



## QUADRO DE MUDANÇAS DA FAVELIZAÇÃO DE FORTALEZA: MARGINALIDADE, INFORMALIDADE E PRECARIEDADE

Renato Pequeno, <https://orcid.org/0000-0003-2385-8440>

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ce, Brasil\*

*Artigo recebido em 13/01/2023 e aceito em 28/03/2023*

### RESUMO

A favelização é um processo marcante na urbanização de Fortaleza. Este artigo propõe uma periodização desse processo, com base em mudanças no tratamento da questão pelas instituições. Para isso, reunimos resultados de pesquisas que realizamos nos últimos 20 anos, além de consultar bases de dados e estudos conduzidos por instituições públicas estaduais e municipais. Observamos três fases no processo de favelização em Fortaleza. Em um primeiro momento, a favela é vista como espaço de marginalidade que deve ser erradicado. Em seguida, com sua expansão, os assentamentos são considerados locais de informalidade com diferenças marcantes em relação à cidade formal. Por fim, esses espaços são entendidos como assentamentos urbanos de precariedade, somando-se a outras formas de moradias dos menos favorecidos.

**Palavras-chave:** Favela; marginalidade; informalidade; precariedade; Fortaleza

### SCENARIO CHANGES OF FAVELIZATION IN FORTALEZA: MARGINALITY, INFORMALITY AND PRECARIOUSNESS

### ABSTRACT

Favelization is a remarkable process in Fortaleza's urbanization. This article proposes a periodization of this process, based on changes in this issue's treatment by institutions. For this purpose, we had gathered results from surveys carried out over the last 20 years, in addition to consulting databases and studies conducted by state and municipal public institutions. We observed three phases in the slumization process in Fortaleza. At first, the favela is seen as a space of marginality that must be eradicated. Then, with their expansion, the shanty-tows are considered places of informality with marked differences compared to the formal city. Finally, these spaces are understood as precarious urban settlements, in addition to other forms of housing for the less favored people.

**Key-words:** Slum; Marginality; Informality; Precariousness; Fortaleza

\* Doutor em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP); Professor Titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design da UFC, E-mail: [renatopequeno@gmail.com](mailto:renatopequeno@gmail.com)

## **CADRE DE CHANGEMENTS DANS LA FORMATION DE BIDONVILLES À FORTALEZA: MARGINALITÉ, INFORMALITÉ ET PRECARITÉ**

### **RESUMEN**

La favelisation est un processus remarquable dans l'urbanisation de Fortaleza. Cet article propose une périodisation de ce processus, fondée sur les changements dans le traitement de la question par les institutions. Pour cela, nous avons rassemblé les résultats d'enquêtes que nous avons menées au cours des 20 dernières années, en plus de consulter des bases de données et des études menées par des institutions publiques étatiques et municipales. Nous avons observé trois phases dans le processus de formation de bidonvilles à Fortaleza. Dans un premier temps, la favela est vue comme un espace de marginalité qu'il faut éradiquer. Puis, avec leur expansion, les bidonvilles sont considérées comme des lieux d'informalité avec des différences marquées par rapport à la ville formelle. Enfin, ces espaces sont appréhendés comme des agglomérations urbaines précaires, en complément d'autres formes d'habitat pour les moins favorisés.

**Mots clés :** Bidonvilles ; Marginalité ; Informalité ; Précarité; Fortaleza

### **INTRODUÇÃO**

Se analisada a partir das condições de moradia de sua população, Fortaleza pode ser considerada uma das mais desiguais cidades brasileiras. Como município polo de uma região metropolitana, com mais de quatro milhões de habitantes, apontada como a mais densa capital estadual, seu território apresenta diversas contradições reveladas por meio de tensões e conflitos associados às práticas espaciais relativas à produção habitacional e seus respectivos agentes (Correa, 2013).

Neste artigo, pretende-se identificar o quadro de transformações ocorridas ao longo do processo de favelização de Fortaleza. Para tanto, propõe-se uma periodização vinculada às mudanças na forma como a favela foi compreendida ao longo do tempo, reunindo-se, para cada intervalo, um conjunto de dinâmicas sociais que permitam uma leitura qualitativa interescalar e temporal desse fenômeno.

Para cada uma dessas dinâmicas, foram identificados seus agentes, seus aspectos morfológicos e seus rebatimentos territoriais, de modo a aprofundar o conhecimento a respeito da distribuição dos mais pobres na cidade em seus fatores causais e suas consequências. Como fontes de informação, foram utilizadas as pesquisas censitárias específicas para favelas, conduzidas pelos governos estadual e municipal, cujos mapeamentos, quantificações e classificações subsidiaram a formulação de políticas públicas.

Em Fortaleza, as favelas destacam-se como forma de moradia dos mais pobres desde os primórdios da urbanização do município, acumulando-se nas bordas da cidade e em setores residuais para onde os interesses dos grupos mais favorecidos não se direcionaram. Ao contrário dos recortes espaciais segregados com padrões de urbanização e conteúdo social mais homogêneos, as favelas passaram a se expandir principalmente a partir dos anos 1970, diversificando-se com o passar do tempo e tornando-se

progressivamente mais complexas. Centenas de assentamentos disseminaram-se pela cidade nas últimas décadas, sendo possível observar o adensamento daqueles localizados em áreas mais valorizadas e o surgimento de novas favelas nas franjas periféricas.

Ao longo dos últimos 20 anos, temos trabalhado com a temática da favelização em Fortaleza, investigando seu crescimento, sua distribuição espacial e suas relações com dinâmicas socioespaciais atreladas aos demais agentes da produção do espaço urbano. Da mesma forma, buscamos investigar as políticas públicas formuladas para o seu enfrentamento (Pequeno, 2002, 2008, 2015 e 2018; Pequeno e Carvalho, 2018; Pequeno et al., 2022).

A partir de constatações obtidas em pesquisas realizadas nas últimas duas décadas, propomos neste artigo uma periodização referente às mudanças na visão das instituições e da sociedade relativas ao processo de favelização e às favelas como forma de moradia dos mais pobres na cidade<sup>1</sup>.

Inicialmente, a favela era vista como espaço da marginalidade, abrigando retirantes oriundos dos sertões, vítimas do êxodo rural, configurando-se em alvo de remoções indiscriminadas até os anos 1970. Posteriormente, mas ainda na mesma década, as favelas passaram a ser reconhecidas como espaços da informalidade, ocupadas por aqueles que sofrem com o empobrecimento urbano e que têm na favela uma saída para suas necessidades habitacionais. Por último, desde os anos 2000, o olhar para a favela alterou-se, assumindo a condição assentamento precário, o qual se diversifica, somando-se a outros tipos ocupados por famílias de baixa renda. A partir de sua precariedade em diferentes dimensões, reforçam-se as disparidades entre a favela e a cidade, que atende aos padrões estabelecidos pelas normas urbanísticas.

## **FAVELA E MARGINALIDADE: UM OLHAR DISTANTE E PRECONCEITUOSO**

Pesquisas realizadas por Valladares (2005), voltadas para resgatar a história do processo de favelização desde o final do século XIX, apontaram algumas evidências das raízes da posição marginal da favela na cidade. Em sua abordagem, a autora enfatiza a construção de um imaginário social em torno das favelas, identificando os atores responsáveis pela destinação de uma carga de significados negativos, visando justificar as remoções forçadas de comunidades. Dentre os agentes envolvidos, a Valladares (2005) destaca as diferentes correntes da igreja católica, além de pesquisadores que realizaram estudos censitários,

---

<sup>1</sup> O processo de favelização vem sendo trabalhado em nossa pesquisa PQ - CNPq realizada nos últimos três anos, na qual buscamos apontar, em uma perspectiva histórica, alguns elementos de análise que evidenciem a favela como forma de moradia dos mais pobres na cidade. Consideramos essa compreensão fundamental para aprofundar os estudos voltados para a formulação de políticas públicas destinadas às intervenções em assentamentos urbanos precários.

atividades de campo e ações nas comunidades, com apoio financeiro de organizações internacionais com interesses políticos explícitos. Dessa forma, foram revelados os significados de tais práticas espaciais, desvelando os interesses presentes nos conteúdos das políticas voltadas para as favelas.

Em relação à condição de marginalidade às favelas, merecem destaque os estudos desenvolvidos por Janice Pearlman (1976) para a realidade carioca, revelando algumas das principais características socioeconômicas atribuídas aos seus moradores. Como alvo de remoções forçadas por parte do Estado, os favelados em sua condição marginal foram reconhecidos como pessoas indolentes, perigosas, violentas, ligadas ao crime, à prostituição e às drogas, assim como migrantes recentes do campo para a cidade, em situação de pobreza extrema, ocupantes ilegais de terras e subproletários sem capacidade profissional (Pearlman, 1976). Em sua análise sobre a construção do mito da marginalidade na favela, Pearlman reúne distintas abordagens, encadeando diferentes orientações teóricas e buscando explicações a partir de aspectos psicossociais, econômicos, culturais, arquitetônicos e ecológicos.

