

# O PREÇO QUE NÃO SE PAGA: A CORRELAÇÃO ENTRE O ESPAÇO URBANO IRREGULAR DO NUI TERRA PROMETIDA E A FORMATAÇÃO DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DE SEUS MORADORES (ST7)

**Almir Mariano de Sousa Júnior**

Universidade Federal Rural do Semi-Árido | almir.mariano@ufersa.edu.br

**Tháís Frota Ferreira Cavalcante**

Universidade Federal Rural do Semi-Árido | t.frota@outlook.com

**Cícero de França Neto**

Universidade Federal Rural do Semi-Árido | cicerofranca7@gmail.com

**Francisco Caio Bezerra de Queiroz**

Universidade Federal Rural do Semi-Árido | caioqz13@gmail.com

---

## Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

---

**Resumo:** A formação das cidades capitalistas contemporâneas é marcada pela segregação espacial descrita sob renda e cor daqueles que estão nos “delimitadores” da sociedade. Em Fortaleza/CE essa realidade é evidenciada nas circunstâncias submetidas aos Núcleos Urbanos Informais - NUIs. Especificamente o NUI Terra Prometida é marcado por conflitos territoriais, ambientais e sociais, tela que reflete a realidade habitacional local. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo discutir a reverberação da conjuntura urbana do NUI Terra Prometida no perfil socioeconômico dos moradores. Para isso apanhou-se produções científicas sobre a produção capitalista das cidades, a gestão habitacional fortalezense e a regularização fundiária urbana enquanto instrumento do regramento urbanístico. Além disso, realizou-se análise espacial, visitas *in loco* e aplicação de questionários, com intuito de descrever a situação socioterritorial. Como resultado, observa-se indissociáveis relações entre a formação do perfil social com o acesso a serviços urbanos e a oportunidades, como resíduo de proposital descaso gerencial e ineficiência de políticas setoriais.

**Palavras-chave:** REURB-S; Habitação; Segregação socioespacial; Cidade capitalista; Fortaleza/CE.

## THE PRICE THAT ISN'T PAID: THE CORRELATION BETWEEN THE IRREGULAR URBAN SPACE OF THE NUI TERRA PROMETIDA AND THE SHAPING OF ITS RESIDENTS' SOCIOECONOMIC PROFILE

**Abstract:** *The structure of contemporary capitalist cities is marked by spatial segregation defined by income and race of those who are in the "delimiters" of society. In Fortaleza/CE, this reality is evidenced in the particular circumstances of the Informal Urban Nuclei - NUIs. Specifically, the NUI Terra Prometida is marked by territorial, environmental and social conflicts, reflecting the local housing reality. In this sense, this paper aims to discuss the reverberation of the urban situation of the NUI Terra Prometida on the socioeconomic profile of its residents. To this end, scientific productions on the capitalist production of cities, housing management in Fortaleza and urban land regularization as an instrument of urban regulation were collected. In addition, spatial analysis, on-site visits and application of questionnaires were carried out, with the aim of describing the socio-territorial situation. As a result, an inseparable relationship is observed between the formation of the social profile and access to urban services and opportunities, as a result of deliberate managerial neglect and inefficiency of sectoral policies.*

**Keywords:** REURB-S; Housing; Socio-spatial segregation; Capitalist city; Fortaleza/CE.

---

## EL PRECIO QUE NO SE PAGA: LA CORRELACIÓN ENTRE EL ESPACIO URBANO IRREGULAR DE NUI TERRA PROMETIDA Y EL FORMATO DEL PERFIL SOCIOECONÓMICO DE SUS RESIDENTES

**Resumen:** *El formato de las ciudades capitalistas contemporáneas está marcado por la segregación espacial descrita por los ingresos y el color de quienes se encuentran dentro de los "límites" de la sociedad. En Fortaleza/CE esta realidad se evidencia en las circunstancias presentadas a los Núcleos Urbanos Informales - NUI. En concreto, NUI Terra Prometida está marcada por conflictos territoriales, ambientales y sociales, un lienzo que refleja la realidad habitacional local. En este sentido, el presente trabajo pretende discutir la repercusión de la situación urbana de NUI Terra Prometida en el perfil socioeconómico de sus residentes. Para ello, se recogieron producciones científicas sobre la producción capitalista de las ciudades, la gestión de la vivienda en Fortaleza y la regularización del suelo urbano como instrumento de planificación urbana. Además, se realizaron análisis espaciales, visitas in situ y cuestionarios, con el objetivo de describir la situación socioterritorial. Como resultado, existe una relación inseparable entre el formato del perfil social y el acceso a servicios y oportunidades urbanas, como resultado de una negligencia administrativa deliberada y de la ineficiencia de las políticas sectoriales.*

