sua ocupação, outras favelas estão inseridas em ZMDs, ZADs ou CVs e que, portanto, possuem um potencial construtivo maior, incompatível com a realidade local e com a infraestrutura disponível nessas áreas, muitas vezes insuficientes.

Além disso, na Lei de Uso e Ocupação do Solo é contraditória a delimitação de ZBD-OR nas áreas de favela, com o intuito de assegurar a preservação ambiental, ao mesmo tempo em que a lei contorna uma grande área (suprimindo somente a T.I Tapeba) como Zona de Expansão Futura (ZEF) dentro da APA do Estuário do Rio Ceará, que é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável (figura 31). A ZEF é classificada como uma área que não sofreu parcelamento e para onde o crescimento da cidade será orientado após o adensamento de outras zonas.

Figura 31 – Zona de Expansão Futura (ZEF) dentro da APA do Rio Ceará



Fonte: Caucaia, 2019.

Sobre a regularização ou urbanização de favelas, a LUOS toca nesse ponto em alguns de seus capítulos, são eles: as Unidades Planejadas, Projetos Habitacionais de Interesse Social e ZEIS. O primeiro deles que trata das Unidades Planejadas, versa mais sobre a regulamentação de padrões diferenciados de uso e ocupação do solo do que de fato se estabelecem requisitos necessários para urbanização de favelas. Segundo a LUOS, se enquadram nesta categoria os projetos de condomínio, de reurbanização de favelas e de reassentamento de famílias de baixa renda. Os artigos deste capítulo mais se aplicam a novos projetos a serem aprovados no município. Um exemplo disso é um de seus incisos, que trata dos padrões desejados para as unidades planejadas, que exigem recuos iguais às da zona em que a unidade planejada se localizará ou mesmo a obrigatoriedade de seguir as diretrizes do sistema viário

estabelecidas por órgão municipal, desconsiderando a complexidade de ocupação do solo em assentamentos precários.

Outro capítulo que toca nesse assunto é o de Projetos Habitacionais de Interesse Social. Neste capítulo, é exposto que o município pode flexibilizar os parâmetros de parcelamento previstos na lei quando se tratar de projetos habitacionais de interesse social, incluindo o PMCMV, as urbanizações de favelas, os reassentamentos populares, além de equipamentos de interesse público ou social. Em seu artigo 154, a lei expressa que existem as áreas residenciais de interesse social R.IS 1 que são:

destinadas à promoção de habitação de interesse social, à regularização fundiária e urbanística de áreas irregularmente ocupadas por assentamentos habitacionais de população de baixa renda e as destinadas aos empreendimentos atendidos pelo Programa “MINHA CASA MINHA VIDA”, operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, [...], cujos parâmetros básicos são definidos em ANEXO desta lei (Caucaia, 2019).

Observou-se que este capítulo foca muito mais em estabelecer parâmetros urbanísticos para novos projetos de HIS, como número máximo de unidades habitacionais, taxa de ocupação e permeabilidade, do que visam estabelecer diretrizes para consolidação de assentamentos precários.

Com relação ao zoneamento especial de interesse social, a lei de uso e ocupação do solo versa que este zoneamento destina-se ao parcelamento para fins sociais destinados à população de baixa renda e a consolidação das ocupações irregulares por meio da regularização fundiária. Contudo, a maior parte desta seção refere-se aos chamados parcelamentos para fins sociais, presentes nos seguintes trechos:

Art. 63. Os dispositivos previstos nesta seção são aplicáveis no caso de parcelamentos, loteamentos ou desmembramentos para fins sociais de habitação ou equipamento comunitário em terrenos vazios existentes, por meio da aquisição prioritária pelo Poder Público, nas ZEIS; [...]

Art. 65. O Direito de Preempção deverá ser utilizado pelo órgão municipal competente com o objetivo de implantar loteamentos, equipamentos ou habitação para fins sociais nas ZEIS da área urbana, destacados em mapa no ANEXO III desta lei.

Assim, esta seção mais discorre sobre novos parcelamentos a serem feitos nas áreas vazias presentes nas ZEIS, estabelecendo as regras e parâmetros básicos, do que dispõe de diretrizes para a consolidação das ocupações já existentes. Por fim,

um dos artigos que causa estranhamento nesta seção é o que institui a proibição de novas ZEIS na Tabuba, Cumbuco e Cristalinas, áreas litorâneas reconhecidas turísticas no município. Uma delas, a Tabuba, possui uma comunidade que concentra a quinta maior população em favelas do município, o Parazinho.

Em síntese, a partir da análise da legislação urbana recente do município, foi possível observar que os planos diretores e suas leis complementares, em grande parte buscaram fundamentar e propor o fomento a grandes projetos para o crescimento do município, bastante orientados pelas diretrizes do planejamento estratégico e que desconsideraram entre esses projetos a inclusão da dimensão da habitação e da urbanização de favelas entre suas prioridades. Nesse contexto, destaca-se que:

O marco de planejamento dessa cidade é o planejamento estratégico. Nascido no mundo corporativo, é transposto para as cidades sob o discurso de que essas precisam buscar sua inserção no mercado global de forma competitiva. Constrói-se a ideia de que o Estado não é capaz de mobilizar recursos para enfrentar os problemas urbanos [...]. Esse planejamento não abarca toda a cidade, mas partes dela, selecionadas a dedo para receber os grandes projetos urbanos. Através da ação localizada e concentrada, seria gerada uma sinergia de desenvolvimento, que traria benefícios para toda a cidade, principalmente através dos ganhos econômicos gerados. (Tanaka, 2017).

Outra percepção constatada diz respeito a discussão do zoneamento do município realizada no documento do PDP, pautado nas unidades de vizinhança, um padrão replicado de outros planos diretores presentes no Estado e que é bastante discutível se reflete de fato a realidade do município, especialmente porque sua implementação dependerá de parcerias e operações com o setor privado.

Os conteúdos e propostas para o enfrentamento à favelização presentes no plano são bastante frágeis, carecendo da mesma robustez que são direcionadas para outras propostas do PDP, a exemplo das unidades planejadas e na ausência de detalhamentos sobre a consolidação e urbanização dos assentamentos demarcados como ZEIS. Em Fortaleza, a legislação estabelece, por exemplo, a implementação de Planos Integrados de Regularização Fundiária<sup>1</sup>, faltando tal aprofundamento nas leis de Caucaia.

---

<sup>1</sup> Os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) tem como conteúdo mínimo: I - diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, áreas de risco, identificação da

## **3.2 Intervenções Urbanísticas em Favelas**

### **3.2.1 PAC-UAP (2008/2009)**

O Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) abrangeu duas favelas na cidade de Caucaia, com recursos do FNHIS: a Vila Mosquito e Picuí. A primeira delas, no ano de 2008, beneficiaria 102 famílias, de acordo com o Plano de Trabalho, mas esta foi cancelada/distratada com a Caixa Econômica Federal (CEF) e a segunda, do ano de 2009, contemplaria 1.040 famílias, mas teve suas obras interrompidas.

O primeiro contato e conhecimento da existência de obras de urbanização de favelas em Caucaia se deu através do portal da empresa de consultoria que elaborou o projeto da Vila Mosquito, a IBI TUPI e, por sua vez, a urbanização do Picuí é mencionada no PLHIS de 2012, citando a existência de um diagnóstico da área e projeto já elaborado.

Assim, foram utilizados como fontes de pesquisa tanto o referido portal, como foi necessário também realizar pesquisa documental na CEF em sua Gerência Executiva de Governo (GIGOV), antes denominada Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR), que possuía o processo completo, registros e histórico de ambos os projetos.

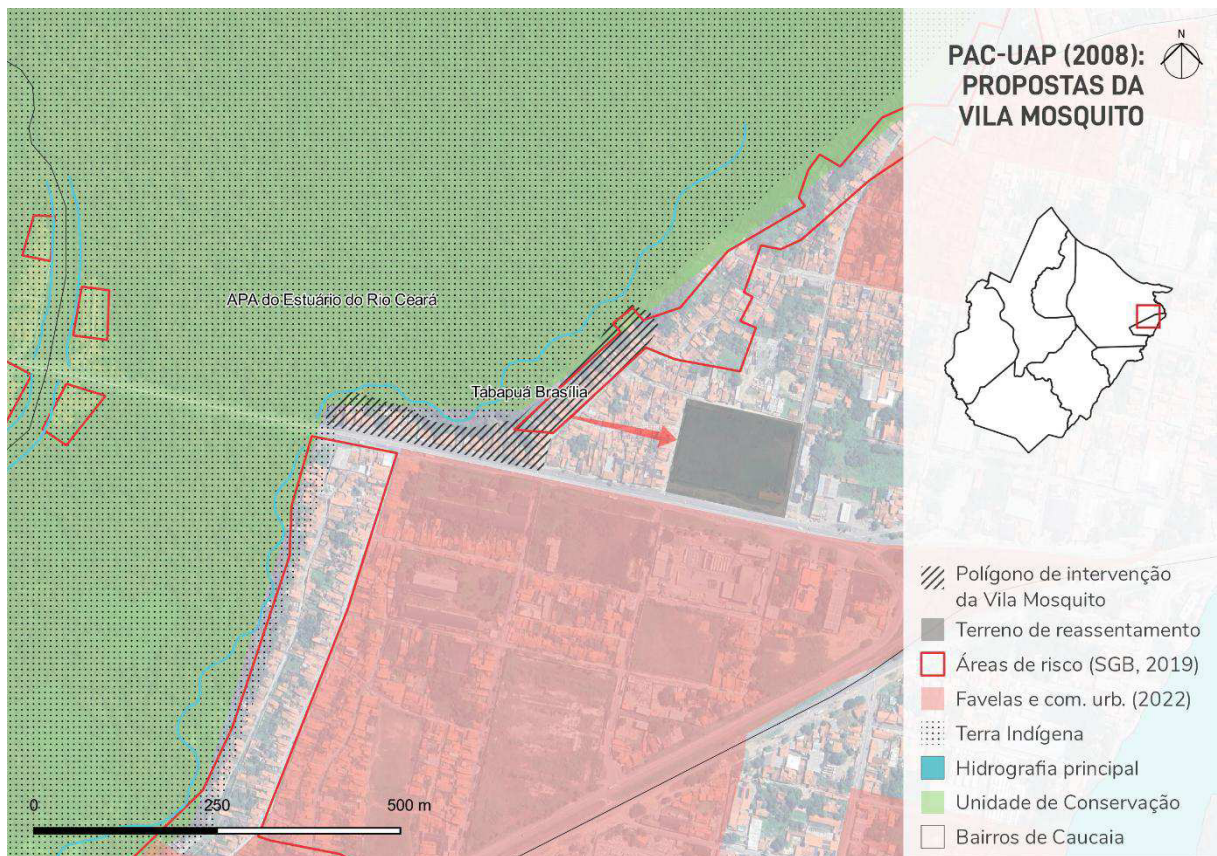
#### *3.2.1.1 Vila Mosquito*

A Vila Mosquito é uma favela localizada na Sede de Caucaia, na APA do Estuário do Rio Ceará (figura 32). De acordo com dados do IBGE de 2022, atualmente a Vila Mosquito tem uma população de 1.459 pessoas. Elaborado pela empresa IBI TUPI, o ponto de partida para o projeto se deu por uma determinação do Ministério Público Estadual para o município. O projeto contava com recursos do FNHIS, se enquadrando na categoria Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades (Ibi Tupi, [s.d.]).