No caso de Fortaleza, é bastante desafiador o esforço para apontar as marcas iniciais de seu processo de favelização – fortemente vinculado à condição de marginalidade na cidade – não pela ausência de vestígios, mas pela diversidade de hipóteses atreladas às revelações trazidas em alguns estudos acadêmicos acerca da sua urbanização, abrangendo desde meados do século XIX. Contudo, prevalece a compreensão de que as favelas correspondem a rebatimentos territoriais dos fluxos migratórios convergentes para Fortaleza, sejam eles vindos do sertão ou de outras partes do litoral.

A favelização como o lugar da pobreza diretamente vinculada à chegada de retirantes oriundos das fortes estiagens foi inicialmente abordada por Castro (1977). As moradias alinhavam-se principalmente ao longo da faixa de praia, sob o impacto das marés e à mercê dos deslocamentos de areias trazidos por dunas móveis, uma das principais características geoambientais dessa parte do litoral brasileiro. Em suas análises sobre os fatores de expansão urbana da cidade de Fortaleza, o arquiteto destacou a presença de choupanas situadas na faixa de praia, revelando a distribuição espacial das desigualdades desde os primórdios da urbanização de Fortaleza.

Em seguida, os estudos de Andrade (2012)<sup>2</sup> revelaram a presença de moradias dos mais pobres no entorno da cidade, marcadas pelo uso da palha de carnaúba como material de construção de cobertura. Ao reconstituir a “*Planta exacta da capital do Ceará de 1859*”, elaborada por Adolfo Herbster em sua tese, a

---

<sup>2</sup> Em sua tese de doutorado, intitulada *Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1931)*, defendida junto à FAUUSP, Andrade (2012) apresenta ampla cartografia histórica, na qual inclui a localização dos grupos excluídos, dando endereço aos mais pobres e complexificando as análises.

autora revela a conformação de um verdadeiro anel periférico repleto de precariedades ao redor do que seria a cidade oficial, composta por vias e concentrando os equipamentos públicos e as moradias dos grupos sociais mais favorecidos. Já naquele período, constata-se o que Carvalho (2003) denominou como pontas de rua: ocupações lineares nas entradas da cidade, onde os migrantes se alojavam à margem do espaço urbano, mantendo práticas sociais assemelhadas à vida no campo, ou seja, moravam na cidade com sociabilidades ainda rurais.

Entre esses eixos de ocupação seguindo os caminhos de acesso à cidade, merecem destaque aqueles que interligam setores com maior intensidade de ocupação. Ao abordar os conflitos territoriais atrelados à expansão urbana na produção do litoral de Fortaleza, Cavalcante (2017) evidencia a presença de comunidades tradicionais de pescadores dispostas ao longo de caminhos que margeiam a faixa de praia e que vieram a ser alvo de remoções. Tais comunidades se densificaram em meados do século XX, abrigando um contingente cada vez maior de migrantes oriundos de cidades litorâneas.

Investigações realizadas por Rios (1999) trouxeram à tona os primórdios da questão da moradia, desvelando a presença de abarracamentos – verdadeiros campos de concentração – para onde os flagelados oriundos da seca eram enviados e retidos. Segundo Andrade (2012), após a grande seca de 1877, havia 13 abarracamentos instalados em Fortaleza, estimando-se um total de 114.404 retirantes. Situadas fora do território definido pelo perímetro onde o Código de Posturas, essas áreas passaram a ser compreendidas como lugares adoecidos e famintos, focos das mazelas atreladas à pobreza, como aponta Costa (2012) em sua pesquisa histórico-geográfica sobre o discurso higienista voltado para o ordenamento de Fortaleza. Na época, alegava-se que tais medidas evitariam saques e possíveis revoltas dos retirantes.

Em um esforço de compreender a visão da favela a partir dos meios de comunicação<sup>3</sup>, Aldigueri destaca alguns adjetivos atrelados aos habitantes da favela: mendigo, ladrão, assassino, biscateiro e prostituta; todos eles reforçando a condição de marginalidade lançada às comunidades. A autora destaca a condição de Fortaleza como o paraíso das favelas, abrigando os flagelados retirantes da seca, apontada pela imprensa escrita dos anos 1960. Outrora situadas nos interstícios da cidade, mesmo em resíduos nas proximidades de bairros mais elitizados, as favelas passaram a se localizar nas bordas da cidade, constituindo o que algumas reportagens denominaram como um “verdadeiro cinturão de miséria”, nas bordas da cidade, onde se levantaram “casebres em terrenos de posse duvidosa” (Aldigueri, 2017).

---

<sup>3</sup> Em sua tese de doutorado defendida junto à FAUUSP em 2017, Aldigueri utiliza como base de dados os arquivos do jornal O Povo, maior jornal de veiculação no estado do Ceará, iniciado em 1928. Conforme a autora, foram obtidas 92 matérias a partir das seguintes palavras-chaves: favela, favelado, favelamento, favelização e mocambo.

No mesmo período, surgiram os movimentos sociais urbanos vinculados às resistências de favelas, que contaram com o apoio da igreja católica progressista diante das ameaças de remoção, como foram os casos do Pirambú e do Arraial Moura Brasil, apontados por Silva (1992) e Mota Jucá (1992).

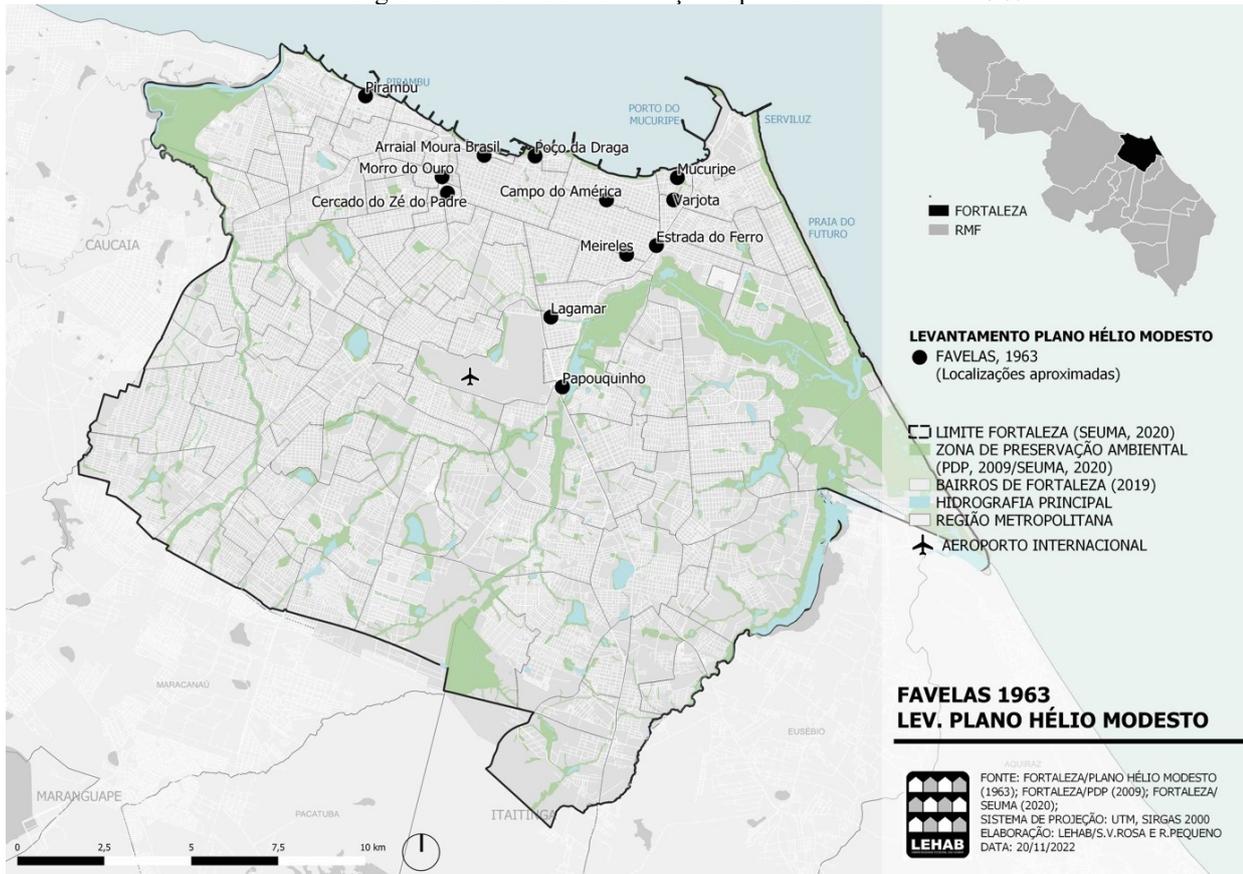
Essas primeiras favelas, reconhecidas como espaços de acolhimento dos fluxos migratórios oriundos das recorrentes secas no sertão cearense, chegaram ao seu limite no curto prazo, atingindo os vazios circunvizinhos e o leito das vias. Posteriormente, essas ocupações se adensaram e se diferenciaram não apenas dos seus entornos, mas de toda a cidade. Contudo, faltam registros cartográficos mais precisos dessas localizações.