**Palabras clave:** REURB-S; Alojamiento; Segregación socioespacial; Ciudad capitalista; Fortaleza/CE.

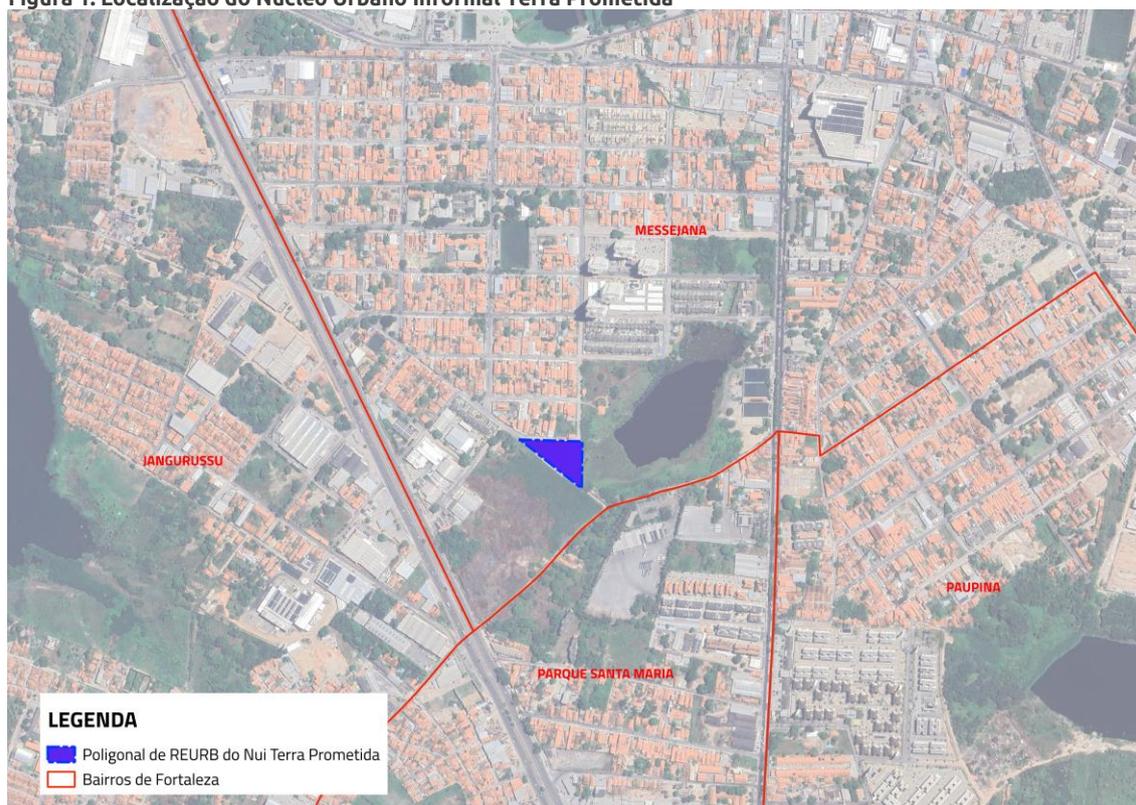
## INTRODUÇÃO

A segregação socioespacial é sem dúvida um dos efeitos mais sensíveis ao olhar de quem observa a produção das cidades contemporâneas. Em Fortaleza – CE, quarta maior cidade do Brasil, essa realidade é descrita pela forma de ocupação do território, a distribuição das classes sociais e o empreendimento das forças do estado. Ao atermos as áreas irregulares, aqui denominadas como Núcleos Urbanos Irregulares – NUIs, denota-se uma clara organização da cidade pautada na seletividade das classes, descritas pela sua renda e a cor de pele, associada a uma crise habitacional.

Nesse cenário, Fortaleza conta com ao menos 856 NUIs, de caráter público e privado, marca de uma produção desordenada da cidade, que tampouco atendem às prescrições mínimas para ocupação do território. As realidades dessas localidades são múltiplas: quando próximas de áreas que se valorizaram com o tempo, atraem para si certa infraestrutura e recortam parte de sua população, passando por um processo de transformação territorial pautado na valorização do solo e da provisão habitacional como *commodity*. Essa não é a regra pois, quando estão situados em áreas periféricas, em áreas de risco, encostas, margens de rios, dentre outros, são apenas o solo residual da especulação e da tessitura do capital.

Entre esses núcleos e contexto, está o Terra Prometida, situado na parcela sudeste da capital cearense e próximo a cidade de Eusébio/CE. Não só fruto da (re)produção desigual do território, o NUI Terra Prometida também é amostra dos resultados das tentativas de implementação de políticas corretivas dos dilemas existentes, ainda que algumas pautadas na contradição e ineficiência. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo discutir a reverberação da conjuntura urbana do NUI Terra Prometida no perfil socioeconômico dos moradores.

Figura 1: Localização do Núcleo Urbano Informal Terra Prometida



Nota: Dados espaciais de IBGE (2024), Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024) e Prefeitura de Fortaleza (2024). Projeção Universal Transversal de Mercator (UTM), Datum Sirgas 2000, Zona 24 Sul.  
Fonte: Os autores (2024).

Entender a realidade socioterritorial do NUI Terra Prometida se perfaz pertinente quando se considera o avolumado número de assentamentos irregulares existentes em Fortaleza, dando abertura para o aprofundamento da visão dessas áreas e consubstanciar a formação particularizada de ações de promoção de acesso à terra regular. Ainda, permite a interface com outras políticas setoriais assistenciais, tais quais voltadas a saúde, a distribuição de renda, mobilidade, acesso a oportunidades e qualidade de vida urbana. Essa conjuntura oferece, por si só, relevante associação de dados para a compreensão das adversidades e permite a formação de ações mais positivas sobre o território e as pessoas.

Para isso, mitologicamente, o trabalho estrutura-se em duas partes, a primeira focada na concepção teórica e conceitual, e a segunda na interpretação da realidade local baseada na observação de campo e consulta legislativa. Inicialmente, foi realizada pesquisa bibliográfica para entender as chaves teóricas relevantes a compreensão da produção capitalista das cidades contemporâneas e a formação histórico-morfológica do NUI Terra Prometida. As produções de Oliveira (1972), Singer (1982), Bolaffi (1982), Maricato (1999; 2009; 2013) e Boterman, Musterd e Manting (2020) foram imprescindíveis para essa conformação teórica. A segunda metade foi pautada na aplicação de questionários com os moradores no formato porta-a-porta, para coleta de dados como tempo de ocupação, raça, renda, profissão e escolaridade (dados esses que estão associados ao processo de regularização fundiária executado no NUI), a análise espacial, pela observação da infraestrutura essencial implantada

e o acesso a oportunidades, valendo-se de visitas *in loco*; e pela descrição do arcabouço técnico e normativo do processo de REURB na Prefeitura de Fortaleza. Os dados primários obtidos foram sistematizados por meio de planilhas e foram analisados e discutidos por meio de gráficos e tabelas.

As associações das chaves teóricas aos dados coletados empiricamente estão divididas em três partes. A primeira dela, que ensaia os conceitos, problemas e relações, produtos da produção capitalista das cidades latino-americanas, associadas a formatação do perfil socioeconômico de seus moradores. A segunda explana a estrutura da política habitacional de Fortaleza, suas ações e tentativas de execução no NUI Terra Prometida. A terceira realiza uma descrição do perfil socioeconômico do NUI Terra Prometida associando-o a realidade urbana e ambiental identificada.

## **A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL DAS CIDADES CAPITALISTAS LATINO-AMERICANAS**

Na ordem do capital, toda produção se transforma em mercadoria, ao passo que o valor de troca do produto em forma mercadoria sobressai o valor de uso inerente a este. Carlos (2015) compreende que a dialética traçada pela produção capitalista detém o poder de orientar as relações sociais, haja visto que o trabalho concebe a essência destas. Contudo, distante das demais mercadorias, a produção do espaço compete à criação das condições de reprodução da vida, por conta disso as dimensões de uso e apropriação do espaço como mercadoria são recolocadas e aprofundadas (Alvarez, 2015).

Lefebvre (2004) trata o espaço não somente como um meio indiferente, um palco onde a luta de classes encena, mas sim o conjunto de locais onde a mais valia se forma, se realiza e se distribui. O espaço é objeto e produto do trabalho social. Sua peculiaridade está imbuída na elevação que seu valor de troca tem perante a constante possibilidade de transformação do seu valor de uso, por meio da construção, destruição e reconstrução de seus ambientes, imóveis e infraestruturas (Volochnko, 2015).