---

oferta de equipamentos e infraestrutura, caracterização socioeconômica e mapeamento das demandas comunitárias; II - normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; III - plano de urbanização; IV - plano de regularização fundiária; V - plano de geração de trabalho e renda; VI - plano de participação comunitária e desenvolvimento social. (Fortaleza, 2009).

Figura 32 – Localização da Vila Mosquito

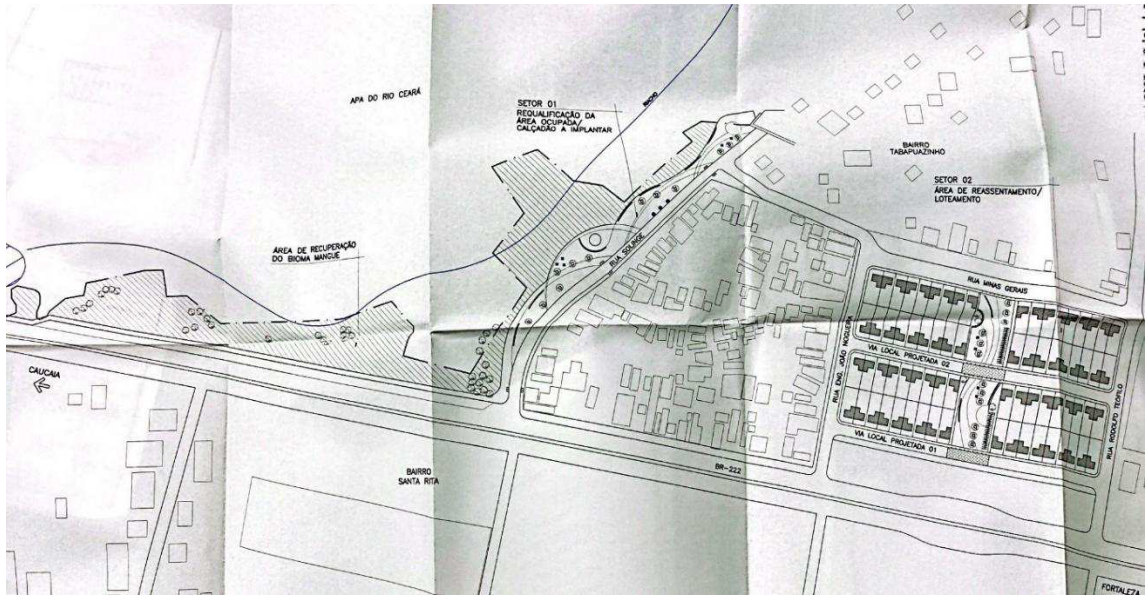


Fonte: Elaborado pela autora com dados da GIGOV/CEF; SGB (2019); IBGE (2022).

Além da ocupação em área ambientalmente frágil, parte da comunidade está inserida em faixa de domínio da rodovia BR-222. De acordo com a empresa projetista, a Vila Mosquito vinha apresentando um crescimento de sua ocupação para dentro dos limites do loteamento vizinho Parque Tabapuá e da APA, sem diretrizes de ordenamento urbano (Ibi Tupi, [S.D.]).

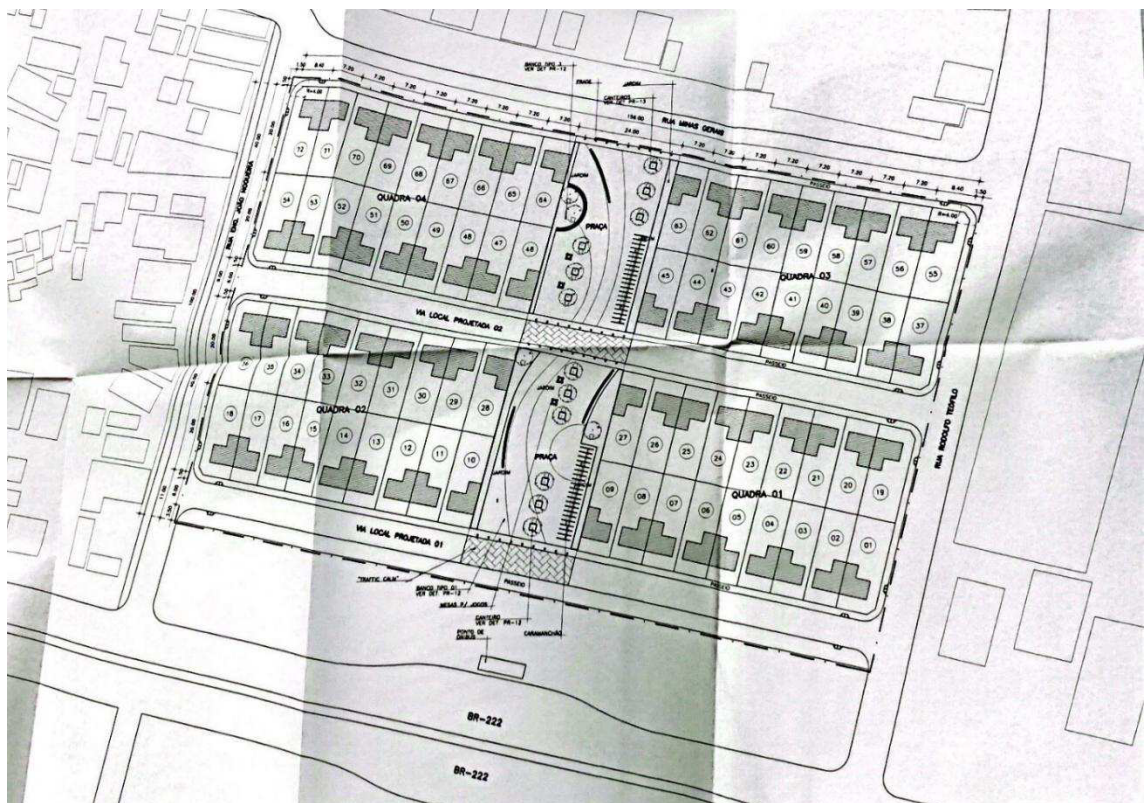
Assim, a proposta de urbanização consistia na remoção das famílias inseridas dentro dos limites da APA, a partir da Rua Solinge, com reassentamento em um conjunto com 72 unidades habitacionais unifamiliares com 31,94m<sup>2</sup> em terreno próximo (figura 33), que já havia sido desapropriado com esse intuito, avaliado em R\$ 501.563,52 reais e, transformado posteriormente em Área pública de bem de uso comum do povo (figura 34). Além disso, a proposta de urbanização consistia também na recuperação ambiental da área anteriormente ocupada, cerca de 30.000m<sup>2</sup>, que deveria receber tratamento urbanístico e paisagístico, compatível com o bioma manguezal onde se localiza.

Figura 33 – Projeto de Intervenção na Vila Mosquito



Fonte: GIGOV/CEF.

Figura 34 – Projeto de reassentamento das famílias dentro da comunidade.



Fonte: GIGOV/CEF.

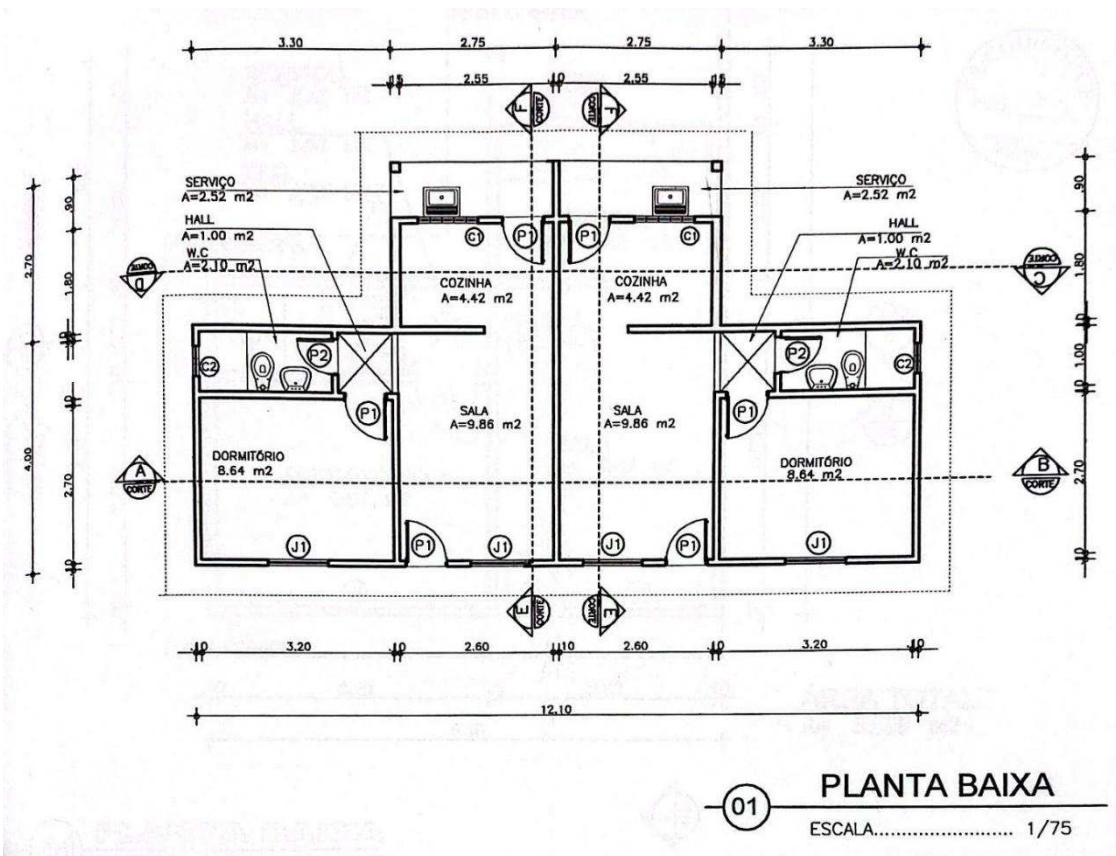
Figuras 35 e 36 – Registros da favela Vila Mosquito e terreno de reassentamento



Fonte: GIGOV/CEF.