Nesse sentido, ressalta-se que o primeiro levantamento de favelas elaborado para o diagnóstico do Plano Diretor (PD) de Fortaleza em 1962 identificou e mapeou 11 áreas (Figura 1). Em sua maior parte, essas estavam próximas à faixa litorânea e à via férrea, geralmente ocupando áreas públicas. A inclusão das favelas pelos consultores nesse documento aponta a necessidade de intervenção nessas áreas, dadas as más condições de moradia e de ocupação desordenada.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> O Plano Diretor de Fortaleza de 1963 ocorreu sob a coordenação do arquiteto Hélio Modesto, que já trazia em sua bagagem a inclusão das favelas como questão a ser enfrentada. Todavia, o levantamento não traz maior precisão na demarcação dos assentamentos considerados como favela. Por conta disso, optamos pela simples localização aproximada. Ademais, ressaltamos que o levantamento também inclui dados demográficos referentes ao total de população para cada área.

Figura 1 – Fortaleza: distribuição espacial das favelas em 1963



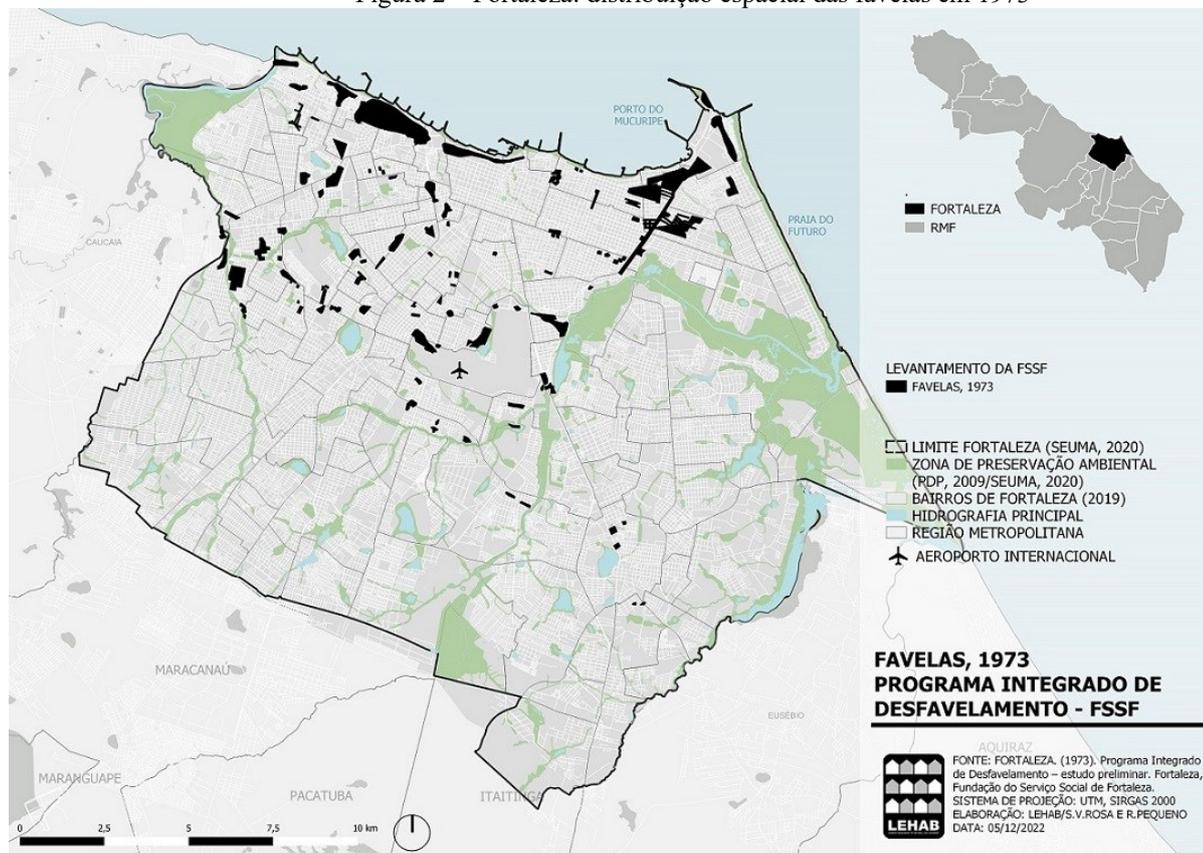
Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022) reconstituindo cartografia presente no Plano Diretor de Fortaleza de 1963 sob a coordenação do arquiteto Helio Modesto.

Na década seguinte, a favelização passou a ser reconhecida como forma de moradia a ser erradicada. Conseqüentemente, em 1973, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza<sup>5</sup> (FSSF) publicou o Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, indicando a presença de 81 favelas, onde viviam 34.251 famílias, totalizando 205.506 habitantes, correspondentes a 23,5% da população do município (Fortaleza, 1973).

Ao analisar a distribuição espacial das favelas, observa-se a sua presença na faixa litorânea de quase toda a área urbana da cidade, indicando a tendência de que futuros conflitos territoriais viriam a ocorrer nas próximas décadas. Merecem destaque as que se posicionam nas proximidades do Porto do Mucuripe, ao leste, assim como as que margeiam a faixa de praia ao oeste do Centro. Por outro lado, quando se observa o restante da cidade, outros aspectos chamam a atenção: a proximidade de corpos hídricos, as ocupações lineares margeando a via férrea e a presença de pequenas favelas nas franjas periféricas (Figura 2).

<sup>5</sup> Criada em 1963, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza corresponde à primeira instituição pública municipal destinada ao enfrentamento do problema habitacional no Ceará. A partir de 1969 deu início à elaboração do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, no qual estabeleceu tipos de intervenção para as favelas, e mapeou grandes glebas periféricas a serem utilizadas para o reassentamento das famílias removidas.

Figura 2 – Fortaleza: distribuição espacial das favelas em 1973



Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022), com base em dados do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza (Fortaleza, 1973).

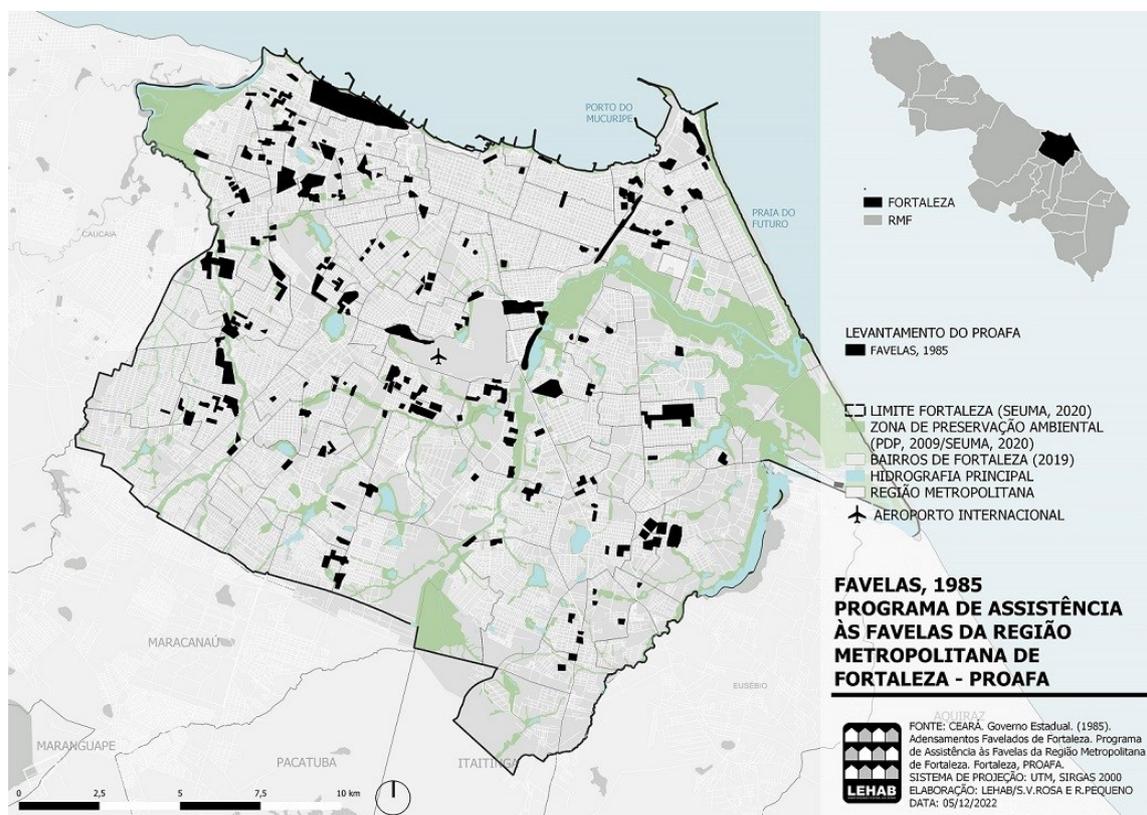
Apesar de reconhecidas como ocupações marginais em sua totalidade, houve uma diferenciação: as favelas situadas a leste, setor de maior interesse do mercado imobiliário, seriam removidas para conjuntos periféricos, enquanto aquelas posicionadas a oeste seriam contempladas com alguma melhoria. Contudo, foram poucas as intervenções efetivadas segundo as diretrizes deste programa.