Embora o valor de uso prevaleça no cotidiano dos trabalhadores, estes últimos não são imunes à lógica de mercado do sistema capitalista, não havendo como fugir da valorização ou da desvalorização que suas moradias - primordialmente, servindo a função de morar - sofrem na dinâmica de especulação imobiliária (Chaves, 2019). Harvey (1980) confirma que a economia de troca penetra e exerce controle sobre cada e todos os aspectos da vida social e privada.

Nesse passo, a construção do espaço urbano, que deveria ser pensado para as pessoas, logra na produção de cidades projetadas somente para o lucro. Sobre isso, Alvarez (2015) questiona a origem temporal da formação de cidades como negócio e reflete que, embora com o mesmo nome, a categoria cidade - como se encontra atualmente - não tem caráter trans-histórico.

Destarte, somente é possível pensar nas particularidades e efeitos das cidades capitalistas em seus respectivos contextos.

Estando entre as características basilares das cidades do modo de produção capitalista a presença de contradições materiais. Ora, o capital é fruto da dialética de classes, não se faz diferente a reprodução capitalista do espaço: ela molda e é moldada pelas desigualdades. Não obstante, Carlos (2015) explica que esse processo contraditório encontra seus limites por meio de crises periódicas, ou seja, a dialética que surge do capitalismo é a mesma que o destrói.

O que não se pode negar é que, na cidade capitalista, não há lugar nem vez para a classe que trabalha. Concorda Singer (1982) ao assinalar que a propriedade privada dos espaços urbanos transforma a renda requisito de ocupação legal das cidades. Diante disso, o solo urbano é distribuído a partir de uma hierarquização que expressa desigualdade e segregação socioespacial. Monteiro e Veras (2017) apontam que esse fenômeno reflete nas formas de habitar, sendo constantes as ocupações irregulares de espaços públicos e privados, assim como de áreas ambientalmente frágeis, entre elas, as margens de rios e encostas.

Mesmo sendo todos os instrumentos e bens urbanos socialmente produzidos, existe uma distribuição das vantagens e desvantagens da cidade promovida pelo critério da apropriação privada de uma localização (Villaça, 1986). A classe dominante detém para si a melhor localização, aquela provida de valor, infraestrutura, mobilidade, segurança, saneamento, educação, e tudo mais que se puder propor. Na contramão, para a classe que trabalha resta - pois aqui não existe escolha - os terrenos mais distantes, mais desvalorizados e desprovidos do que os anteriores têm (Souza; Samora, 2022). Eis a retratação da distribuição desigual do espaço urbano denominada de segregação urbana.

A expansão desordenada da cidade é reforçada pela ação do Estado, ao passo que este intervém na produção do espaço urbano para regulamentar as alianças entre os setores fundiário, imobiliário e financeiro. O poder estatal movimenta o solo urbano de várias maneiras: desapropria, remove, permuta, desmembra ou remembra lotes, implanta ou retira infraestruturas e serviços. De maneira geral, o fluxo é estar sempre criando centralidades que dominam o lucro e expulsando, para a periferia, a pobreza (Carlos, 2015; Alvarez, 2015).

O controle espacial do Estado é orientado pelo método de localização dos equipamentos públicos, da infraestrutura urbana, do comércio e dos serviços em pontos estratégicos para a classe dominante (Alves; Bueno, 2022). Nesse passo, Maricato (1996) compreende que os processos de transformações sociais, econômicas e políticas se desenrolam em uma configuração espacial moldada pela diferenciação, que não se preocupa em desassistir parte da população de serviços básicos para sua existência.

No mesmo liame, não apresenta grandes diferenças o problema da habitação no país, uma vez que a produção de moradias não encontra vínculo com as necessidades de vida digna da população, pelo contrário, é engessada na dinâmica dos interesses do capital imobiliário e

financeiro. A percepção desta problemática, quando direcionada ao papel do Estado, só confirma que, embora o investimento massivo de recursos supostamente direcionados para o seu combate exista, esta ainda persiste na materialidade brasileira (Bolaffi, 1982).

À procura por atender as demandas sociais vinculadas ao problema da habitação, o poder público assume, teoricamente, a responsabilidade de implementar programas de caráter habitacional destinados à população de baixa renda. O dever-ser montado por grandes políticas públicas nacionais está bruscamente distante do ser do fato urbano e dos índices de déficit habitacional no país, sobretudo quando diz respeito às famílias de baixa renda, acomodadas, majoritariamente, em assentamentos irregulares e periféricos.

Uma morfologia destes núcleos urbanos em condições de ilegalidade e de marginalidade é a do conjunto habitacional. Nestas situações, a emergência de moradias informais não advém da ocupação por pessoas sem acesso à moradia, devido a omissão do Estado, pelo contrário, o último é promotor da irregularidade, quando produz unidades habitacionais desvirtuadas dos parâmetros de parcelamento do solo, de garantia de infraestrutura e serviços e de requisitos jurídicos inerentes ao registro (Lima; Freitas; Cardoso, 2019; Gonçalves; Santos, 2021).

Não há cessar fogos quando se trata da luta da classe trabalhadora por moradia. Quando ocupam, são despejados; quando recebem do Estado, não se tornam proprietários; quando detêm os direitos reais, são segregados de equipamentos públicos. A espoliação urbana mira nos mais pobres, não somente pelas forças de mercado, como também pela atuação estatal, logo a transformação e manutenção das condições mínimas para ofertar moradia digna adequada e cidade às áreas marginalizadas são fruto de conquistas protagonizadas pela população de baixa renda (Kowarick, 2019).

Embora diante da aceção de que o movimento de segregação socioespacial é fenômeno de uma dialética estrutural, faz-se preciso, no plano particular, pensar, gerir e implementar políticas públicas curativas da realidade de provisão habitacional adequada e regular e de acesso à serviços e infraestrutura urbana integrada aos seus parâmetros de habitabilidade. A seção a qual se adentra delineia um dos direcionamentos estatais da Prefeitura de Fortaleza, órgão do Poder Executivo que gere o município ao qual à área de estudo se localiza.

## **DA ESTRUTURA DA POLÍTICA HABITACIONAL DE FORTALEZA E SUAS FERRAMENTAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL**

O denunciado problema habitacional das cidades brasileiras se estende as realidades mais distintas: dos grandes centros urbanizados, as cidades médias e pequenas. Isso porque a habitação, bem indivisível e fixado geograficamente, implica necessariamente na dependência da terra, onde quer que esteja localizada (Valença, 2001). A casa reúne atributos produtivos e simbólicos que a tornam um bem de alto valor, o que dificulta sua aquisição para

uma parcela significativa da população no mercado formal e regulamentado. Nesse cenário, o Estado surge como um agente com potencial para oferecer soluções ao déficit habitacional, seja por meio da elaboração e execução de políticas públicas voltadas para a aquisição da habitação, ou mesmo de ações de regularização fundiária. É compreensível que podem haver diferenças quanto aos modos e soluções tomadas por aqueles que estão incluídos nos debates que estruturam políticas habitacionais, mas, em via de regra, entende-se algo similar ao que Maricato (1999) aponta: a terra, no que compete às cidades e a provisão habitacional, vai se apresentar enquanto um elemento de entrave, um nó.