De acordo com o plano de trabalho da Vila Mosquito, 102 famílias seriam beneficiadas com a regularização fundiária e seriam construídas 72 HIS (figura 37). O projeto estava orçado em R\$ 2.155.751,60, dos quais R\$179.152,60 eram contrapartida municipal, e o montante restante seria investimento federal.

Figura 37 – Planta baixa das unidades habitacionais de reassentamento.



Fonte: GIGOV/CEF.

A análise dos documentos deste projeto de urbanização indica que suas tratativas iniciaram em março de 2008 na gestão da prefeita Inês Arruda. De início, ocorreram equívocos na documentação enviada, enquanto a solicitação e plano de trabalho pediam a liberação dos recursos para a construção de 145 unidades habitacionais para diferentes localidades (Matões, Camará, Amarela, Planalto Cauípe, Mirambé/Taquara, Carrapicho, Parque São Gerardo e Padre Julio Maria), o projeto de urbanização apresentava somente a intervenção na Vila Mosquito.

Assim, iniciaram os procedimentos para correções e complementações de documentos necessários para o andamento do projeto, como declaração de previsão orçamentária de contrapartida financeira da prefeitura, decreto de desapropriação da área de reassentamento, viabilidade de concessionária de energia, água, esgoto, entre outros. A documentação necessária era enviada pela prefeitura de Caucaia e analisada pelo setor responsável da Caixa através de pareceres técnicos da equipe da CEF. Desse modo, sucederam-se diversas tratativas entre março e agosto de 2008 entre a CEF e Prefeitura de Caucaia, que envolviam ausência de documentos e informações por parte da prefeitura, solicitação de licenças, alvarás, necessidade de alterações nos projetos arquitetônicos, cronogramas, orçamentos e demais disciplinas complementares, além da demanda por detalhes adicionais nos projetos, em especial o urbanístico.

Na documentação arquivada na CEF da Vila Mosquito não há um relatório final que explique os motivos do cancelamento e distrato do contrato da CEF com a Prefeitura de Caucaia. Assim, a urbanização ficou somente na etapa do projeto, não tendo sido iniciadas suas obras. Segundo o engenheiro que acompanhou esse processo, a ausência de documentos por parte do município inviabilizou o andamento das tratativas, como a licença ambiental para execução da obra na área de recuperação ambiental que seria urbanizada após o reassentamento, além da ausência de detalhamento desta área em si.

Desse modo, fica evidente a baixa capacidade institucional do município diante do próprio pleito que realizou para urbanização da área. Infelizmente, foi um projeto que permaneceu no papel, em que houveram gastos públicos para tal, como a desapropriação do terreno para reassentamento, além do custo com a empresa de consultoria responsável pelo projeto que, ao fim, não se concretizou. A Vila Mosquito

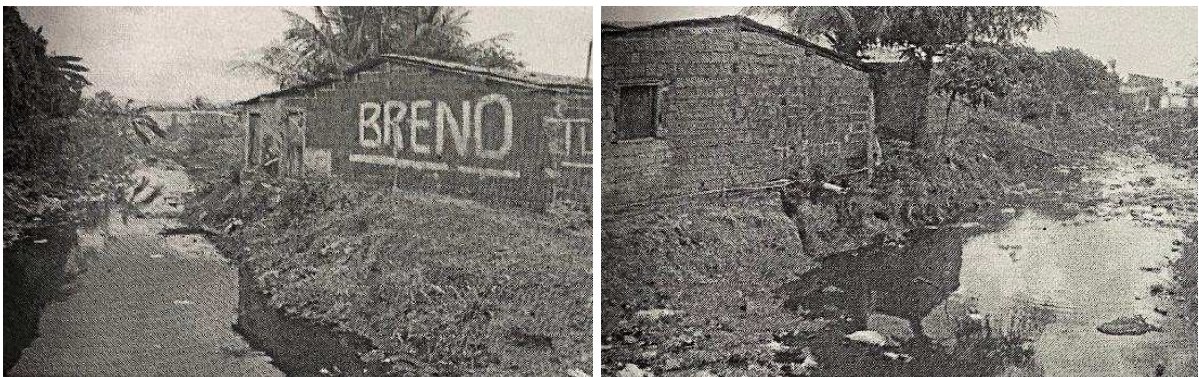
permanece sem obras de urbanização e o terreno desapropriado até o momento permanece murado e sem função social.

### 3.2.1.2 Picuí

A favela do Picuí, cujo nome oficial do bairro é Conjunto Metropolitano, possui uma população de 5.064 habitantes (IBGE, 2022). A urbanização da comunidade foi objeto de contrato celebrado com o Ministério das Cidades em 2009, na gestão do prefeito Washington Gois, a partir de recursos do FNHIS, compondo um dos projetos do PAC-UAP em Caucaia, tendo como agente financeiro e interveniente a CEF. O valor total do investimento era de R\$ 14.102.322,97, com contrapartida municipal de R\$ 1.016.607,34.

De acordo com o plano de trabalho, a proposta inicial consistia na remoção de habitações da margem do riacho Gavião (figuras 38 e 39) que corta a comunidade e a construção de 300 unidades habitacionais em outra região, localizada no bairro Tôco, em um loteamento denominado Parque Cidade, que fica distante cerca de 5km do Picuí em uma área repleta de vazios urbanos e distante da centralidade de serviços oferecidos pelo bairro de origem, além da proximidade com o Aterro Sanitário Metropolitano Oeste de Caucaia, cerca de 500 metros (figura 40).

Figuras 38 e 39 – Riacho Gavião

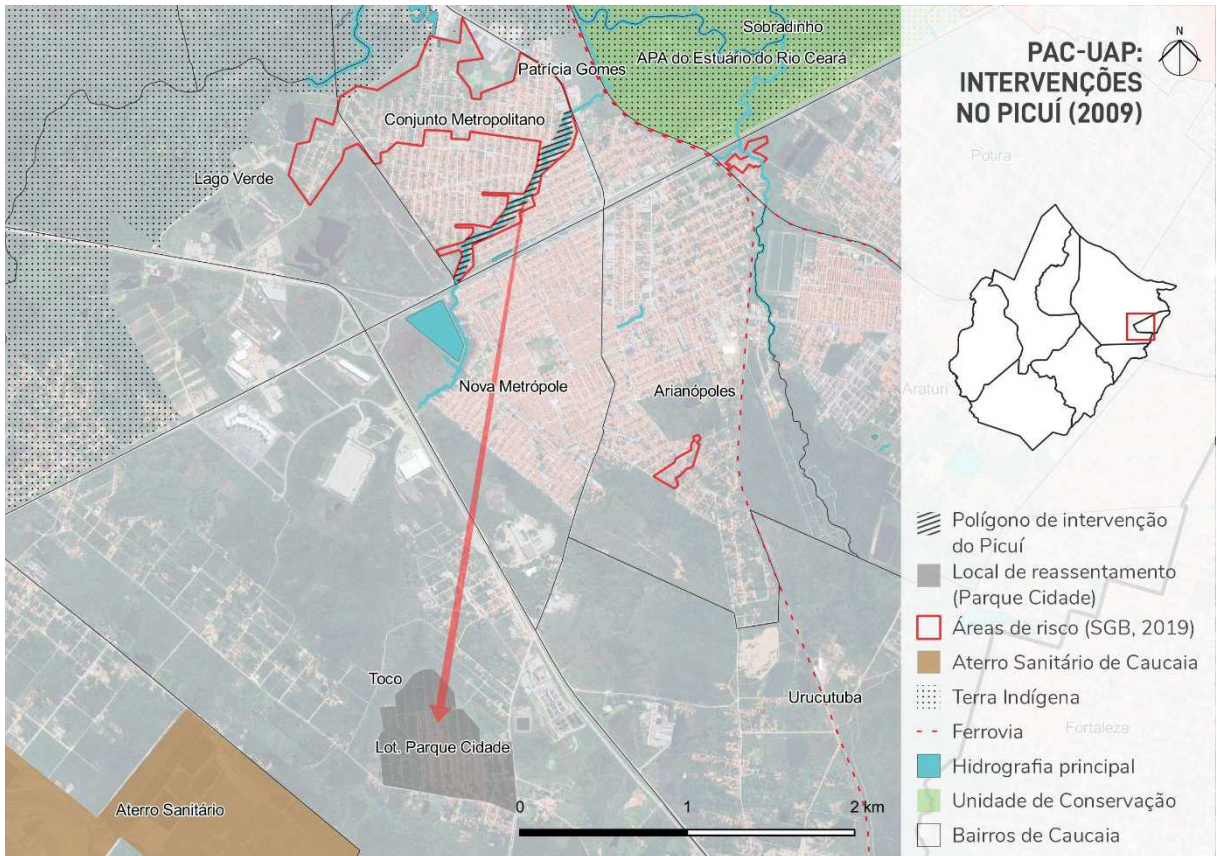


Fonte: GIGOV/CEF.