Nos últimos anos da década de 1970, o Banco Nacional de Habitação (BNH) dedicou atenção à favelização, com a criação do Programa de Erradicação da Sub-habitação (ProMorar), específico para esses assentamentos. No caso de Fortaleza, o programa motivou a criação da Fundação Programa de Atendimento às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA)<sup>6</sup> pelo governo estadual, destinada à formulação de políticas públicas para favelas. O PROAFA promoveu um amplo levantamento das favelas e estabeleceu critérios para apontar quais seriam as áreas mais críticas. Além disso, propôs um leque de

<sup>6</sup> A Fundação PROAFA, criada no final dos anos 1970, esteve sob o comando de Luíza Távora, primeira-dama do estado do Ceará, a qual passou a realizar ações em favelas com as quais mantinha vínculos políticos. Ainda em 1979, foi feito um levantamento censitário, atualizado seis anos depois.

estratégias de intervenção, de acordo com as especificidades de cada favela, abrangendo a urbanização sem remoção, a relocação no mesmo sítio e reassentamento nas proximidades (Figura 3).

Figura 3 – Fortaleza: distribuição espacial de favelas em 1985



Fonte: elaborado por Sara Rosa e Renato Pequeno (2022), segundo estudos Programa de Atendimento às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza PROAFA (Ceará, 1985).

De acordo com o censo de favelas realizado pelo PROAFA, em 1985, havia 254 áreas, onde viviam mais de 352 mil pessoas, representando mais de 26% da população de Fortaleza. Em comparação aos dados de 1973, observa-se que as favelas mais que triplicaram em números absolutos, enquanto o número de famílias mais que dobrou.

A maior parte das favelas era de pequeno porte, salvo aquelas localizadas mais ao litoral oeste, em vias de expansão em direção à foz do rio Ceará. Quanto à distribuição espacial dos assentamentos, algumas situações se destacam: a proliferação de pequenas favelas seguindo os rios urbanos, o deslocamento em direção às periferias ao oeste e ao sul de Fortaleza e a formação de novas favelas ocupando vazios em loteamentos posicionados a leste e a sudeste.

## **FAVELA E INFORMALIDADE: UM OLHAR MAIS PRÓXIMO E ABRANGENTE**

Ao disseminarem-se pela cidade, as favelas tornaram-se parte majoritária dos assentamentos em situação fundiária irregular. Tamanho contingente populacional passou a ser reconhecido por sua condição de informalidade na cidade, sendo compreendido em suas diferentes dimensões: urbanística, fundiária, socioeconômica e política (Roy, 2005). Abramo (2001) destaca a favela como principal elemento da cidade da informalidade, chamando atenção para as diferentes lógicas da ação social que facilitam o seu entendimento nas questões referentes ao acesso à terra. Para o autor, tais lógicas se associam aos papéis e às práticas dos diferentes agentes da produção do espaço: o Estado, o mercado e os próprios moradores.

Progressivamente, à medida que as favelas persistiram e resistiram às ameaças de remoção, foram constatadas novas características que evidenciam tendências de consolidação: a substituição de materiais de construção, a implantação de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, a presença de comércio popular etc. Da mesma forma, observa-se o fortalecimento sociopolítico das comunidades, mediante a formação de associações de moradores voltadas para a obtenção de melhorias urbanísticas e para o acesso às políticas sociais emergentes naquele período. Todavia, algumas tensões continuaram a se intensificar, assim como outros conflitos surgiram à medida que essas cidades se sobrepuseram e se entrelaçaram.

Nesse sentido, a informalidade se tornou uma temática a ser aprofundada nos estudos urbanos, diretamente associada às pesquisas sobre a pobreza urbana, como aponta Milton Santos (2013) em suas análises referentes à urbanização incompleta vigente no terceiro mundo. Em sua abordagem, o autor recomenda a análise dos dois circuitos espaciais da economia urbana para melhor compreender as disparidades que assolam as cidades em expansão em um contexto de urbanização desigual e combinada.

Contrapondo-se às leituras de que haveria uma equação entre informalidade e pobreza, sem que houvesse diferentes gradações nas condições de vida nos assentamentos informais, assim como de que os pobres seriam os principais responsáveis pela situação de informalidade em que vivem nas cidades, Roy (2005) indica que a informalidade corresponderia a uma série de transações que conectam distintas economias e espaços entre si. Nesse sentido, a autora se aproxima da proposição metodológica de Santos para o estudo da urbanização do terceiro mundo a partir das interfaces entre os circuitos superior e inferior da economia urbana.

A autora reforça que a informalidade seria uma decorrência da deliberação do Estado, quando este propõe determinados parâmetros para regulação do uso do solo urbano. Aqueles que não atendem aos

padrões legais passam a compor o não planejado e podem se tornar alvo de políticas seletivas e excludentes, voltadas para a sua regularização e inserção na cidade legal e formal.

Em diversas cidades brasileiras, a expansão e o predomínio da informalidade coincidiram como os últimos anos do Banco Nacional de Habitação, extinto em 1986. Na época, o Estado não apenas reduziu seus investimentos em provisão habitacional de interesse social, como finalizou alguns programas alternativos tardiamente criados e destinados às favelas. Com isso, houve um crescimento explosivo da favelização, diversificando suas formas e passando a abrigar tanto os migrantes, como as vítimas do empobrecimento urbano.

Considerando-se a realidade de Fortaleza nesse segundo período, observa-se que a favelização passou a se alastrar pelo município, evidenciando alguns processos por meio das transformações na morfologia urbana e de seus rebatimentos territoriais. Contudo, algumas diferenças nesse conjunto de processos socioespaciais podem ser mencionadas, revelando as variadas direções da favelização, apresentando características específicas em função da localização, das relações de vizinhança e do porte. Da mesma forma, verifica-se a intensificação da ocupação do solo em determinados setores da cidade.

Quando considerada em sua totalidade, é possível perceber que, nessa fase, a favelização se disseminou de forma indiscriminada, assumindo definitivamente a condição de forma de moradia dos mais pobres, inclusive induzindo a presença de novas áreas de ocupação nos municípios conurbados à Fortaleza.

Essas manifestações espaciais da favelização ocorreram desde os anos 1970, quando Fortaleza apresentava um processo de urbanização bastante contido, porém com maior intensidade a oeste, onde muitos loteamentos populares foram lançados. Além disso, o próprio Estado contribuiu com a produção de grandes conjuntos habitacionais nessa mesma direção, inclusive nos municípios vizinhos à Fortaleza.

Por outro lado, os bairros posicionados ao longo do vetor sudeste se mantiveram com ocupação mais rarefeita, guardando em seus interstícios amplos terrenos vazios. Ao mesmo tempo, foram poucos e diminutos os conjuntos implementados nessa direção, reforçando a compartimentação da cidade em duas bandas quanto à faixa de renda da população, seu nível de consumo e, em especial, sua condição de moradia.

Nesse caso, adaptando as constatações de Silva Neto (1990) para o caso de Fortaleza, cabe ressaltar o papel de extensores urbanos atribuído aos loteamentos populares e aos conjuntos habitacionais que definitivamente induzem o crescimento desordenado da cidade, deixando alguns setores em suas bordas com urbanização incompleta, notadamente as áreas livres e os espaços para usos institucionais. Devido à ausência e ou à demora da realização de obras pelo Estado, esses fragmentos foram sendo progressivamente

ocupados pela população mais pobre, contemplando justamente a demanda de interesse social não mais atendida desde a redução de investimentos no setor habitacional.