Em Fortaleza, o arcabouço institucional para o enfrentamento do déficit de moradias e das problemáticas supracitadas é estruturado tanto por políticas, legislações e ações efetivas no espaço. Além da provisão de habitação de interesse social, macrozoneamento pautado também na consideração das multiplicidades do território – com o direcionamento de áreas da cidade para o fim social – destacam-se as ações de regularização fundiária, que buscam sobretudo a garantia do acesso à terra regularizada, que em seu momento impõe condições para a exigência da provisão de infraestrutura essencial, conforme preconiza a Lei Federal 13.465/2017.

Com o objetivo de ampliar e tornar mais efetiva a regularização fundiária dos núcleos de Fortaleza, a legislação municipal prevê, no artigo 4º da Lei Complementar nº 334/2022, a possibilidade de celebrar contratos e convênios, conforme o que se segue:

Cabe destacar que a Regularização Fundiária é uma obrigação do Poder Público, que deve ser implementada para atender ao preceito constitucional de garantir a função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana, visando diminuir a exclusão territorial, para ampliar o acesso aos bens e serviços da cidade, promover o reconhecimento dos direitos sociais de qualidade de vida dos cidadãos e de moradia digna, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal Brasileira, e não pode ser implementada sem o conhecimento pormenorizado de cada área por regularizar (Lei Complementar nº 334/2022).

Entre as ações empregadas a nível de REURB, está o programa ReurbFOR. Com diversas parcerias com universidades estaduais e federais, do Ceará e de outros estados, o programa já efetivou diversas ações de REURBS em vários núcleos da capital, inclusive no NUI Terra Prometida. Avaliando a distribuição da responsabilidade administrativa e da capacidade gerencial das demandas habitacionais, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional – HABITAFOR, é regida pela Política Habitacional de Interesse Social - PHIS, instituída pela Lei Ordinária nº 8.918 de 29 de dezembro de 2004 (Fortaleza, 2004). Por sua vez, a referida política tem por objetivo a sanar o déficit quali-quantitativo no município.

Ao avaliarmos a PHIS, é possível observar que ela está estruturada sob quatro pilares: o primeiro, focado na garantia da oferta de unidades habitacionais, focado exclusivamente na diminuição quantitativa da demanda reprimida; o segundo, a exigência de moradia digna, com acesso aos serviços urbanos e infraestruturas essenciais; o terceiro, diz respeito a realização de melhorias habitacionais por meio de intervenções em moradias preexistentes e que não

atendam as condições mínimas de habitabilidade; e o quarto e último, o intuito da permanência na moradia, assegurada por uma visão em que esteja socialmente incluída.

Essas interpretações, apesar de fundamentais e guiarem adequados nortes para a provisão habitacional, abarcando as múltiplas visões da qual o olhar sob a problemática habitacional requer, enfrentam problemas em sua execução, em face a um problema não restrito a Fortaleza: a falta de recurso e desacelerado provisão de novas habitações. Resta dentre os ambiciosos pilares, a execução das ações aquelas voltadas a regularização das moradias já existentes. Não que seja menor, mas distante da solução.

É importante aqui destacar que a REURB se refere a um conjunto de ações desprendidas para alcançar a regularidade jurídica e adequação urbanística necessária para ocupações clandestinas e a titulação de seus ocupantes como proprietários. Essa atividade em seu âmago – e acompanhado da boa vontade daqueles que estão no poder – viabilizam a provisão de certas melhorias. Isso se dar, por exemplo, por bairros inteiros estarem inseridos em situações irregulares, impedindo assim que o poder público provenha com acesso à água, luz, pavimentação, dentre outros.

Diante desse contexto de desigual acesso à terra jurídica e provida de condições urbanas e habitacionais adequados os projetos e atividades desenvolvidos no âmbito da administração pública ainda são insuficientes para conter a demanda reprimida de aproximadamente um milhão de moradores em quase 250 mil imóveis em assentamentos irregulares, que correspondem a aproximadamente 12% da área total do município (Fortaleza, 2016).

Ainda que existam esforços para se reverter essa conjuntura, efetivar a regularização fundiária de modo pleno em Fortaleza ainda refere-se ao enfrentamento de inúmeros obstáculos, sejam eles de ordem física (como áreas de difícil acesso, domicílios que demandam obras ou imóveis que não atendem aos critérios mínimos de habitabilidade), jurídica (como alterações legislativas e ações judiciais inesperadas) ou social (como resistência da população, conflitos familiares e restrições impostas por organizações criminosas).

Conforme disposto no artigo 13, incisos I e II, da Lei 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) é dividida em duas modalidades, sendo estas: a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E). Enquanto a REURB-S abrange núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda – conforme definição estabelecida pelo próprio município - a REURB-E abrange os demais núcleos informais que não se enquadram como de baixa renda para os fins da REURB-S.

Ocorre que, embora a municipalidade tenha mapeados os assentamentos precários, há uma carência no que compete a informações detalhadas sobre as particularidades intrínsecas a esses núcleos urbanos. Tal conjuntura exige uma coleta aprofundada acerca de dados tais como o perfil das famílias residentes em tais localidades, as características desses imóveis, entre outros. Desse modo, o projeto ReurbFor, em parceria com o Núcleo de Pesquisa e

Extensão Acesso à Terra Urbanizada - o qual é o responsável por executar as atividades de regularização fundiária do NUI Terra Prometida – realizou o levantamento do perfil socioeconômico de tal localidade para fins de regularização fundiária, conforme o que se segue.

## O PERFIL SOCIOECONÔMICO DO NUI TERRA PROMETIDA: DA RUA AO BOLSO

As tramas urbanas que demarcam a relação conflituosa entre o poder público e o corpo-território do NUI Terra Prometida não é fato restrito ao caso. Ressalvadas suas especificidades microscópicas, a conformação da comunidade nesta localização de Fortaleza orbita na lógica de distribuição do produto moradia no espaço e, de igual maneira, da capacidade socioeconômica dos sujeitos que nela passam a habitar perante o consumo dessa mesma mercadoria. Agregando nome ao fenômeno, a segregação urbana é efeito do ciclo do capital imobiliário, que monta e remonta o quebra-cabeça que é a cidade por localidades de forte homogeneidade social que, no momento em que são comparadas, expressam uma disparidade social (Castells, 1983).