Após a desocupação das margens, o entorno do riacho seria requalificado com a recomposição da mata ciliar e seria executada a urbanização com a implantação de um parque linear, que seria composto de pista de cooper, mobiliário urbano, sinalização, equipamentos de lazer, bicicletário, passarela sobre o riacho, entre outras melhorias (figura 41). Já o local de reassentamento seria objeto de reforma urbana,

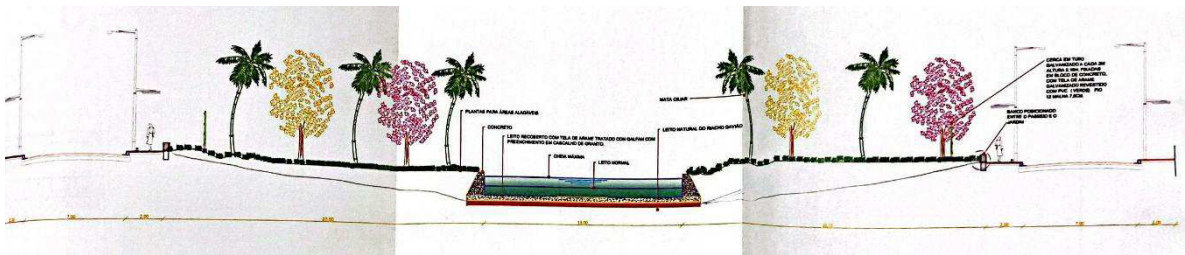
com a implantação de infraestrutura (água, esgoto, pavimentação, iluminação, arborização, etc.).

Figura 40 – Localização do Picuí



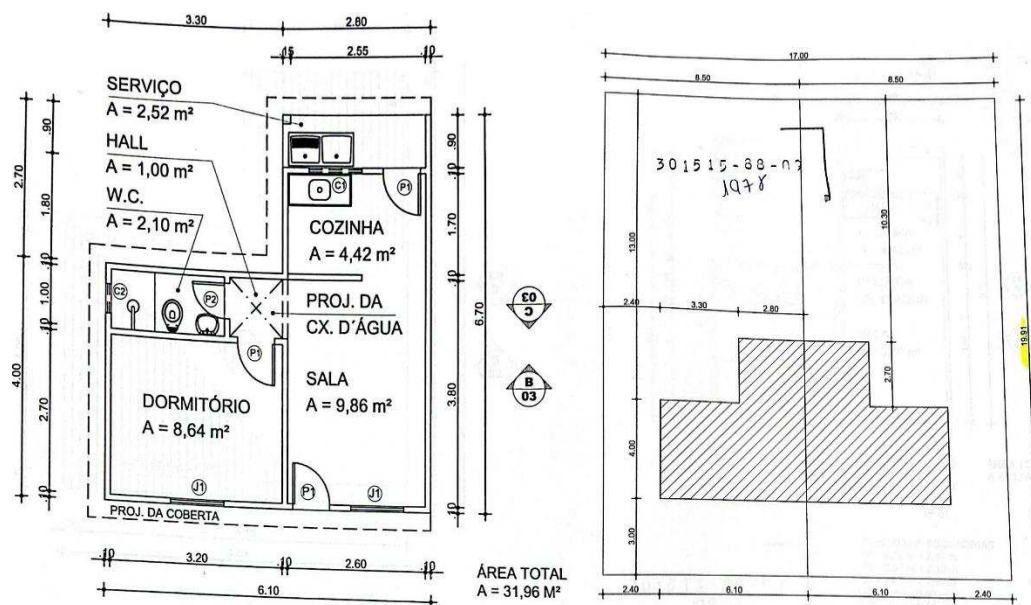
Fonte: Elaborado pela autora com dados da GIGOV/CEF; SGB (2019).

Figura 41 – Intervenção no Riacho Gavião



Fonte: GIGOV/CEF.

Figuras 42 e 43 – Planta baixa da HIS e planta de locação.



Fonte: GIGOV/CEF.

Previa-se inicialmente, além do reassentamento das unidades na margem do riacho, a construção de 100 HIS dentro da comunidade do Picuí em substituição a casas de taipa constatadas na favela, além de reformas a serem executadas em 1.000 habitações da comunidade, entre kits sanitários, ligação com a rede pública de água e esgoto, reforço estrutural, pintura, piso, entre outros. Por fim, deveriam compor também as intervenções no Picuí a construção de equipamentos comunitários, a existência do trabalho técnico social, o fomento a atividades de geração de emprego e renda, bem como a regularização fundiária de 1.400 unidades habitacionais, sendo esse o número total de beneficiários da intervenção.

A Prefeitura Municipal de Caucaia (PMC) foi responsável pela elaboração dos projetos e as tratativas para realização do convênio da PMC junto ao MCidades iniciaram em 7 de dezembro de 2009 e o contrato em si foi celebrado em 31 de dezembro de 2009. Desde então, o plano de trabalho veio sofrendo diversas alterações em seu escopo, como a redução do número de famílias beneficiadas, a quantidade de domicílios beneficiados com a regularização fundiária e a quantidade de unidades habitacionais a serem construídas, apenas para elencar alguns aspectos.

No ano de 2010, pós-celebração do contrato, as tratativas giraram em torno de solucionar demandas dos projetos e documentos apresentados à CEF pela prefeitura. Em 2011, ainda registravam-se pendências da PMC com a CEF das mais

diversas ordens, uma delas, para citar um exemplo, era a divergência de informações entre o plano de trabalho e o projeto de reassentamento, enquanto o primeiro informava a construção de 300 UHs, no segundo constavam somente 287 lotes. Nesse mesmo ano ocorre a declaração da área de reassentamento como área de utilidade pública para fins de desapropriação, no bairro Tôco, e a faixa lindeira do Riacho Gavião é declarada Área de Uso Comum do Povo.

Nas idas e vindas entre a prefeitura e CEF ainda no ano de 2011, a obra de urbanização do riacho é liberada para ser iniciada, contudo, a conclusão destes serviços somente poderia ocorrer após o reassentamento das famílias. Dessa forma, a intervenção foi dividida em duas etapas, a primeira consistia na construção das 287 unidades habitacionais no bairro Tôco e as obras de infraestrutura necessárias para implantação deste loteamento, já a segunda etapa seria constituída da recuperação ambiental e urbanização do riacho Gavião após a remoção das famílias.

Em 2011, o plano de trabalho foi novamente reformulado, mencionando desta vez a necessidade de remoção de 400 famílias da área do entorno do riacho, contudo, conforme exposto, o projeto de reassentamento abrigava somente 287 domicílios. Essa discrepância foi questionada em diversas ocasiões por meio de pareceres técnicos emitidos pela CEF, desde janeiro de 2012, que buscavam esclarecer como o município planejava atender as 113 famílias que ficariam de fora do reassentamento, para assim viabilizar as obras de urbanização da área.

Em março de 2012, foi iniciado o processo licitatório para selecionar a empresa responsável pela execução das obras, sendo a Construtora CHC Ltda. declarada vencedora em maio do mesmo ano. No mesmo período, o prefeito atesta a impossibilidade de atendimento dentro do prazo estabelecido pelo MCidades para aprovação da 2ª etapa de urbanização do Picuí e solicita seu cancelamento, motivado por fatores como a ausência de terrenos regularizados e pertencentes ao município que atendessem às condições básicas para alocar as 113 famílias restantes. Além disso, destacou também as dificuldades enfrentadas no levantamento dos custos orçamentários individualizados das 640 famílias que seriam beneficiadas com as melhorias habitacionais previstas dentro do Picuí. O gestor também solicitou que fossem tomadas as providências necessárias para evitar que o cancelamento da 2ª etapa comprometesse a execução da 1ª etapa, já aprovada e em andamento.

A ordem de serviço para início da execução das obras da 1ª etapa pela CHC ocorreu em 04 de junho de 2012. Alguns registros das medições das obras retratam as primeiras etapas da obra e o sítio onde o loteamento Parque Cidade foi implantado, nitidamente isolado da área urbana.

Figuras 44 e 45 – Início das obras de reassentamento



Fonte: GIGOV/CEF.

Sobre a ausência de soluções para o reassentamento de centenas de famílias afetadas pelo projeto, em julho de 2012, em parecer técnico a CEF reforçou que a quantidade de casas prevista no reassentamento era insuficiente para atender a todas as famílias residentes na área a ser urbanizada. Enquanto a obra já estava em andamento, apontava-se para a necessidade de o município estabelecer outras estratégias para realocar as 113 famílias remanescentes que viviam na área de intervenção.

Figuras 46 e 47 – Desenvolvimento das obras de reassentamento



Fonte: GIGOV/CEF.

Em outubro de 2012 ocorre de fato o cancelamento da 2ª etapa do contrato pela CEF, em razão do não atendimento do prazo para solução do impasse

mencionado, com previsão de conclusão da 1ª etapa em setembro de 2023. Assim, a 1ª etapa e única da urbanização se restringiu a: construção das 287 UHs, as ações de regularização fundiária e desenvolvimento comunitário para 1.040 famílias do Picuí.

Figuras 48 e 49 – Desenvolvimento das obras de reassentamento

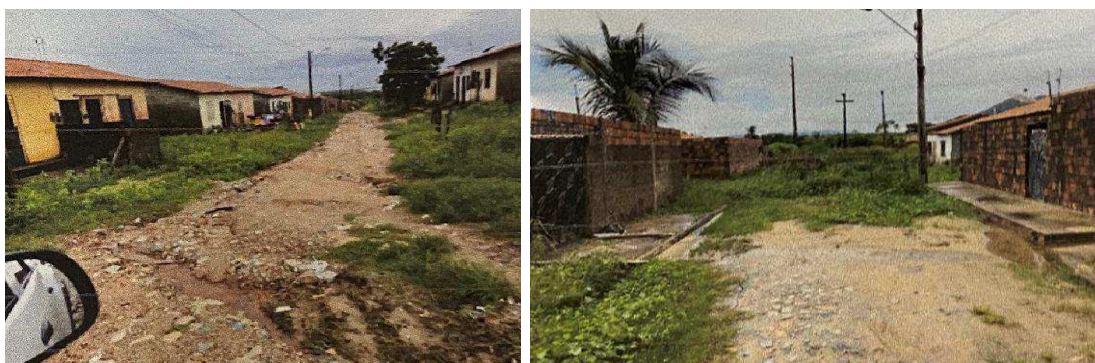


Fonte: GIGOV/CEF.