Os dados trazidos pelo censo de aglomerados subnormais, realizado pelo Governo Estadual através da Companhia Estadual de Habitação do Ceará (Cohab-CE), no início dos anos 1990, apresentam resultados bastante significativos. Em pouco mais de seis anos, houve um aumento de 254 para 355 favelas. Em termos populacionais, o número de pessoas passou de 352 mil para mais de 544 mil. A maioria dessas moradias estava situada em Fortaleza, porém já se reconhecia a presença desses assentamentos nos municípios limítrofes à capital cearense (CEARÁ, 1992).<sup>7</sup>

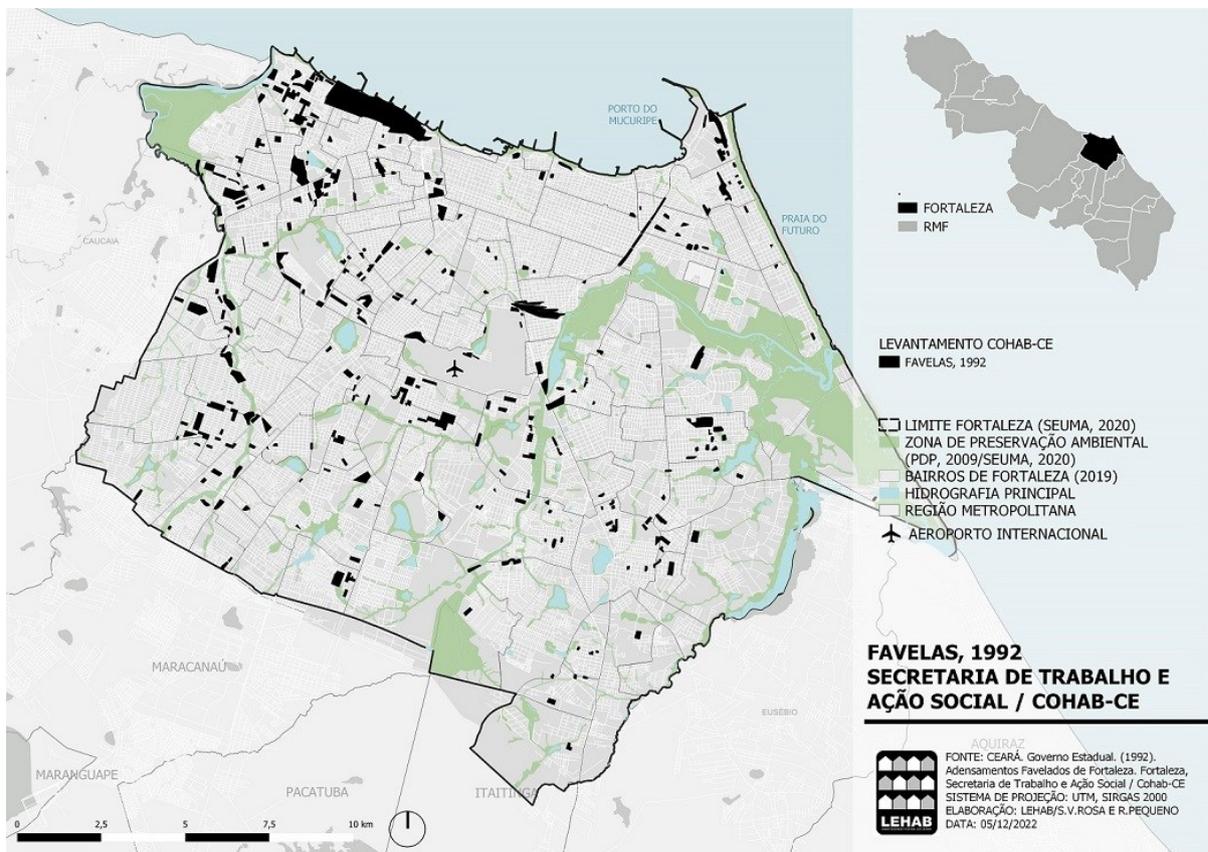
Diferenciadas quanto às condições do sítio geográfico, à presença de equipamentos sociais, à disponibilidade de infraestruturas urbanas e à sua própria organização social, as favelas de Fortaleza passaram a abrigar cerca de 31% da população do município. Tratando-se de um levantamento mais amplo do universo das favelas, se comparado aos anteriores, o censo de 1991 trouxe pela primeira vez para Fortaleza, a compreensão da existência da diversidade nas favelas, tendo em vista as diferenças reconhecidas quanto a aspectos como localização, densidade, porte, composição familiar, renda, anos de instrução, dentre outros.

Dentre as dinâmicas espaciais, observa-se uma descentralização mais intensa da favelização, com o deslocamento das áreas de ocupação em direção às periferias, aproximando-se de grandes conjuntos habitacionais, definindo os atuais bairros-favela (Pequeno, 2002) e revelando o adensamento dos territórios populares. Consolidou-se também, ao longo dos rios urbanos, a formação de corredores de degradação (Pequeno, 2002), como se observa nos rios Maranguapinho e Cocó, onde dezenas de favelas revelam o deslocamento dos mais pobres para a periferia, ainda que de maneira fragmentada. Ademais, nas faixas litorâneas, as favelas passaram a representar verdadeiros complexos, à medida que foram se aproximando, compondo um só território. Verifica-se uma grande superfície densamente ocupada de onde se deslocam novos fragmentos, especialmente no Grande Pirambu, maior favela de Fortaleza, estendendo-se em direção à foz do rio Ceará a oeste. Da mesma forma, a favelização se concentra no Grande Mucuripe, avançando sobre as dunas a leste (Figura 4).

---

<sup>7</sup> Esse censo de aglomerados subnormais foi realizado pela Cohab-CE e pela Secretaria Estadual do Trabalho e da Ação Social (STAS), responsáveis, naquele período, pelas ações em favelas. Ambas as instituições contaram com recursos do Pró-Moradia, programa da Caixa Econômica que financiava ações nesses assentamentos.

Figura 4 – Fortaleza: distribuição espacial de favelas em 1991



Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022) com base no censo realizado pela Cohab-CE e pela Secretaria de Trabalho e Ação Social – STAS, (Ceará, 1992).

Essa descentralização da favelização apresenta algumas nuances em função de suas respectivas localizações e relações de vizinhança. As favelas posicionadas nas bordas de conjuntos habitacionais apresentam melhores condições de acesso às infraestruturas urbanas, aos serviços e aos equipamentos sociais, passando a compartilhar a utilização desses benefícios com os moradores desses empreendimentos residenciais promovidos pelo Estado, ainda que informalmente.

Por outro lado, as que se localizam nas áreas livres e institucionais de loteamentos populares e periféricos, especialmente na porção oeste de Fortaleza, assumem situação desprovida de privilégios, tanto pela ausência das infraestruturas e de serviços, como pela condição de vulnerabilidade ambiental dos setores destinados para tais fins pelos promotores imobiliários. Via de regra, são as áreas com maior declividade, margeando córregos e lagoas, dos quais foram removidos os diferentes extratos de vegetação natural, expondo o solo superficial a processos erosivos.

Mesmo as chamadas zonas de transição urbano-rural presentes nos municípios da RMF tornam-se alternativas para a localização de favelas. Esse problema se apresenta em especial nos municípios conurbados com Fortaleza e em processo de industrialização desde os anos 1990, como Caucaia e Maracanaú. Esses dois municípios têm recebido loteamentos que, apesar de aprovados, promovem o crescimento desordenado pela falta de infraestrutura urbana e pela não urbanização dos espaços livres e áreas institucionais, que acabam sendo ocupados por novas favelas.

A pesquisa censitária de 1991 também apontou o agravamento das condições precárias de moradia. Posteriormente, novos levantamentos foram conduzidos sob o protagonismo das organizações não governamentais (ONGs) envolvidas com a questão da moradia, como o Cearah Periferia, a Caritas, o Centro de Defesa e Proteção de Direitos Humanos, dentre outras. Para além das características físicas da favela, foram investigadas as condições de localização do sítio e a presença de elementos poluentes nas proximidades. Com base nas denúncias de comunidades feitas junto à Defesa Civil, as entidades que compunham o Fórum das Áreas de Risco constataram que, em 1997, havia 79 assentamentos em situação de risco de enchente, deslizamento de encostas ou solapamento das margens, onde viviam cerca de 9.300 famílias. Todas elas localizavam-se em áreas de preservação permanente urbana (Fortaleza, 2001).<sup>8</sup>

Com isso, ficou evidente que aos mais pobres restaram apenas os terrenos às margens de rios, córregos e lagoas, assim como as encostas de dunas e as faixas de praia como lugares de maiores riscos ambientais. Na cidade da informalidade, as áreas consideradas mais inseguras se tornaram o principal problema a ser enfrentado pelas políticas habitacionais. Dessa forma, as ações de urbanização de favelas passaram a se restringir àquelas sob a ameaça de desastres naturais e a produção habitacional de interesse social se voltou quase que exclusivamente à população em situação de vulnerabilidade ambiental.