As barreiras socialmente impostas que impedem o acesso ao solo urbanizado e a moradia são problemáticas cotidianamente entregues nas mãos da classe que do trabalho vive. Havendo de encontrar solução para tanto, a população pobre se vê obrigada a ocupar áreas da cidade consideradas de vulnerabilidade socioambiental, áreas de preservação permanente ou de risco nas cidades, áreas abandonadas ou precárias (Maricato, 2009), sendo exemplo a área objeto deste estudo.

O NUI Terra Prometida, conforme dados coletados em levantamento planialtimétrico e cadastro físico para fins de Reurb, é conformado atualmente por 49 lotes, divididos em 2 quadras. Todos esses lotes foram visitados pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, entretanto somente 67,34% foram compactados com o sucesso de responder a todo o questionário. Outros 16% dos imóveis apresentam cadastros pendentes (Tabela 1).

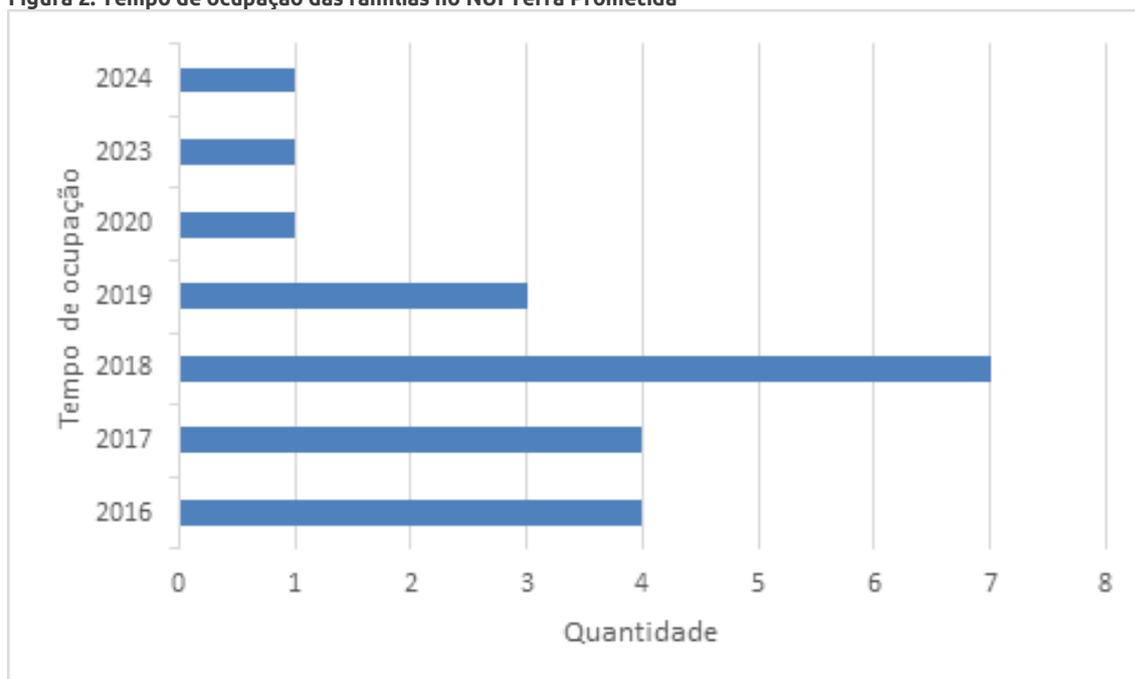
**Tabela 1: Situação cadastral dos imóveis do NUI Terra Prometida**

Situação cadastral	Moradores	
	Quantidade	Porcentagem
Visitados	49	100%
Sucesso	33	67,34%
Pendentes	16	32,66%

Nota: Dados do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).  
Fonte: os autores (2024).

Ao analisarmos a configuração temporal do núcleo, é possível observar que os moradores que responderam ao questionário firmaram residência relativamente recente no NUI, mais especificamente a partir do ano de 2016; e tendo a maior parte de seus moradores (14,28%) iniciado a ocupação em 2018 (Figura 2).

Figura 2: Tempo de ocupação das famílias no NUI Terra Prometida



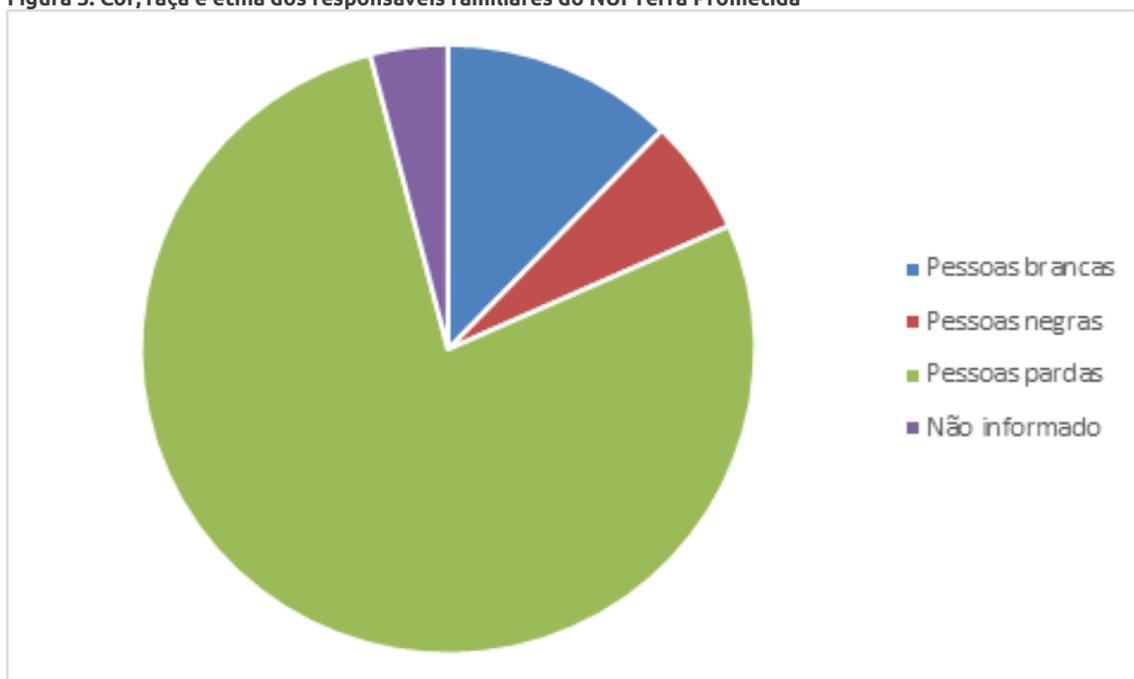
Nota: Dados do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).  
Fonte: Os autores (2024).