Ao decorrer da obra, iniciada em junho de 2012, houveram diversos aditivos de contrato entre a PMC e a construtora CHC para prorrogação do prazo de execução da obra, situação que se estendeu pelo menos até março de 2016. Neste mesmo ano, de acordo com parecer técnico da CEF de março de 2022, ocorreu a ocupação das unidades habitacionais, impossibilitando o término das obras, que ficaram incompletas.

Na visita realizada em 2022 pela CEF, que embasou o parecer técnico mencionado, a equipe identificou diversas deficiências nas obras interrompidas. Algumas vias com declividade acentuada não tiveram a pavimentação concluída, resultando em um elevado grau de erosão que as tornou intransitáveis, dificultando o acesso dos moradores.

Figuras 50 e 51 – Loteamento Parque Cidade pós-ocupação



Fonte: GIGOV/CEF.

Além disso, as vias que foram pavimentadas apresentavam sinais de desgaste, com buracos ao longo do trajeto, o que frequentemente impedia a circulação

de veículos de transporte coletivo. O parecer técnico também revelou que as residências não são atendidas pela CAGECE, nenhuma das quais possui hidrômetro. A comunidade relatou que o abastecimento de água ocorre por meio de ligações clandestinas, evidenciando a precariedade de atendimento do serviço.

Figuras 52 e 53 – Conjunto Parque Cidade e infraestrutura deficitária



Fonte: GIGOV/CEF.

Além das precariedades mencionadas, as imagens do ano de 2022 revelam que algumas das habitações ocupadas passaram por um processo de verticalização, conforme imagens abaixo. Observam-se também anúncios de venda das casas nas fachadas das edificações, evidenciando a existência de um mercado imobiliário informal, já que a paralisação da obra impediu o início do processo de regularização fundiária previsto.

Figuras 54 e 55 – Anúncios de venda no Conjunto Parque Cidade



Fonte: GIGOV/CEF.

Assim, para sintetizar, o que se observou desta última intervenção foi, inicialmente, um escopo equivocado, ao escolher reassentar as 297 famílias em um bairro distante ao de origem, quebrando as relações de vizinhança presentes, o que

Abramo (2003) chama de “economia da solidariedade familiar”, além do “capital” locacional presente na favela do Picuí em detrimento da outra localidade – fatores estes que foram desconsiderados. Vale mencionar também a escolha em reassentar as famílias próximas a um aterro sanitário, expondo-as a possíveis impactos socioambientais.

Adicionalmente, a planta baixa adotada no loteamento replicou o mesmo padrão habitacional da intervenção cancelada da Vila Mosquito, apresentando um programa de necessidades mínimo, com somente um dormitório. O PLHIS de 2012 menciona que para a intervenção do PAC-UAP no Picuí houve um diagnóstico elaborado que, inclusive, detectou a situação de coabitação em 10% das famílias da área. O Plano, com base em dados da defesa civil, também apontou que 36% das famílias do Picuí possuíam até 3 pessoas, 50% entre 4 e 6 pessoas e 14% com mais de 6 membros familiares. Considerando esses dados, o projeto foi concebido deslocado da realidade do território e da composição familiar do público-alvo.

O processo foi marcado por prolongadas tratativas entre os executores e gerenciadores do projeto, isto é, a CEF e a Prefeitura Municipal. Desta vez, a Prefeitura optou por não terceirizar os serviços, mas a condução própria ainda resultou em atrasos significativos. Um exemplo disso, foi o cancelamento de uma das etapas da obra devido à incapacidade da Prefeitura de solucionar, dentro do prazo, o reassentamento das 113 famílias restantes impactadas pelo projeto, alegando a ausência de terrenos regularizados e adequados pertencentes ao município. Caso o banco de terras municipal, previsto no Código de Obras desde 2001, estivesse em funcionamento, essa demanda poderia ter sido atendida.

Uma outra análise dessa intervenção pode ser feita sob a ótica da fiscalização e do controle urbano exercidos pela Prefeitura, que, conforme observado nesta pesquisa, têm se mostrado seletivos. Enquanto áreas de interesse turístico, como as litorâneas, recebem maior acompanhamento sob a justificativa de estarem localizadas em áreas de proteção ambiental, outros setores periféricos enfrentam a negligência do poder municipal.

Assim, a Prefeitura não só não resolveu as questões que originaram a intervenção no Picuí, que visavam solucionar os problemas da área de risco no entorno do Riacho Gavião, como também a falta de controle e fiscalização na área de

reassentamento gerou uma nova frente de precarização, a partir de sua ocupação. Isso resultou em novas famílias vivendo em condições urbanísticas e fundiárias inadequadas, além dos gastos públicos da intervenção que não se reverteram em melhorias para as famílias do Picuí.

### **3.2.2 Intervenções pontuais e o REURB-S**

Passado o insucesso das obras de urbanização do PAC-UAP nas gestões de Inês Arruda e Washington Gois, respectivamente, no campo da política urbana, a gestão seguinte de Naumi Amorim lançou o Programa de Infraestrutura Integrada de Caucaia, ora denominado também Avança Caucaia, com contrato de empréstimo junto a Corporação Andina de Fomento (CAF) em 2018. Vale ressaltar que o programa foi lançado antes da publicação do Plano Diretor de 2019, e o plano em vigência na época era o PDDU de 2001.

De acordo com um manual de operacionalização do programa, seus objetivos buscavam promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental do município por meio de intervenções na infraestrutura urbana, com ênfase na mobilidade, acessibilidade, qualidade socioambiental, construção de espaços coletivos e geração de emprego e renda.

As intervenções que compunham o componente de desenvolvimento urbano do programa focaram em dois aspectos: a mobilidade urbana e requalificação de espaços públicos. Na mobilidade, as intervenções envolveram principalmente a elaboração de um plano de mobilidade urbana e a recuperação da infraestrutura viária do município.

Assim, diversas vias urbanas receberam melhorias relacionadas à drenagem, pavimentação, reconstrução e padronização de calçadas, inclusão de ciclofaixas e piso tátil, entre outros aspectos. Somente para citar algumas intervenções emblemáticas, o programa contemplou a requalificação do centro comercial de Caucaia e da Jurema, a requalificação nas vias Avenida da Integração, Avenida São Vicente de Paula, Avenida Dom Almeida Lustosa, a Estrada da Barra Nova (figura 56), as Ruas Guararapes, Jorge Guimarães e Araré no Bairro Potira, entre outras. Contudo, a maior parte dessas intervenções ocorreu em vias arteriais e coletoras, enquanto as vias locais, principalmente situadas dentro das favelas, não foram contempladas com

o mesmo volume de melhorias, evidenciando uma abordagem seletiva do programa. Um exemplo disso foi a previsão de construção de uma ponte dentro da favela do São Miguel através do programa, conectando-a ao bairro vizinho, Parque das Nações, que nunca se concretizou (figura 57).

Figura 56 – Estrada da Barra Nova requalificada.



Fonte: Jangada Online (2020).

Figura 57 – Ponte improvisada sobre Rio Maranguapinho no São Miguel.



Fonte: Acervo próprio.

No âmbito da requalificação dos espaços públicos as ações voltaram-se, em especial, à elaboração de estudos e projetos executivos de requalificação no entorno das lagoas, como ocorreram nas lagoas do Tabapuá (figura 58), Pabussu, Genipabu e Itambé, além da construção e requalificação de praças na área urbana, com a inclusão de equipamentos diversos, em especial, com a implantação de

areninhas. Também estava previsto a construção de um centro social de eventos, que não veio a se concretizar.

Figura 58 – Requalificação da lagoa do Tabapuá.



Fonte: Archdaily (2019).

Vale destacar que as intervenções do programa dialogam com projetos previstos desde o PDDU de 2001, como a requalificação da área central da Sede, da lagoa do Pabussu e o centro social de eventos, este último que ficou somente no campo do projeto.

Além disso, as obras presentes no programa e outras ações atuais em andamento no município dialogam com as intervenções para o crescimento presentes no PDP de 2019, abrangendo iniciativas previstas como: a requalificação das vias da Grande Caucaia (padronização de calçadas e arborização), urbanização das lagoas e implantação de equipamentos de lazer e ao ar livre, qualificação da Vila dos Pescadores do Cumbuco, implantação de solução definitiva para resolver o problema do avanço do mar e reestruturação e revitalização de toda a área atingida e desvalorizada pelo problema do avanço do mar.

Assim, o que se observa é que parte das propostas presentes no Plano Diretor são efetivamente implementadas em parcerias com o Estado ou empréstimos internacionais, com contrapartidas do município. No entanto, esse crescimento previsto para a cidade de Caucaia não leva em consideração as condições de moradia

em diversas favelas do território. Basta dizer que, enquanto algumas intervenções (que de fato contribuíram para a melhoria da qualidade dos espaços públicos do município) merecem destaque em portais especializados na área de arquitetura e urbanismo, como o ArchDaily, outras intervenções estruturais essenciais, como as relacionadas às áreas de risco, seguem negligenciadas pela gestão municipal.

Ainda, mais recentemente, têm se destacado as ações municipais voltadas para os programas de regularização fundiária. Esse movimento se inicia em novembro de 2019, quando no ano anterior à disputa pela reeleição em Caucaia, o prefeito Naumi Amorim lança um programa de regularização fundiária com base na Lei Federal nº 13.465 de 2017, instituído por meio do Decreto municipal nº 1.072/2019. Destaca-se que o lançamento do programa via decreto, ou seja, sem passar pelo crivo do poder legislativo e sendo uma decisão exclusiva do poder executivo, foi alvo de uma ação de investigação judicial por suspeita de abuso de poder político e autoridade do gestor.

Em janeiro de 2020, houve a entrega de 78 registros de imóveis a famílias dos bairros Potira II e III<sup>2</sup>. Em notícia<sup>3</sup>, a expectativa da SEPLAM era a entrega de oito mil documentos em nove comunidades só no primeiro semestre de 2020: Marechal Rondon, Parazinho, São Miguel, Parque Albano, Picuí, Parque Leblon, Itambé I, Itambé II e Boa Vista. No mês seguinte, receberam o título de propriedade famílias do bairro Marechal Rondon<sup>4</sup> e Parazinho<sup>5</sup>, comunidade que teve parte da ocupação removida entre 2017 e 2019 pela própria prefeitura com a justificativa da localização em APA. Em março de 2020, receberam o registro famílias do Arianópolis<sup>6</sup> e São Miguel<sup>7</sup>.