Por outro lado, nas favelas bem localizadas, a densidade habitacional e construtiva aumentou consideravelmente, devido à autoverticalização nas moradias pré-existentes. Na ausência de terrenos para a sua expansão, esgotados desde a sua ocupação, as moradias das novas gerações dessas comunidades foram construídas em novos pavimentos sobre as casas que já existiam no local. Nessas mesmas favelas, também há um mercado informal de aluguel por meio da construção de cômodos nos fundos do lote ou sobrepostos às lajes. Dentre as vantagens locais que promovem a ampliação da oferta, há destaque para a maior

---

<sup>8</sup> Desde meados dos anos 1990, as ONGs passaram a ter destaque como articulações junto aos movimentos sociais de moradia, atuando em ações de exigibilidade de direitos voltadas para a formulação de políticas públicas para os setores mais vulneráveis de Fortaleza. Os documentos elaborados por essas instituições foram utilizados como bases de dados pela Prefeitura Municipal por ocasião do Programa Habitar Brasil – BID, na elaboração de plano geral de intervenção em áreas de risco em 2001.

empregabilidade, a redução dos gastos com transporte e do tempo de deslocamento, a maior acessibilidade às oportunidades, assim como a presença de relações sociais historicamente construídas.

Nesse sentido, um novo olhar para a favela se consolidava e esta passou a ser reconhecida como elemento associado à cidade da informalidade. Além disso, a abordagem referente às favelas foi ampliada e diversificada, buscando-se compreender esses assentamentos em suas diversas dimensões e diferentes tipos.

## **FAVELA E PRECARIEDADE AGRAVAMENTO, COMPLEXIFICAÇÃO E DIVERSIDADE**

No terceiro período, que data de meados dos anos 2000 até os dias atuais, o olhar para a favela nas cidades brasileiras se volta para as condições de precariedade reconhecidas em seus diferentes aspectos: a situação fundiária, o acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos, os padrões urbanísticos e as condições construtivas. Dada a sua maior representatividade, revela-se o agravamento da questão da habitação e a diversificação das formas de moradia dos mais pobres, desdobrando-se no acirramento das desigualdades socioespaciais.

Progressivamente, a precariedade habitacional tornou-se alvo de políticas públicas desde a esfera federal de governo, à medida que os assentamentos urbanos precários passaram a ser compreendidos em suas diferentes formas. Essa precariedade pode ser observada tanto em favelas, como em cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos e em conjuntos habitacionais inacabados, mal executados e desprovidos de infraestrutura e padrões urbanísticos minimamente satisfatórios. Todas essas formas apresentam condições precárias, ainda que em diferentes intensidades.

A partir da compreensão mais ampliada da precariedade relacionada aos assentamentos urbanos, nos anos 2000, foram realizados estudos voltados para seu dimensionamento, demarcação e análise, demonstrando sua complexificação. Merece destaque o estudo *Assentamentos precários no Brasil urbano*, de Marques (2007), que estimou a presença, a delimitação e as características de moradores nesses assentamentos a partir de dados censitários de 2000, referentes aos setores considerados subnormais. Também são válidos os trabalhos realizados pela Fundação João Pinheiro (Minas Gerais, 2016) que, através de determinadas categorias, dimensionaram o déficit habitacional, apontando condições inadequadas de moradia, como a precariedade no acesso às infraestruturas, o adensamento excessivo, o número de cômodos habitáveis, a situação fundiária e a disponibilidade de banheiro.

No âmbito da formulação de políticas setoriais locais, seguindo a estrutura proposta no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, foram criados programas de capacitação para técnicos da administração municipal para realização de planos locais de habitação e para gestão de projetos e obras de urbanização de favelas (Denaldi, 2009). Disso resulta a formulação de levantamentos bastante detalhados e diagnósticos, dados fundamentais para a elaboração de planos setoriais de habitação.

No caso de Fortaleza, a disseminação da favelização é atestada pelo diagnóstico que integra o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, apresentado em 2012.<sup>9</sup> Além das favelas, também foram contabilizados como formas de assentamento urbano precário os loteamentos irregulares periféricos, os cortiços e os conjuntos habitacionais em condição precária, incluindo os mutirões e as áreas de risco. Com 843 áreas, esse novo censo registrou quase 1,1 milhão de habitantes vivendo em situação precária, sugerindo a necessidade de concentrar esforços de políticas públicas habitacionais na urbanização desses setores. Segundo Aldigueri (2017), desse total de assentamentos precários, 622 correspondiam a favelas, somando mais de 162 mil moradias e cerca de 711 mil habitantes.

Embora tenha incluído diferentes tipos de assentamentos urbanos precários, o levantamento só foi mais abrangente no âmbito das favelas. Em relação aos cortiços, foram contabilizados apenas aqueles localizados na área central de Fortaleza e, quanto aos loteamentos irregulares, apenas os posicionados no extremo sudoeste da cidade. Os conjuntos habitacionais precários se limitaram àqueles em situação fundiária irregular, desconsiderando-se os que foram precarizados em contexto de expansão, ocupando a totalidade do lote, desrespeitando os recuos e desconsiderando o índice de aproveitamento.

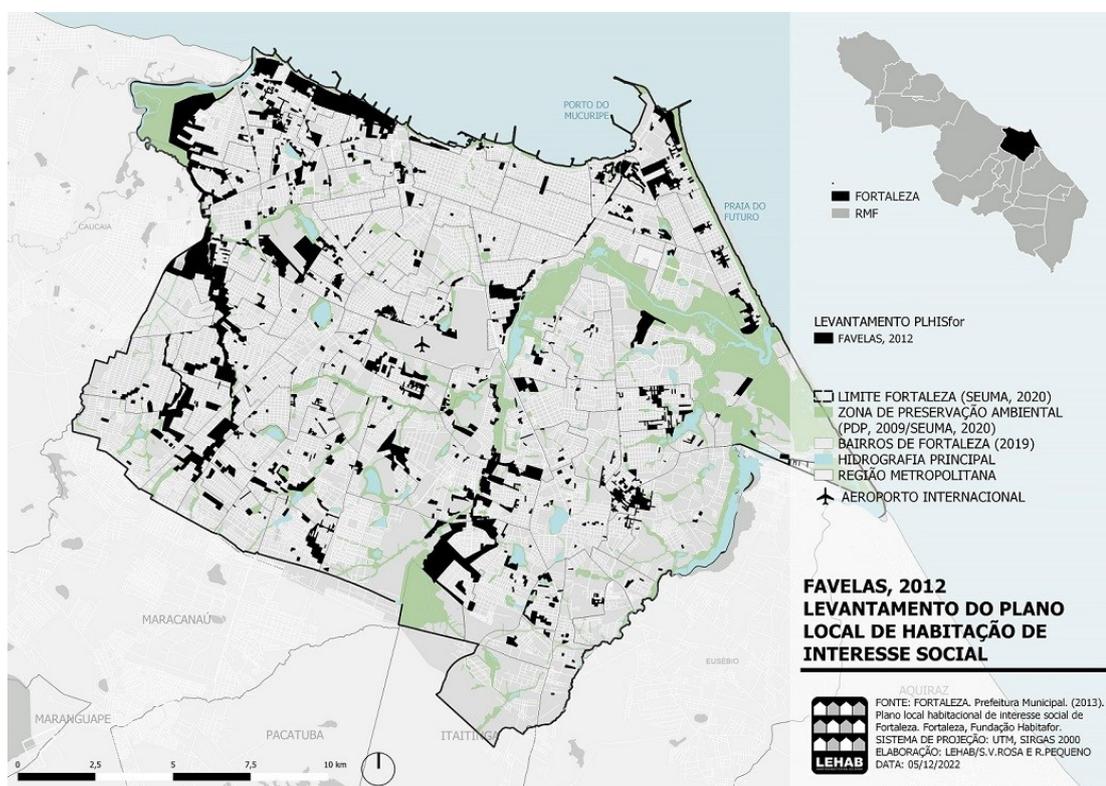
Esse amplo estudo reuniu as diferentes dimensões desses assentamentos precários, abrangendo dados relacionados aos aspectos demográficos mais gerais, à adequação ambiental, às características físicas no acesso às infraestruturas e na estrutura viária, à presença de equipamentos no entorno, às condições socioeconômicas, às condições de moradia, à situação fundiária, à ocorrência de intervenções ou mesmo sua previsão e às relações dos assentamentos com os instrumentos da política urbana. Esse levantamento favorece a elaboração de um diagnóstico, indicando as condições de consolidação dessas áreas, inclusive para a definição de ordem de priorização para futuras intervenções, parciais ou integrais.