Observando o histórico do NUI Terra Prometida, encontra-se resposta para este padrão, uma vez que este é proveniente de ocupação realizada em 2016 por 66 (sessenta e seis) famílias, que não possuíam moradia própria ou condições financeiras para adquiri-las no mercado formal. Inicialmente, o assentamento do NUI foi realizado a partir da construção de barracos de restos de madeira, lona e papelão, tanto para acomodar as famílias, quanto para garantir a demarcação do espaço.

Maricato (1996) afirma que a sociedade brasileira vive a industrialização dos baixos salários, como também vive a urbanização dos baixos salários, fazendo entender que a provisão habitacional inerente às áreas invadidas ou loteamentos ilegais não tem contribuição técnica, observância a leis urbanísticas, tampouco titulação de propriedade de seus ocupantes. O fazer urbano destes espaços é exclusivamente fruto de uma força de trabalho barata, doméstica e segregada, que opera aos fins de semana na construção de suas próprias casas (Oliveira, 1972; Maricato, 2013).

Ao analisarmos o critério cor, raça e etnia dos responsáveis pelo núcleo familiar (Figura 3), viu-se que prevalece a maior ocorrência de população parda, correspondendo a 77,55%, ao passo em que 12,24% e 6,12% representam os percentuais de pessoas brancas e negras, respectivamente; e 4,08% não informaram sobre sua cor.

Figura 3: Cor, raça e etnia dos responsáveis familiares do NUI Terra Prometida



Nota: Dados do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).  
Fonte: Os autores (2024).

O isolamento da pobreza pela discriminação de cor, raça e etnia, vinculada ao desemprego/subemprego e à ausência de cidadania, reproduz uma exclusão ambiental que se reafirma a partir de uma ilegalidade generalizada direcionada aos indivíduos da periferia: nas condições de moradia, nas relações de trabalho, na ação da polícia, dentre outros. (Maricato, 1996; Bittencourt *et al.* 2021; Marques; França, 2020). Não é discordante a confrontação desses apontamentos com a realidade encontrada no NUI Terra Prometida, com população em maioria negra, os moradores da comunidade traçam a linha do perfil racial da parte da sociedade privada do acesso a moradia regularizada e desprovida de infraestrutura.

Já na discussão sobre os aspectos da renda mensal das famílias do NUI Terra Prometida (Tabela 2), é expressivo o número destas sem renda (28,57%) e com renda de  $\frac{1}{2}$  até 1 salário-mínimo (38,77%), ao passo que na faixa de meio, de 1 até 2 e 2 até 3 salários-mínimos, verificou-se a quantidade de 4,08%, 14,28% e 12,24% respectivamente.

**Tabela 2: Renda familiar do NUI Terra Prometida**

Renda	Famílias	
	Quantidade de famílias	Porcentagem
Até ½ salário-mínimo	2	4,08%
De ½ até 1 salário-mínimo	19	38,77%
De 1 até 2 salários-mínimos	7	14,28%
De 2 até 3 salários-mínimos	6	12,24%
Sem renda	14	28,57%

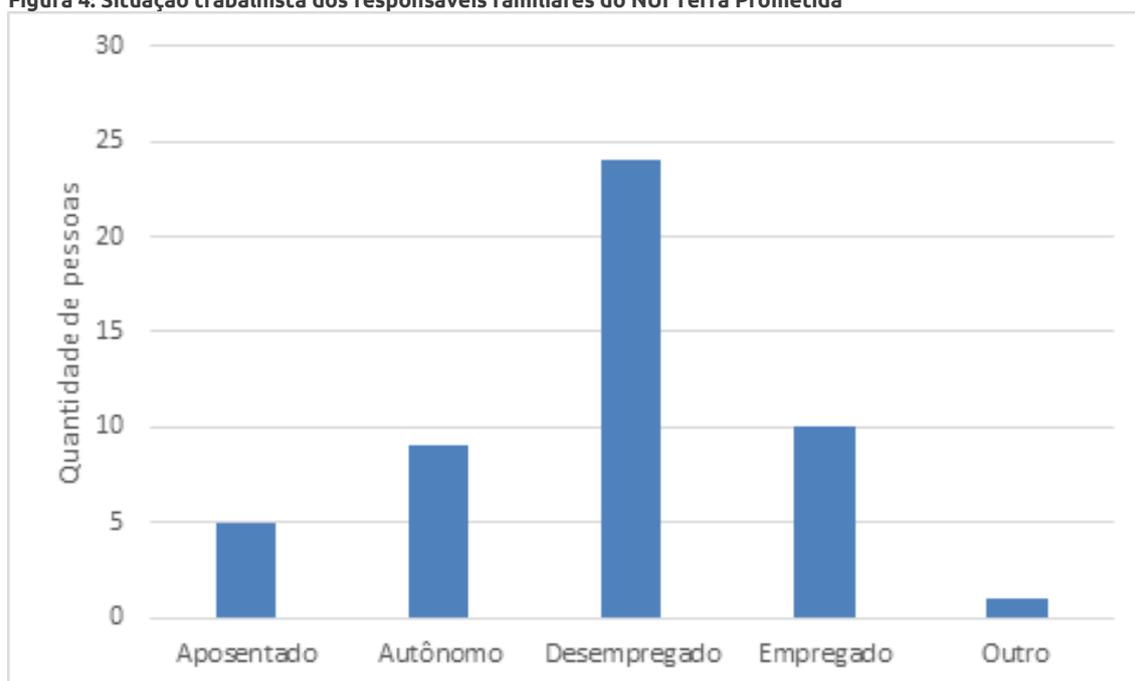
Nota: Dados do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).

Fonte: os autores (2024).

Ao associarmos os valores de renda, com os dados de raça, sobrepondo-os a realidade territorial já denunciada do NUI Terra Prometida, trazemos mais um reforço aos argumentos de Marques e França (2020), Feitosa *et al.* (2021) e Villaça (2001), de que a configuração do espaço das cidades brasileiras obedece a lógica da segregação em função do perfil econômico dos seus habitantes. A maior parte da população ali residente margeia a pobreza, quando não estão inseridas completamente na pobreza extrema - embora as políticas do país utilizem critérios diferentes e até incoerentes entre si (Silva; Vieira; Yoshizaki, 2023) -, reflexo também dos altos índices de desemprego identificado.

Correlacionada ao baixo rendimento mensal das famílias do NUI do Terra Prometida, encontra-se a situação trabalhista (Figura 4), na qual quase metade da população (48,98%) está desempregada. Ademais, viu-se que outros 10,20% estão aposentados, 18,36% autônomos e 20,41% empregados.

Figura 4: Situação trabalhista dos responsáveis familiares do NUI Terra Prometida



Nota: Dados do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).  
Fonte: Os autores (2024).