Em 2021, a gestão do prefeito Vitor Valim deu continuidade às ações de regularização fundiária por meio do Programa Papel da Casa Legal, com a criação da Lei nº 3.321, de 5 de novembro de 2021. No entanto, a lei que regulamenta as ações de REURB no município só foi efetivamente implementada em 3 de maio de 2024, com a promulgação da Lei Complementar nº 138.

---

<sup>2</sup> (Lima, 2020).

<sup>3</sup> (Naumi [...], 2019).

<sup>4</sup> (Famílias [...], 2020).

<sup>5</sup> (Moradores da Comunidade [...], 2020)

<sup>6</sup> (Prefeitura [...], 2020).

<sup>7</sup> (Prefeitura de Caucaia [...], 2020)

A partir de notícias do próprio portal da prefeitura foi possível identificar a existência de ações regularização fundiária nos bairros Padre Júlio Maria<sup>8</sup>, com o atendimento a 100 famílias em dezembro de 2021 e 118 famílias em maio de 2022 e no Picuí<sup>9</sup>, com a regularização de 400 famílias. Outra área objeto da regularização fundiária foi o bairro Tabapuá Brasília II<sup>10</sup>, contemplando 170 famílias, em uma ação ajuizada pelo município, provocada pelo Ministério Público, em razão da ocupação de vias públicas do bairro.

Além do programa de regularização fundiária municipal, a prefeitura também possui parceria no programa estadual Papel da Casa, lançado em 2013. Em março de 2024, 1.501 escrituras<sup>11</sup> foram entregues para moradores de conjuntos habitacionais construídos pela COHAB em Maracanaú, Fortaleza, Caucaia e Pacatuba. Em junho de 2024, 625 famílias<sup>12</sup> foram beneficiadas com o programa só no município caucaense, moradoras dos bairros Conjunto Nova Metrópole, Planalto Caucaia e Araturi, evidenciando a irregularidade fundiária presentes nestes conjuntos até recentemente, embora tenham sido construídos na década de 1980.

Vale destacar nas notícias publicadas pelo portal da prefeitura as seguintes falas do prefeito Vitor Valim sobre as ações de regularização: “*Com o programa Papel da Casa Legal cada beneficiário vai ter o documento que prova que a casa tem dono. Isso vai facilitar muita coisa como empréstimos, aluguel e até contratos de venda. Isso significa liberdade e dignidade para os caucaenses*”<sup>13</sup>. Ainda, nenhum destes portais, notícias ou discursos proferidos pelos gestores mencionam a urbanização destas comunidades ou a implementação de melhorias habitacionais, urbanísticas ou de infraestrutura nestas áreas.

Dialogando com Freitas et. al (2023), a realidade de Caucaia tem se assemelhado às dinâmicas presentes na capital e nas mudanças recentes constatadas em diversas cidades brasileiras a partir da lei da REURB, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Segundo os autores, houve um esvaziamento da agenda da reforma urbana a partir da década de 2000, com uma perda de centralidade das ZEIS, como

---

<sup>8</sup> (Mais de [...], 2023)

<sup>9</sup> Prefeitura de Caucaia [...], 2023)

<sup>10</sup> (Mediação garante [...], 2023)

<sup>11</sup> (Guedes, 2024).

<sup>12</sup> (Campos, 2024).

<sup>13</sup> (Prefeitura de Caucaia [...], 2023)

instrumento ímpar para viabilizar obras de urbanização em assentamentos precários, no âmbito da regularização fundiária, no combate aos vazios urbanos, além do engajamento e participação social conferidos em seu cerne. Esse protagonismo das ZEIS na política urbana perde força a partir do PMCMV e a partir da lei da REURB, que não vincula estas premissas às ações de regularização fundiária.

Além disso, Freitas, Barbosa e Carvalho (2023) revelam outro aspecto importante da lei da REURB, que é a regularização das ocupações ilegais com o intuito de integrá-las ao circuito financeiro e econômico, destravando ativos financeiros, discurso que está diretamente alinhado à fala do prefeito sobre a liberdade agora conferida aos caucaenses com o Programa Papel da Casa Legal.

A lógica da REURB está fundada numa concepção mais liberal de regularização que ganhou força nas últimas décadas, seja por mudanças legislativas, seja pela proposição de órgãos de fomento. Através da REURB, a regularização deixa de ser blindada por estratégias que visam capturar a área regularizada para atender às expectativas de ganho do mercado imobiliário e passa a ser compreendida como uma liberação de ativo (Freitas, et. al, 2023).

Outro ponto de destaque do estudo destes autores, que fazem uma leitura sobre a perspectiva de Fortaleza, mas que podem ajudar a explicar a realidade do município de Caucaia, é o crescimento de programas de regularização fundiária constatados na capital desde a promulgação da lei da REURB. Segundo os autores, amparados também em estudiosos do campo, há uma tendência que vem se confirmando entre as práticas dos gestores municipais em optar pelos processos de regularização fundiária pela lei da REURB, considerados mais simples que a regulamentação e lenta maturação da aplicação das ZEIS, e que oferecem um retorno político mais rápido.

a perspectiva de regularização fundiária com foco na titulação recebe, pelo menos desde 2017, ampla atenção do município. Esse fato pode ser explicado na medida em que o fornecimento do “papel da casa” é bem mais fácil de ser realizado e gera dividendos políticos a curto prazo, o que é ideal para um ciclo eleitoral de quatro anos, como o que se tem no Brasil [...] (Freitas, et. al, 2023).

Em síntese, buscando responder as questões norteadoras deste trabalho, constatou-se que o município, de algum modo, se inseriu nas políticas recentes de urbanização de assentamentos precários. Contudo, os dois projetos que a prefeitura pleiteou não obtiveram êxitos em seus objetivos. Pode-se dizer que as limitações

enfrentadas referem-se à mencionada baixa capacidade institucional, algo já apontado pelo PLHIS. Um dos projetos que chegou a estar em etapa de obras apresentou problemas nas proposições da intervenção, nas diversas mudanças dos planos de trabalho, na ausência de informações sobre terras disponíveis pertencentes ao município, falhando também em seu objetivo principal, que era retirar as famílias da situação de risco.

Mais recentemente, constatam-se intervenções voltadas para mobilidade e requalificação de espaços públicos em áreas estratégicas do município, como as lagoas e intervenções em requalificação viária. Inclusive, diversas destas propostas estão presentes no Plano Diretor, sendo paulatinamente postas em prática; e o que se percebe é o esvaziamento de ações nas áreas de favelas.

Mais recentemente também, popularizam-se os programas de regularização fundiária através do REURB-S, com entrega de registros de imóveis, medida positiva que regulariza a situação fundiária de diversas famílias antes com insegurança jurídica da posse. Contudo, conforme foi analisado, na prática essa tem sido uma ação de rápido retorno político, pouco se concretizando em políticas transversais e de urbanização mais robustas nestes territórios.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a investigar as políticas e os programas existentes no município voltados à urbanização de favelas, sendo este o objetivo geral da pesquisa, buscando responder a algumas questões norteadoras, como: a compreensão dos processos específicos da cidade de Caucaia na temática, a análise dos conteúdos presentes nos planos diretores e demais dispositivos normativos, além das ações efetivamente executadas pela prefeitura, para citar algumas das questões de pesquisa.

Nesse sentido, pode-se dizer que este objetivo geral foi alcançado. Para tal, foi necessário resgatar uma série cronológica de levantamentos para compreender o processo de favelização no município, etapa que constituiu um dos objetivos específicos do trabalho. Realizou-se também a sistematização e análise das políticas e programas formulados na temática da urbanização de favelas em Caucaia, sendo esta também uma das contribuições teóricas da pesquisa.

Outra contribuição que pode ser citada foi o debate e a centralidade direcionada a esta temática no bojo das políticas públicas do município. Os resultados desta pesquisa possibilitaram revelar o insucesso de algumas intervenções voltadas para a urbanização de favelas em Caucaia até então desconhecidas e estabelecem também uma reflexão crítica sobre as práticas recentes.

A pesquisa também objetivou reduzir as lacunas no conhecimento no campo da habitação em Caucaia, um município de tamanha relevância metropolitana e regional, somando-se a outros estudos neste sentido. Desse modo, o trabalho pôde contribuir a contento, à medida que suscitou o debate sobre a favelização a partir de abordagens diversas, do ponto de vista da infraestrutura, do meio ambiente, dos aspectos socioeconômicos e também de suas potencialidades, ao resgatar na discussão inicial os diversos perfis sobre os quais as favelas podem ser lidas e compreendidas, sem qualquer pretensão de esgotar este vasto assunto.

O estudo também buscou evidenciar dinâmicas recentes resultado do contexto em que a pesquisa se insere, onde foi possível discutir sobre as tendências observadas na legislação urbana do município, como a adoção de premissas do Novo

Urbanismo mais recentemente, a valorização de grandes projetos voltados para o crescimento urbano, influenciados pelos princípios do planejamento estratégico e, por fim, os mais recentes programas de regularização fundiária formulados, que parecem refletir uma tendência de simplificação de processos e de conquista de dividendos políticos de curto prazo produzidos pela lei da REURB.

Além disso, o trabalho também constitui um banco de dados sobre os assentamentos precários do município e de suas políticas e programas, motivado pelo problema de pesquisa inicial, o desconhecimento sobre as ações voltadas para a urbanização de favelas em Caucaia.

O presente trabalho focou em compreender a favelização no município a partir de levantamentos oficiais disponibilizados, abordando de uma maneira global o tema, ficando a sugestão para que futuros trabalhos realizados possam se aprofundar neste assunto a partir de outras metodologias e possibilidades, como visitas de campo, entrevistas, da adoção de outras escalas, abrangendo a perspectiva da própria habitação, da percepção da “porta para dentro”. Para além da questão central que buscou ser trabalhada neste estudo, o município também carece de investigação sobre sua recente produção imobiliária à luz da nova lei do Plano Diretor ou mesmo da recente produção do PMCMV no município das faixas de renda subsidiadas, que podem envolver uma avaliação em aspectos qualitativos e de pós-ocupação, sendo estas algumas lacunas e também algumas agendas de estudo sobre Caucaia.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal.** In: ABRAMO, P. (Org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras; FAPERJ, 2003.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: história e perspectivas.** 132 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010.