---

<sup>9</sup> O censo de assentamentos urbanos precários, realizado pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) fez parte do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza de 2012, último ano da gestão da prefeita Luiziane Lins (PT). A partir de 2013, na Gestão Roberto Cláudio (PDT), o mesmo levantamento foi adotado como base de dados pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza, sendo amplamente utilizado para os diagnósticos realizados para as zonas especiais de interesse social. É importante ressaltar que, na gestão do prefeito Roberto Cláudio, os recursos captados para novas intervenções em favelas foram substancialmente reduzidos, predominando a execução de conjuntos habitacionais voltados para atender demandas de comunidades que eram alvos de remoções e para o cadastro do Programa Minha Casa Minha Vida.

O novo mapeamento mostra a conformação de corredores de degradação estruturados pelos rios que atravessam o espaço urbano de Fortaleza. A oeste e ao longo do rio Maranguapinho, a degradação é mais intensa, dada a presença de favelas contíguas em toda sua extensão. A leste, a favelização às margens do rio Cocó encontra-se principalmente na parte que antecede o parque de mesmo nome. A cartografia ainda revela que, no litoral oeste, houve um crescimento ainda maior da favelização, mediante a justaposição de comunidades, preenchendo-se vazios remanescentes. Da mesma forma, no litoral leste, edificaram-se novas favelas sobre as dunas ao longo da Praia do Futuro (Figura 5).

Figura 5 – Fortaleza: distribuição espacial de favelas em 2012



Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022) com base no censo realizado pela Fundação Habitafor, (Fortaleza, 2012).

Dessa compreensão mais abrangente, relacionada à precariedade na favela, é possível apontar um conjunto de dinâmicas socioespaciais que facilitam o reconhecimento das transformações presentes na cidade produzida e ocupada pelos mais pobres, via-de-regra, impregnada de conflitos territoriais e disputas fundiárias. Cada vez mais, constata-se a ocorrência de processos em que a precariedade se manifesta de modo mais complexo, associando a favela a outras formas de moradia.

A descentralização da favelização tem se intensificado, consolidando-se cada vez mais. Nas franjas da cidade, a favela é um elemento muitas vezes presente, somando-se a outras formas de moradia precária

nas bordas da cidade, como os loteamentos populares marcados por irregularidades e ilegalidades e os conjuntos habitacionais incompletos e repletos de problemas nas relações com o entorno e com o sítio natural onde foram edificadas. Disso resulta uma periferia fragmentada, com aparência homogênea, porém repleta de diferenças entre suas partes, especialmente na presença de vazios urbanos.

Algumas alterações morfológicas nas áreas de favela e nos bairros populares tornam-se cada vez mais notórias na paisagem urbana de Fortaleza, como decorrência do cenário de crise econômica, na maneira como atingem os mais pobres. Verifica-se o superadensamento das favelas bem localizadas como estratégia de permanência de famílias em setores com maior empregabilidade e necessidade reduzida de deslocamento (Pequeno, 2015). Ganha realce o encortiçamento na favela, mediante a construção de cômodos de aluguel com áreas molhadas compartilhadas, indicando que as moradias coletivas já não ocorrem apenas na parte central da cidade. Da mesma forma, a presença de *kitnets* para locação no interior das favelas, perceptíveis através de vários relógios de medição de energia em um mesmo acesso, revelam a expansão e a diversificação do mercado de locação informal. Estima-se ainda o incremento do percentual de coabitação nos bairros com maior presença de favelas em seu tecido urbano, como apontam os estudos da Fundação João Pinheiro a partir das bases censitárias do IBGE de 2010.

Essa situação aguça problemas ambientais e sanitários, precarizando ainda mais as habitações dos mais pobres. Problemas associados às más condições de ventilação aumentam o quadro de insalubridade nas moradias, tendo como fatores causais a ausência de aberturas e de revestimento, banheiros sem ventilação natural, pé direito abaixo de dois metros, ocupação de todo o lote, estreitamento de vias, lançamento de esgotos a céu aberto e deposição de lixo em espaços residuais nas proximidades.

Especialmente nas favelas mais densas e localizadas nos bairros próximos às centralidades, constata-se alta diversidade. Longe da unicidade do tecido urbano informal, observam-se diferenças entre as partes externas e o miolo da favela. Nas bordas, prevalecem pequenos comércios e serviços informais em unidades de uso misto, principalmente nas partes posicionadas ao longo de vias com maior fluxo. Essas atividades geradoras de trabalho e renda indicam a importância da permanência para a maior parte das famílias que historicamente construíram laços sociais e econômicos com o entorno.

A proximidade de elementos naturais também pode estar associada ao risco ambiental em alguns setores, pois há muitas situações de precariedade atreladas à topografia mais acidentada, como no caso das dunas, nas situações de inundações e de solapamento nas margens de rios e de lagoas, assim como nas áreas sob influência das marés na faixa de praia.

Verifica-se, assim, a precariedade sob diversas formas. Para além da situação fundiária das moradias, do desenho urbano desordenado e do acesso às redes de infraestrutura urbana como o abastecimento de água, o saneamento, a drenagem, a coleta de lixo, a iluminação pública, dentre outros, ampliam-se nos territórios dos assentamentos precários e nos seus respectivos entornos outras atividades em situação fora dos padrões legais. O setor terciário ganha espaço, atendendo às vizinhanças e transformando o uso do solo em boa parte da área envoltória das comunidades. Pode-se citar, por exemplo, o crescimento da compra e venda de imóveis e o mercado de aluguel nas favelas, que utiliza regras próprias e abre portas para a presença do mercado formal.

Os estudos coordenados por Abramo (2009) chamam atenção para a expansão do mercado imobiliário informal em favelas de várias cidades brasileiras, cabendo para a realidade de Fortaleza uma investigação específica para essa temática. Nas favelas mais bem localizadas, como o Campo do América e as Quadras do Santa Cecília, ambas em bairros nobres de Fortaleza, já podem ser encontradas placas de imobiliárias tradicionais da cidade, especialmente nos imóveis posicionados nas bordas e de frente para as vias principais, em um claro exemplo de substituição residencial. Da mesma forma, a autoverticalização se expande nas favelas mais próximas ao centro e nos bairros à beira-mar, onde a empregabilidade em algumas atividades é maior.

Nos últimos anos, também houve uma redução da destinação de recursos para o setor habitacional, passando a prevalecer as chamadas parcerias público-privadas destinadas a territórios onde o setor imobiliário aliado ao Estado apresenta maiores interesses. Em um cenário pouco alentador, os territórios populares marcados pela presença de favelas e considerados como bem localizados tornaram-se alvo de ofensiva de incorporadores, tendo em vista a valorização advinda de investimentos públicos em obras de mobilidade e em decorrência de grandes projetos urbanos. As favelas ao longo dos trilhos por onde passa o Veículo Longo sobre Trilhos (VLT) ou situadas em bairros à beira-mar exemplificam essa situação.

Nesses mesmos assentamentos urbanos precários, frente às condições de insegurança que assolam as cidades brasileiras, notadamente no caso de Fortaleza, verificam-se práticas ilegais e violentas que os estigmatizam, independentemente de sua localização. A intensificação do tráfico de drogas, a disputa entre facções criminosas e a expansão de milícias, somadas à ausência e negligência do Estado, evidenciam um quadro alarmante, provocando remoções forçadas, que aterrorizam seus moradores. Inúmeras comunidades passam a conviver com a instabilidade territorial, tornando-se susceptíveis às remoções em função da valorização imobiliária. Dados por nós coletados nos últimos 13 anos junto aos Escritórios de Direitos

Humanos e ao Núcleo de Habitação e Meio Ambiente da Defensoria Pública do Ceará revelaram um acúmulo de casos de despejos forçados.<sup>10</sup>

Distribuídos de maneira desigual pelo território da RMF, os casos de remoção revelam concentrações espaciais em setores mais valorizados. Há duas situações a serem destacadas: na porção nordeste da cidade, nos bairros próximos à Praia do Futuro, onde ainda se encontram glebas vazias contíguas a várias favelas extremamente adensadas nos últimos anos; e na frente de expansão ao sudeste de Fortaleza, como nos bairros da Grande Messejana, onde ainda remanescem terrenos vazios sob o controle do setor imobiliário em situação de especulação imobiliária. Foram constatadas ações violentas, nem sempre realizadas com autorização legal, mesmo que praticadas em muitos casos pelo Estado (Pequeno, 2020).