É expressiva a quantidade de responsáveis familiares sem qualquer renda. Isso reflete, em sua toada, a submissão daqueles sem recursos financeiros para adquirir a sua moradia de forma legal, descrita pelo mercado imobiliário, às saídas das invasões; esses índices corroboram com Rolleri e De Alencar (2020) quando elencam o desemprego como um dos principais fatores que predispõe as ocupações irregulares.

Pensar as desigualdades sociais a partir de uma distribuição espacial é essencialmente analisar as nuances da segregação socioespacial. Para isso, múltiplas são as dimensões que, consubstanciadas, criam as facetas deste fenômeno. Boterman, Musterd e Manting (2020), ao realizarem esse tipo de pesquisa em bairros da região metropolitana de Amsterdã, na Holanda, basearam-se em categorias como renda, escolaridade, idade, profissão, setores de emprego e histórico de migração, a fim de combinar esses dados e apontar os níveis de segregação que a população de cada bairro se inseria.

A justificativa em analisar tais dimensões mora na compreensão voltada ao fenômeno de fragmentação e polarização socioeconômica das cidades contemporâneas (Bourdieu; Passeron, 1990). Com a globalização, a composição dos trabalhadores se ramificou e se especializou drasticamente nas últimas décadas, convive com isto o direcionamento destes indivíduos a localizações específicas dos espaços urbanos (Boterman *et al.*, 2018). Ou seja, a profissão da população, conseqüentemente sua renda, são condições que interferem aonde ela irá morar dentro da cidade, logo pessoas com empregos e salários semelhantes tendem – uma variável, não uma constante – a coabitar nos mesmos espaços.

De maneira semelhante, mas com particularidades que distinguem os contextos geográficos e sociais de ambas as cidades, conclui-se, perante tanto, que os moradores do NUI Terra

Prometida detêm categorias profissionais análogas e faixas de renda aproximadas. São, em unidade, trabalhadores e, em sua maioria, pessoas de baixa renda.

O grau de instrução das pessoas que residem no NUI Terra Prometida (Tabela 3) teve grande representação de concluintes do ensino médio, 42,85% dos entrevistados.

**Tabela 3: Escolaridade dos responsáveis familiares do NUI Terra Prometida**

Escolaridade	Pessoas	
	Quantidade de pessoas	Porcentagem
Pré-escola	1	2,04%
Ensino fundamental completo	2	4,08%
Ensino fundamental incompleto	11	22,45%
Ensino médio completo	21	42,85%
Ensino médio incompleto	7	14,28%
Ensino superior completo	2	4,08%
Ensino superior incompleto	3	6,22%
Não frequentou	1	2,04%

Nota: Dados do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).

Fonte: os autores (2024).

Ainda com a leitura da tabela, identifica-se outro percentual com grande representação no número de pessoas, o de não concluintes do ensino fundamental, representando 22,45% dos responsáveis familiares do NUI.

Correlacionando tal realidade com o grau de instrução dos ocupantes, percebe-se um fenômeno adverso: mesmo que quase metade destes tenham concluído o ensino médio (42,85%), há grande dificuldade de inserção no mercado de trabalho, expondo de forma latente os dilemas sociais profundos do local. Notadamente, essa realidade é produto das ingerências do poder público diante da inação [ativa] de políticas públicas que insiram tal população dentro do contexto social: o local é deficiente de equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, saneamento e acesso a tantos serviços essenciais para a garantia da qualidade de vida humana.

## **DO PROCESSO DE REURB E IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS, INFRAESTRUTURAS ESSENCIAIS E OPORTUNIDADES URBANAS**

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) do Núcleo Urbano Informal (NUI) Terra Prometida requereu, para além da interpretação das nuances do perfil socioeconômico, uma análise detalhada da infraestrutura existente para diagnosticar as condições de habitabilidade e possibilitar entender as lacunas existentes para a integração ao tecido urbano formal. Essa avaliação abrangeu os sistemas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica, pavimentação, drenagem, e aspectos ligados à circulação e mobilidade urbana.

No NUI Terra Prometida, a análise inicial revelou a ausência de abastecimento de água potável e rede de esgotamento sanitário em grande parte da área, conforme dados da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE). A pavimentação é incompleta, e as vias necessitam de

melhorias para adequação às normas de circulação e mobilidade. Ademais, foram identificados pontos críticos de drenagem que requerem soluções específicas. Além da infraestrutura básica, é essencial considerar a presença de serviços públicos, como equipamentos de saúde, educação, assistência social e espaços de convivência comunitária, durante o processo de regularização. A integração desses elementos reforça o direito à cidade e melhora as condições de vida dos moradores.

O sistema viário é fundamental no processo de regularização fundiária de núcleos urbanos informais, pois promove a mobilidade, o acesso a serviços essenciais e a integração dessas áreas ao tecido urbano formal. No Terra Prometida, a análise do sistema viário evidencia a necessidade de ajustes na infraestrutura para atender aos parâmetros urbanísticos e garantir a acessibilidade. De acordo com a Lei Complementar nº 236/2017, todas as vias do município que não constam em anexos específicos são classificadas como Vias Locais. No caso do NUI Terra Prometida, todas as vias internas e as que delimitam a poligonal se enquadram nessa categoria. Essa classificação reflete a função das vias em promover a circulação interna e o acesso dos moradores, sem desempenhar um papel estrutural no sistema viário da cidade.

O diagnóstico de infraestrutura revela que as vias não estão completamente pavimentadas, e algumas apresentam condições precárias ou estado carroçável, dificultando a circulação segura (Figura 5). Além disso, a ausência de padronização nos passeios compromete a mobilidade, especialmente para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Figura 5: Sistema viário do NUI Terra Prometida



Nota: Dados do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).  
Fonte: Os autores (2024).

Em relação ao sistema de esgotamento sanitário (Figura 6), assim como os demais itens de infraestrutura, é fundamental para garantir qualidade de vida, salubridade urbana e preservação ambiental. Ele desempenha um papel crucial na prevenção de doenças e na proteção dos recursos hídricos, ao tratar e destinar adequadamente os efluentes, evitando a contaminação de rios e lençóis freáticos. No NUI Terra Prometida, a análise da infraestrutura de saneamento básico, indica a ausência de rede pública de esgotamento sanitário em toda parte da poligonal, estando a rede existente distante do NUI, dificultando ainda a sua futura conexão. O que evidencia o apartamento não só da comunidade ao acesso a esse serviço, mas como as áreas vizinhas, denotando que não é um problema pontual.

Figura 6: Sistema de esgotamento sanitário próximo do NUI Terra Prometida



Nota: Dados da CAGECE (2024) e do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).  
Fonte: Os autores (2024).

Atualmente, a maioria dos moradores utiliza soluções alternativas, como fossas sépticas individuais, frequentemente localizadas nos terrenos das residências. Embora essas alternativas possam suprir temporariamente a falta de infraestrutura, elas apresentam riscos à saúde pública e ao meio ambiente, além de não atenderem aos padrões ideais de saneamento.