APOIO dos artistas aos índios Tapebas. **O Povo.** Fortaleza, 19 jul. 1986. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/apoio-dos-artistas-aos-indios-tapebas>

BARRETTO, Vinicius Saraiva. **Terra em disputa: extensão universitária e assessoria técnica em conflitos fundiários nas ocupações em Fortaleza.** In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 20., 2023, Belém. Anais... Belém: ENANPUR, 2023.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. **Invenção ou renascimento? Gênese de uma sociedade contemporânea no Nordeste.** In: Oliveira, João Pacheco de. (Org.) A viagem de volta: Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999. 351 p.

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.** 362f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2000.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Favela e luta pela cidade: esboço de um argumento.** In: SILVA, Jailson de Souza (Org.) O que é favela, afinal? Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104 p.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro.** In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). Um século de favela. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 372 p.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia.** On-line. [s.d.]. Disponível em: <https://mapa.despejozero.org.br>

CAMPOS, Isabella. Mais de 600 famílias são beneficiadas com o programa Papel da Casa, em Caucaia. **Governo do Estado do Ceará.** Fortaleza, 29 jun. 2024. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2024/06/29/mais-de-600-familias-sao-beneficiadas-com-o-programa-papel-da-casa-em-caucaia/>

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política habitacional: a descentralização perversa**. Rio de Janeiro: IPPUR / DP&A, Cadernos IPPUR, ano XV, No. 1 jan-jul 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos Metrôpole: Migração na Metrôpole, n. 17, p. 219-240. 2007. Disponível em:  
<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8771/6496>.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos**. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima. (Org.) Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016, p. 29-52. Disponível em:  
 <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160718\\_caracterizacao\\_tipologia.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160718_caracterizacao_tipologia.pdf)>

CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. (Org.) **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital 2018.

CAUCAIA. **Lei n.º 1366, de 15 de maio de 2001**. PDDU Caucaia - Lei de organização territorial

\_\_\_\_\_. Lei N.º 1367, de 15 de maio de 2001. PDDU Caucaia - Lei Ambiental.

\_\_\_\_\_. Lei N.º 1369, de 15 de maio de 2001. PDDU Caucaia - Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo.

\_\_\_\_\_. **Plano Local Habitacional de Interesse Social de Caucaia (PLHIS)**. Caucaia: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar N° 62, de 12 de fevereiro de 2019**. Plano Diretor Participativo.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar N° 63, de 12 de fevereiro de 2019**. Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

CARVALHO, Pedro Henrique Vale. **Olhar favela, ver cidade: intervenções do PAC-UAP em Fortaleza**. 250 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Design) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2019.

CAVALCANTE, Eider Olivindo. **Modernização do litoral e o estilhaçamento da vida cotidiana: o caso de Cumbuco – Caucaia (CE)**. RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise, [S.l.], v. 36, p. 7 - 37, maio 2016. ISSN 2177-2738. Disponível em:  
 <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/38395>>.

CAVALCANTE, Francisca Bruna Santiago Viana. **A produção imobiliária no entorno do Complexo Industrial e Portuário do Pecém – CIPP: expectativas e contradições. 2019.** 218 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CEARÁ. Governo do Estado. **Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará.** Fortaleza: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, 2005.

COELHO, Francisco Alexandre. **As transformações socioespaciais e a vulnerabilidade social no município de Caucaia-CE no período de 2000-2010.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

COSTA, Maria Clélia Lustosa; AMORA, Zenilde Baima. **Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole.** In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Luis Renato Bezerra (Org.). Fortaleza: transformações na ordem urbana. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2015.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiello da. **A Formação Histórica da Metrópole e Principais Tendências de Desenvolvimento.** In: BEZERRA PEQUENO, Luiz Renato (org.). Como Anda Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses.** 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SEM-TETO invadem área pertencente aos índios Tapeba. **Diário do Nordeste.** Fortaleza, 1 ago. 1996. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/sem-teto-invadem-area-pertencente-aos-indios-tapeba>

ESTRADA causa polêmica em Caucaia. **Diário do Nordeste.** Fortaleza, 24 jul. 1998. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/estrada-causa-polemica-em-caucaia>

DUARTE, Cristóvão. **A “reinvenção” da cidade a partir dos espaços populares.** In: SILVA, Jailson de Souza (Org.) O que é favela, afinal? Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104 p.

FALTA DE moradia foi o motivo da invasão do terreno no Icarai que foi desocupado no domingo (6). **Jangada Online.** Caucaia, 7 mai. 2018. Disponível em: <https://jangada.online/noticias/falta-de-moradia-foi-o-motivo-da-invasao-do-terreno-no-icarai-que-foi-desocupado-no-domingo-6/>

FAMÍLIAS do Marechal Rondon recebem papel da casa. **Jangada Online**. Caucaia, 10 fev. 2020. Disponível em: <https://jangada.online/blogdecaucaia/2020/02/10/familias-do-marechal-rondon-recebem-papel-da-casa/>

FARRAPO, Sânila de Paulo. **A Lagoa do Banana, Caucaia/Ce e os impactos socioambientais do veraneio e turismo**. 2013. 84 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009. **Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências**. Diário Oficial do Município de Fortaleza, Fortaleza, 2 fev. 2009.

FREITAS, C. . F. S.; BARBOSA, G. B.; CARVALHO, H. S. de. **ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?** Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 283–305, 2023. DOI: 10.55663/RBDU.v09.i15-ART11. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/830>. Acesso em: 07 dez. 2024.

FREITAS, Fabiano Lucas da Silva. **Fragmentação e expansão urbana: espaços do medo na Região Metropolitana de Fortaleza-Ceará**. 241 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2019.

GONÇALVES, R. S., BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. **A informalidade urbana em questão**. O social em questão, Ano XXI, n. 42, p. 9-26, 2018.

GUEDES, João Pedro. Governo do Ceará entrega escrituras para mais de 1.500 pessoas com o Programa Papel da Casa. **Governo do Estado do Ceará**. Fortaleza, 09 mar. 2024. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2024/03/09/governo-do-ceara-entrega-escrituras-para-mais-de-1-500-pessoas-com-o-programa-papel-da-casa/>

GURGEL, Márcia. **A resistência do povo Tapeba**. O Povo, Fortaleza, p. 26A-27A, 6 dez. 1992. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/resistencia-do-povo-tapeba>

IBI TUPI: Projetos e Consultoria. **Projeto Vila Mosquito**. Fortaleza, [s.d.] Disponível em: <https://ibitupi.wordpress.com/portfolio/vila-mosquito/>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Notas Técnicas. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia

e Estatística – IBGE, Diretoria de Geociências Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: 2020.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Municipal de Caucaia, 2017**. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Caucaia\\_2017.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Caucaia_2017.pdf). Acesso em: 30 set. 2024.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **IPECE Informe - Impactos Socioeconômicos do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), 2022**. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/01/ipece\\_informe\\_204\\_19\\_jan\\_2022.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/01/ipece_informe_204_19_jan_2022.pdf). Acesso em: 30 set. 2024.

LANA, Julio Cesar; JESUS, Denilson de; ANTONELLI, Tiago. **Guia de procedimentos técnicos do Departamento de Gestão Territorial: setorização de áreas de risco geológico**. Brasília: CPRM, 2021. v. 3.

LEITÃO, Gerônimo. **Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas**. In: SILVA, Jailson de Souza (Org.) O que é favela, afinal? Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104 p.

LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE, Jonas. **O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?** O Social em Questão, v. 1, p. 265-284, 2013.

LIMA, Eliomar de. Caucaia promove ato para entrega do “papel da casa”. **O Povo**. Fortaleza, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/colunistas/eliomardelima/2020/01/31/caucaia-promove-ato-para-entrega-do--papel-da-casa.html>

MAIS DE 10 mil famílias caucaieenses serão beneficiadas com o Programa Papel da Casa. Prefeitura Municipal de Caucaia. Caucaia, 08 mai. 2023. Disponível em: <https://caucaia.ce.gov.br/informa/1151/mais-de-10-mil-fam-lias-caucaieenses-ser-o-benefici>

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MARQUES, Eduardo et al. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Ministério das Cidades, 2007.

MÁXIMO, Francisco Rérisson Carvalho Correia. **Moradia, arquitetura & cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. 243 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos. 2012.

MELO, Ludenor Ramos de. **Os índios e os brancos**. O Povo, Fortaleza, 6 dez. 1986. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/os-indios-e-os-brancos>

MEDIAÇÃO GARANTE regularização fundiária para mais de 170 famílias em Caucaia. **Defensoria Pública do Estado do Ceará**. Fortaleza, 11 mai. 2023. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/mediacao-garante-regularizacao-fundiaria-para-mais-de-170-familias-em-caucaia/>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 82 p.

MORADORES DA COMUNIDADE do Parazinho recebem o “papel da casa”. **Jangada Online**. Caucaia, 11 fev. 2020. Disponível em: <https://jangada.online/blogdecaucaia/2020/02/11/moradores-da-comunidade-do-parazinho-recebem-o-papel-da-casa/>

MORADORES do litoral de Caucaia querem equipamento cultural no terreno da mansão Bonamezza. **Jangada Online**. Caucaia, 3 mai. 2018. Disponível em: <https://jangada.online/opiniao/moradores-do-litoral-de-caucaia-querem-equipamento-de-lazer-e-cultural-no-terreno-da-mansao-bonamezza/>

MUNIZ, A. M. V. **Produção do espaço metropolitano de Fortaleza e a dinâmica industrial**. Mercator (Fortaleza), v. 14, n. 3, p. 61–74, set. 2015.

NASCIMENTO, Raquel Martins do; PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. **Análise do programa Minha Casa Minha Vida no município de Caucaia-CE: estudos de inserção urbana**. In: Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 3., 2014, Porto Alegre.

NAUMI assina decreto do papel da casa e beneficiará 8 mil famílias. **Jangada Online**. Caucaia, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://jangada.online/blogdecaucaia/2019/11/21/naumi-assina-decreto-do-papel-da-casa-e-beneficiara-8-mil-familias/>

OLIVEIRA, Raimundo Nonato Nogueira de. **A Marcha sobre Fortaleza (1962)**. In: Simpósio Nacional de História, 27., 2013, Natal.