Como velhas e recorrentes formas de combate às ocupações irregulares, as remoções poderiam ser compreendidas como estratégia de controle frente às novas favelas da cidade. Contudo, os despejos mais recentes revelam, na realidade, a precariedade e a incapacidade das políticas públicas, seja no enfrentamento da questão da moradia na cidade informal, seja no atendimento ao déficit habitacional entre os mais pobres.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo discutiu o processo de favelização de Fortaleza, especialmente nos últimos 50 anos. As análises dos estudos censitários específicos para comunidades vivendo em favelas desde 1970 revelaram um quadro de processos socioespaciais, o que possibilita uma melhor compreensão do agravamento do problema e as limitações das políticas públicas adotadas para o seu enfrentamento. Nesta pesquisa, adotamos uma divisão temporal da favelização da cidade em três fases distintas, atreladas às diferentes condições espaciais que esses assentamentos assumem segundo o olhar das instituições.

Na primeira fase, a favela é percebida como um espaço marginal, agregando os primeiros fenômenos que revelam o progressivo acúmulo dessa forma de moradia na cidade. Inicialmente, esse tipo de assentamento popular foi reconhecido como destino de retirantes da seca e de vítimas do êxodo rural. Disso

---

<sup>10</sup> Desde 2016, os dados de denúncias de remoções violentas realizadas junto à Defensoria Pública e aos Escritórios de Direitos Humanos, passaram a ser sistematizados pelo Laboratório de Estudos da Habitação, através de um projeto de extensão voltado para dar visibilidade ao problema na cidade, dado o seu agravamento. Mais de 51 mil famílias foram ameaçadas de remoção ou foram efetivamente removidas. Contabilizaram-se mais de 340 casos, cujo mapeamento foi sobreposto a outras dinâmicas socioespaciais. Maiores informações sobre as remoções em Fortaleza podem ser obtidas nos relatórios divulgados pelo LabCidade da FAUUSP, contando com o apoio da Fundação Ford em 2018 e 2020.

decorre a explosiva urbanização de Fortaleza, revelando a macrocefalia da capital cearense no comando da rede urbana, extrapolando, inclusive, os limites estaduais. Esses carecem de aprofundamento investigativo, tendo em vista as diversas possibilidades de explicar a história da cidade através da perspectiva da localização dos mais pobres, antecipando a análise da segregação residencial e da exclusão territorial como dinâmicas que estruturam o espaço urbano.

Nos primeiros levantamentos sobre as favelas de Fortaleza, observa-se que a condição de marginalidade estava desvinculada da periferia, com favelas em espaços residuais, atrelados às vias de expansão do município e às áreas ambientalmente mais frágeis. Contudo, prevalecem como condição principal de diferenciação os interesses do setor imobiliário, notadamente nas favelas mais bem localizadas que passaram a ser alvo de processos de remoção. Com a demarcação das áreas e a quantificação da população desses assentamentos, constatou-se a impossibilidade de deslocamento generalizado das comunidades para conjuntos habitacionais periurbanos.

Na segunda fase, as favelas são reconhecidas como espaços informais, com características diferentes e consideradas inferiores em relação ao que se reconhece como cidade formal. As favelas destacam-se por não seguir regras e por não atender aos parâmetros urbanísticos e construtivos aceitáveis pelos instrumentos de planejamento urbano. Diante da proliferação das favelas em todas as direções de Fortaleza, o conjunto de dinâmicas socioespaciais desse segundo período revela diferenciações quanto aos aspectos morfológicos e localizacionais que caracterizam os assentamentos informais onde viviam os mais pobres. A condição de informalidade promoveu uma maior aceitação da presença de favelas na cidade, exceção feita àquelas posicionadas em situação de vulnerabilidade ambiental, conhecidas como áreas de risco. Afinal, diante de problemas cada vez maiores, restou ao Estado aceitar a favela e buscar medidas paliativas que pudessem trazer melhorias nas condições de vida de seus moradores.

Perceptível de outras maneiras, a informalidade revela-se na cidade segundo diferentes características para além das condições fundiárias, urbanísticas e arquitetônicas, dentre as quais: as relações de trabalho, a mobilidade, o acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos. Tais aspectos sugerem a necessidade cada vez maior de políticas setoriais voltadas para esses assentamentos informais.

Na terceira fase, que vai desde os anos 2000 até os dias atuais, a condição de precariedade desses assentamentos passou a prevalecer sobre as demais. As favelas são consideradas diferentes do restante da cidade, especialmente pelas piores condições de vida, se comparadas aos padrões definidos por gestores e instrumentos de planejamento vigentes nos seus arredores. Para além de sua diversificação, as favelas passaram a se somar a outros tipos de assentamentos urbanos precários. Contudo, a favelização ainda

remanesce como forma de moradia mais representativa dos mais pobres, disseminando-se pela cidade e exacerbando as disparidades socioespaciais.

Por fim, cabe mencionar que, em meio aos processos que caracterizam esse último período, observou-se a retomada de algumas práticas espaciais, como a instabilidade territorial das favelas diante do aumento das remoções forçadas desde os anos 2010. Ademais, o agravamento das condições de moradia precária na favela e a necessidade de regularização urbanística e fundiária apontam para a necessidade urgente de políticas territoriais específicas para favelas, que possibilitem o enfrentamento dos diversos aspectos que as caracterizam como assentamentos urbanos precários.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e à Fundação Ford pelo financiamento das pesquisas que fundamentaram os temas aqui discutidos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRAMO, P. **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.

ABRAMO, P. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

ALDIGUERI C. R. **Metamorfose da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ANDRADE, M. J. F. S. (2012) **Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade, 1810-1933**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARVALHO, O. Nordeste: a falta que o planejamento faz. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, B.; GALVÃO, A. C. F. (org.). **Regiões e cidade, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

CASTRO, J. L. **Fatores de localização e de extensão da cidade de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária da UFC, 1977.

CAVALCANTE, E. O. **Os meandros do habitar na metrópole: expansão urbana e controle territorial na produção do litoral de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

CEARÁ. Governo Estadual. **Adensamentos Favelados de Fortaleza**. Fortaleza: Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza. 1985.

CEARÁ. Governo Estadual. **Adensamentos Favelados de Fortaleza**. Secretaria de Trabalho e Ação Social / Cohab-CE. Fortaleza, 1992.

CORREA, R. L. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. in VASCONCELOS, P. et al. (org.). **A cidade contemporânea: segregação residencial**. São Paulo: Contexto, 2013.

COSTA, M. C. L. **Le discours hygiéniste et la mise en ordre de l'espace urbain de Fortaleza, au Brésil**. Tese. (Doutorado em Geografia). Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Paris, 2012.

DENALDI, R.; ROSA, J. S. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano local habitacional de interesse social de Fortaleza**. Fortaleza: Fundação Habitafor, 2012.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano geral de intervenção em áreas de risco – Habitar Brasil-BID**. Fortaleza: Comissão de Habitação, 2001.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Programa Integrado de Desfavelamento – estudo preliminar**. Fortaleza: Fundação do Serviço Social de Fortaleza, 1973.

JUCÁ G. M. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza**. Fortaleza: Anna Blume, 1992.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2016.

MARQUES, E. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

PEARLMANN, J. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

PEQUENO, R. **Desenvolvimento e degradação ambiental no espaço intraurbano de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PEQUENO, R. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XII, p. 35, 2008.

PEQUENO, R. Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (org.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

PEQUENO, R. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (org.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

PEQUENO, R. Balanço das intervenções urbanísticas em assentamentos precários em Fortaleza: dimensionamento, problematização e perspectivas. In: OLIVEIRA, P.; FERREIRA, L.; IACOVINI, V. (org.). **Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas**. São Paulo, Peabiru TCA / Coletivo Lablaje, 2019.

PEQUENO, R. Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (org.). **Cartografia dos territórios populares: produção, transitoriedade e despossessão**. Observatório de Remoções. Relatório bianual 2019-2020. São Paulo, FAUUSP, 2020.

PEQUENO, R.; CARVALHO, P. Notas preliminares sobre as ações do PAC - urbanização de favelas em Fortaleza. In: CARDOSO, A.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil - um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

PEQUENO, R. et al. Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza: avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2022.

RIOS, K. **Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932**. Dissertação (Mestrado em História). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

ROY, A. Urban informality: toward an epistemology of planning. **Journal of the American Planning Association**, Spring, v. 71, n. 2, pp. 147-158, 2005.

SANTOS, M. **A pobreza urbana**. São Paulo, EDUSP, 2013.

SILVA, J. B. **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza, Multigraf, 1992.

SILVA NETO, M. L. **Extensores urbanos: o caso da cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade de São Paulo, 1990.

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