A ausência de um sistema de drenagem adequado no NUI Terra Prometida (Figura 7) é evidente e tem agravado problemas ambientais e urbanos na região, principalmente devido à urbanização desordenada. A deficiência no manejo das águas pluviais resulta em alagamentos frequentes, degradação ambiental e riscos à saúde pública, conforme constatado em visitas *in loco* e análise dos dados da área.

Situado em proximidade a um corpo hídrico, o NUI, não detendo de sistema adequado para o escoamento das águas pluviais, tais como pavimentação para drenagem superficial, galerias ou outros tipos de infraestrutura, acarreta a poluição das águas. Esse processo é notado pelo grande volume de resíduos sólidos encontrados nas margens da lagoa existente, levados sobretudo pela ação das chuvas: a associação da falta de coleta de resíduos e limpeza urbana regular, os residentes acumulam resíduos nas ruas e esses são arrastados pelas águas das chuvas para o afluente. Essa proximidade e condição ambiental oferece grandes riscos à saúde das pessoas.

Figura 7: Sistema de drenagem do NUI Terra Prometida



Nota: Dados da CAGECE (2024) e do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).  
Fonte: Os autores (2024).

O escoamento superficial das águas urbanas, sem controle adequado, transporta resíduos sólidos, matéria orgânica e outros poluentes, contaminando os corpos d'água e aumentando a incidência de doenças de veiculação hídrica, como leptospirose e febre tifoide. Além disso, a ocupação irregular do solo, associada à remoção da vegetação e à compactação do terreno, reduziu drasticamente a infiltração natural das águas pluviais, contribuindo para a degradação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e para a intensificação da erosão do solo. No NUI Terra Prometida, a rede de energia elétrica e a iluminação pública, o levantamento em campo sugere que a infraestrutura em algumas áreas da poligonal é insuficiente ou inexistente.

Dada a pequena extensão da poligonal do NUI Terra Prometida, a presença de equipamentos públicos diretamente na área é inexistente, ficando a comunidade à mercê da qualidade e disponibilidade dos equipamentos das proximidades, estando ainda desconectados de acessibilidade adequada, impondo a não utilização como a possibilidade mais viável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições socioeconômicas e habitacionais do Núcleo Urbano Informal (NUI) Terra Prometida revelam um cenário de desigualdade persistente, fruto da segregação socioespacial característica das cidades capitalistas contemporâneas. A precariedade na infraestrutura, associada a uma população majoritariamente de baixa renda e de cor parda,

reforça o ciclo de exclusão, marginalização urbana e as ocupações informais (Villaça, 2001; Monteiro e Veras, 2017; Marques e França, 2020; Feitosa *et al.*, 2021).

Apesar dos esforços empreendidos pelas ações de regularização fundiária e da implementação de programas habitacionais nas mais diversas esferas, entende-se que a efetividade dessas ações é limitada pela ausência de uma abordagem integrada que contemple as necessidades socioeconômicas e ambientais da comunidade. Por outro lado, a existência de um diagnóstico de infraestrutura realizado pelas ações de regularização fundiária corrobora com ações futuras no NUI no que tange as melhorias que podem ser empreendidas no núcleo.

A luta por uma cidade mais justa e inclusiva requer não apenas intervenções técnicas e legais – embora entenda-se que estas sejam importantes – mas também considerar a esfera socioeconômica, uma vez que no NUI Terra Prometida observa-se uma direta correlação entre o ato da ocupação informal e a ausência de renda por parte dos moradores. Portanto, este estudo contribui para o entendimento das dinâmicas de exclusão no NUI Terra Prometida e reforça a necessidade de políticas públicas consistentes e comprometidas com a equidade urbana. A continuidade de estudos e ações práticas nesse sentido é essencial para transformar essa realidade e promover o direito à cidade para todas as pessoas.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, I. P. A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação. *In*: CARLOS, A. F. A., VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

ALVES, L. S.; BUENO, A. P. Apropriação informal em vazios urbanos periféricos: uma investigação na cidade de Erechim-RS. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, 2022, e20210241. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210241>

BITTENCOURT, T. A., GIANNOTTI, M., MARQUES, E. Cumulative (and self-reinforcing) spatial inequalities: Interactions between accessibility and segregation in four Brazilian metropolises. **Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science**, v. 48, n. 7, 1989–2005, 2021. Doi: <http://doi.org/10.1177/2399808320958426>

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: O problema e o falso problema. *In*: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para

aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

CARLOS, A. F. A. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, A. F. A. (Org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

CASTELLS, M. **A questão urbana** (1975). São Paulo: Paz e terra, 1983.

CHAVES, C. A. B. M. A venda e o aluguel no programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 em Parnamirim/RN. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, e20180033, 2019. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180033>

FEITOSA, F., BARROS, J., MARQUES, E., GIANNOTTI, M. Measuring Changes in Residential Segregation in São Paulo in the 2000s. In: VAN HAM, M.; TAMMARU, T.; UBAREVIČIENĖ, R.; JANSSEN, H. (Eds.). **Urban socio-economic segregation and income inequality**. Berlin: Springer, 2021. Doi: [http://doi.org/10.1007/978-3-030-64569-4\\_26](http://doi.org/10.1007/978-3-030-64569-4_26)

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 8.918 de 29 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a política habitacional de interesse social, do município de Fortaleza, e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial do Município, 2004.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**. 8 Volumes. Fortaleza: Iplanfor, 2016.

GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, p. 1-21, 2021. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202103>

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

KOWARICK, L. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2019.

LIMA, M. Q. C.; FREITAS, C. F. S.; CARDOSO, D. R. Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180199>

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia, 1996.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. Em: **Mestiçagem e identidade afro-brasileira**. 6. Petrópolis: Vozes, 1999. v. 93.

- MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole**, v. 21, p. 33-52, 1. sem. 2009.
- MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et. al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARQUES, E., FRANÇA, D. Segregation by class and race in São Paulo. In: MUSTERD, S. (ed.). **Handbook of Urban Segregation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020.  
<http://doi.org/10.4337/9781788115605.00010>
- MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. de R. A questão habitacional no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, 2017. <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16015>
- OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Cadernos Cebrap**, São Paulo, n. 2, out. 1972.
- SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: Maricato, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- SOUZA, C. S.; SAMORA, P. R. Urbanização precária: descontinuidades e impactos das políticas habitacionais nos assentamentos consolidados da Região Metropolitana de Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.14, e20210218, 2022.  
<https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210218>
- VALENÇA, M. M. **Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. [s.l.] Terceira Margem, 2001.
- VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.
- VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.
- VOLOCHKO, D. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.