PASTERNAK, Suzana (2008). **A favela que virou cidade**. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

PAZ, Francileuda Pontes. **O morar na praia: transformações e permanências na moradia litorânea em Caucaia – CE**. 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

PEREIRA, M. F. R.; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Dinâmica de crescimento populacional: o efetivo. A densidade. O crescimento geométrico.** In: BEZERRA PEQUENO, Luiz Renato (org.). Como Anda Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desenvolvimento e degradação no esfigurpaço intraurbano de Fortaleza.** In: Encontro Nacional da ANPU, 5., 2003, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

\_\_\_\_\_. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências.** Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de maio de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/275.htm>>

\_\_\_\_\_. **Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010.** In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Luis Renato Bezerra (Org.). Fortaleza: transformações na ordem urbana. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório de pesquisa PAC – Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas (programas e projetos de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente.** Fortaleza: LEHAB, 2021.

\_\_\_\_\_. **Quadro de mudanças da favelização de Fortaleza: marginalidade, informalidade e precariedade.** Revista de Geografia, [S. l.], v. 40, n. 1, p. 282–305, 2023. DOI: 10.51359/2238-6211.2023.257191. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/view/257191>.

PREFEITURA entrega papel da casa para famílias do Arianópolis neste sábado (14). Ceará Agora. Fortaleza, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://cearaagora.com.br/prefeitura-de-caucaia-entrega-papel-da-casa-para-familias-do-arianopolis-neste-sabado-14/>

PREFEITURA DE CAUCAIA entrega papel da casa para famílias do São Miguel nesta terça-feira (03). **RR Interativo.** 02 mar. 2020.

PREFEITURA DE CAUCAIA realiza a entrega de mais 400 documentos do Programa Papel da Casa Legal para moradores do Picuí. **Prefeitura Municipal de Caucaia.** Caucaia, 24 jul. 2023. Disponível em: <https://www.caucaia.ce.gov.br/informa/1257/prefeitura-de-caucaia-realiza-a-entrega-de-mais-40>

SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; WHATELY, Marússia (org.). **Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SEDU. **Política Municipal de Habitação – orientações para formulação e implementação**. Cadernos do Programa Habitar Brasil BID, Volume 1. Brasília, 2001.

STROZEMBERG, Pedro. **Alguém tem receio de ser multado na favela?** In: SILVA, Jailson de Souza (Org.) *O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104 p.

SILVA, Jailson de Souza (Org.) **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104 p.

SILVA, Maria Lais Pereira da. **Favela: É geral? É particular? É urbano?** In: SILVA, Jailson de Souza (Org.) *O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104 p.

SOUZA, Eudes André Leopoldo de. **A expansão metropolitana de Fortaleza: eixos, níveis e escalas na produção do espaço**. GEOgraphia: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Niterói, v. 17, n. 34, p. 121-140, 2015.

TANAKA, Giselle. **“Planejar para lutar e lutar para planejar”: Possibilidades e Limites do Planejamento Alternativo**. 2017. 287 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.

**ANEXO A – ACESSO A INFRAESTRUTURAS URBANAS, POR FAVELAS,  
CONFORME CENSO DO IBGE DE 2010**

Abastecimento de água em assentamentos precários

| <b>Assentamento precário</b> | <b>Rede geral</b> | <b>%</b> | <b>Poço ou nascente</b> | <b>%</b> | <b>Outras formas</b> | <b>%</b> |
|------------------------------|-------------------|----------|-------------------------|----------|----------------------|----------|
| Padre Julio Maria            | 79                | 98%      | 0                       | 0%       | 2                    | 2%       |
| Vila do Trem                 | 93                | 94%      | 1                       | 1%       | 5                    | 5%       |
| Volta do Silva               | 123               | 97%      | 0                       | 0%       | 4                    | 3%       |
| Tapabuazinho                 | 126               | 86%      | 0                       | 0%       | 21                   | 14%      |
| São Gerardo                  | 168               | 99%      | 0                       | 0%       | 1                    | 1%       |
| Sem Denominação              | 219               | 97%      | 4                       | 2%       | 2                    | 1%       |
| Nova Brasília                | 244               | 76%      | 55                      | 17%      | 20                   | 6%       |
| T.B.A                        | 296               | 85%      | 4                       | 1%       | 47                   | 14%      |
| Soledade                     | 331               | 98%      | 0                       | 0%       | 7                    | 2%       |
| Açude                        | 425               | 96%      | 1                       | 0%       | 16                   | 4%       |
| Parque Leblon 2              | 453               | 87%      | 3                       | 1%       | 67                   | 13%      |
| Nova Cigana                  | 502               | 92%      | 0                       | 0%       | 42                   | 8%       |
| Forró da Lamparina           | 642               | 96%      | 8                       | 1%       | 16                   | 2%       |
| Parque Boa Vista             | 841               | 96%      | 18                      | 2%       | 18                   | 2%       |

Fonte: IBGE (2010)

Esgotamento sanitário em assentamentos precários

| <b>Assentamento precário</b> | <b>Rede geral</b> | <b>%</b> | <b>Fossa séptica</b> | <b>%</b> | <b>Outras formas</b> | <b>%</b> | <b>Sem banheiro e sanitário</b> | <b>%</b> |
|------------------------------|-------------------|----------|----------------------|----------|----------------------|----------|---------------------------------|----------|
| Açude                        | 43                | 10%      | 1                    | 0%       | 391                  | 88%      | 7                               | 2%       |
| Forró da Lamparina           | 18                | 3%       | 1                    | 0%       | 607                  | 91%      | 40                              | 6%       |
| Nova Brasília                | 231               | 72%      | 7                    | 2%       | 76                   | 24%      | 5                               | 2%       |
| Nova Cigana                  | 44                | 8%       | 54                   | 10%      | 421                  | 77%      | 25                              | 5%       |
| Padre Julio Maria            | 20                | 25%      | 1                    | 1%       | 58                   | 72%      | 2                               | 2%       |
| Parque Boa Vista             | 731               | 83%      | 81                   | 9%       | 59                   | 7%       | 6                               | 1%       |
| Parque Leblon 2              | 42                | 8%       | 216                  | 41%      | 244                  | 47%      | 21                              | 4%       |
| São Gerardo                  | 52                | 31%      | 6                    | 4%       | 109                  | 64%      | 2                               | 1%       |
| Sem Denominação              | 42                | 19%      | 157                  | 70%      | 19                   | 8%       | 7                               | 3%       |
| Soledade                     | 120               | 36%      | 179                  | 53%      | 33                   | 10%      | 6                               | 2%       |
| T.B.A                        | 41                | 12%      | 210                  | 61%      | 54                   | 16%      | 42                              | 12%      |
| Tapabuazinho                 | 4                 | 3%       | 1                    | 1%       | 131                  | 89%      | 11                              | 7%       |
| Vila do Trem                 | 38                | 38%      | 0                    | 0%       | 61                   | 62%      | 0                               | 0%       |
| Volta do Silva               | 32                | 25%      | 5                    | 4%       | 88                   | 69%      | 2                               | 2%       |

Fonte: IBGE (2010).

## Destino do lixo em assentamentos precários

| Assentamento precário | Coleta por serviço de limpeza ou caçamba | %   | Outros destinos | %   |
|-----------------------|--|-----|-----------------|-----|
| Açude                 | 298                                      | 67% | 144             | 33% |
| Forró da Lamparina    | 412                                      | 62% | 254             | 38% |
| Nova Brasília         | 226                                      | 71% | 93              | 29% |
| Nova Cigana           | 513                                      | 94% | 31              | 6%  |
| Padre Julio Maria     | 75                                       | 93% | 6               | 7%  |
| Parque Boa Vista      | 724                                      | 83% | 153             | 17% |
| Parque Leblon 2       | 485                                      | 93% | 38              | 7%  |
| São Gerardo           | 160                                      | 95% | 9               | 5%  |
| Sem Denominação       | 220                                      | 98% | 5               | 2%  |
| Soledade              | 286                                      | 85% | 52              | 15% |
| T.B.A                 | 324                                      | 93% | 23              | 7%  |
| Tapabuazinho          | 116                                      | 79% | 31              | 21% |
| Vila do Trem          | 98                                       | 99% | 1               | 1%  |
| Volta do Silva        | 99                                       | 78% | 28              | 22% |

Fonte: IBGE (2010)

## Fornecimento de energia em assentamentos precários

| Assentamento precário | Medidor exclusivo | %   | Medidor compartilhado | %   | Sem energia | %  | Outras fontes | %   |
|-----------------------|-------------------|-----|-----------------------|-----|-------------|----|---------------|-----|
| Açude                 | 402               | 91% | 11                    | 2%  | 7           | 2% | 22            | 5%  |
| Forró da Lamparina    | 606               | 91% | 17                    | 3%  | 5           | 1% | 38            | 6%  |
| Nova Brasília         | 295               | 92% | 19                    | 6%  | 1           | 0% | 4             | 1%  |
| Nova Cigana           | 495               | 91% | 18                    | 3%  | 2           | 0% | 29            | 5%  |
| Padre Julio Maria     | 62                | 77% | 5                     | 6%  | 0           | 0% | 14            | 17% |
| Parque Boa Vista      | 845               | 96% | 22                    | 3%  | 6           | 1% | 4             | 0%  |
| Parque Leblon 2       | 448               | 86% | 0                     | 0%  | 14          | 3% | 61            | 12% |
| São Gerardo           | 166               | 98% | 1                     | 1%  | 0           | 0% | 2             | 1%  |
| Sem Denominação       | 210               | 93% | 0                     | 0%  | 0           | 0% | 15            | 7%  |
| Soledade              | 324               | 96% | 0                     | 0%  | 1           | 0% | 13            | 4%  |
| T.B.A                 | 319               | 92% | 4                     | 1%  | 13          | 4% | 11            | 3%  |
| Tapabuazinho          | 135               | 92% | 0                     | 0%  | 1           | 1% | 11            | 7%  |
| Vila do Trem          | 88                | 89% | 10                    | 10% | 0           | 0% | 1             | 1%  |
| Volta do Silva        | 119               | 94% | 2                     | 2%  | 0           | 0% | 6             | 5%  |

Fonte: IBGE (2010).

