

@metropolis

Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais

<https://revistas.ufrj.br/index.php/emetropolis>

---

## ARTIGO

# Aspectos gerais sobre o problema habitacional em Fortaleza e(m) sua dimensão quantitativa

## General aspects of the housing problem in Fortaleza and its quantitative dimension

Rérisson Máximo<sup>1</sup>

---

### RESUMO

Este artigo trata da dimensão quantitativa da questão da moradia em Fortaleza. Busca apresentar, a partir de levantamentos realizados por diversas instituições, como o problema da moradia na capital cearense se apresenta – em termos numéricos e estatísticos – ao longo da história. O objetivo é apresentar uma das dimensões explicativas do problema habitacional e, assim, melhor situar a discussão realizada sobre a questão da moradia em Fortaleza. Considerando que essa dimensão quantitativa deve ser observada em associação com uma análise sócio-histórica e político-institucional sobre a temática, com a discussão da metodologia e da acuracidade dos dados apresentados em cada estudo e também com o debate sobre o conceito e a finalidade dos levantamentos sobre a categoria “déficit habitacional”, o texto busca sistematizar e contribuir no entendimento do problema habitacional a partir de uma de suas possíveis categorias explicativas, trazendo conteúdo com caráter eminentemente descritivo. Como estratégia explicativa, são apresentadas três categorias de informações que abrangem um panorama histórico: dados sobre as necessidades habitacionais, levantamentos institucionais sobre assentamentos precários e favelas, e diagnósticos que serviram de bases para planos urbanos ou habitacionais.

**Palavras-chaves:** moradia; habitação; déficit habitacional; favelas; Fortaleza.

### ABSTRACT

This paper deals with the quantitative dimension of the housing problem in Fortaleza. Based on surveys carried out by various institutions, it aims to show how the housing problem in the capital of Ceará has presented itself – in figures and statistics over the course of history. It aims to present one of the explanatory dimensions of the housing problem and thus better categorize the discussion on the housing issue in Fortaleza. Considering that this quantitative dimension must be considered in conjunction with a historical analysis of the issue, with the discussion on the methodology and accuracy of the data presented in each study, and also with the debate on the concept and purpose of surveys on the “housing deficit category”, the text attempts to systematize and contribute to the understanding of the housing problem based on one of its possible explanatory categories, providing content with an eminently descriptive character. As an explanatory strategy, three categories of information are presented, covering a historical panorama: data on housing needs, institutional surveys on precarious settlements and favelas, and diagnoses that served as a basis for urban or housing plans.

**Keywords:** housing; slum; housing deficit; Fortaleza.

---

<sup>1</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Email: [rerisson@gmail.com](mailto:rerisson@gmail.com)

## Introdução

Este artigo trata da dimensão quantitativa do problema habitacional em Fortaleza. Busca apresentar, a partir de levantamentos realizados por diversas instituições, como o problema da moradia na capital cearense se mostrou – em termos numéricos e estatísticos – ao longo da história. O objetivo é apresentar uma das dimensões explicativas do problema habitacional e, assim, melhor situar a discussão realizada sobre as ações estatais voltadas à questão da moradia empreendidas em Fortaleza. Considerando que essa dimensão quantitativa deve ser observada em associação com uma análise sócio-histórica e político-institucional sobre a temática, com a discussão da metodologia e da acuracidade dos dados apresentados em cada estudo e também com o debate sobre o conceito e a finalidade dos levantamentos sobre a categoria “déficit habitacional”, o texto busca sistematizar e contribuir no entendimento do problema habitacional a partir de uma de suas possíveis categorias explicativas.

Entende-se que os estudos quantitativos sobre o problema habitacional no Brasil são importantes instrumentos para formulação de políticas públicas ou para melhor compreensão da questão, mas eles devem ser sempre considerados segundo seus próprios limites metodológicos e conceituais. É nesse sentido que tem se conformado um debate sobre os fundamentos, os conceitos e as metodologias envolvidas nesses levantamentos estatísticos, que são complementares aos estudos sobre os próprios dados que são por eles apresentados. Santana e Zanoni (2021) indicam que os levantamentos que compõem a série histórica dos estudos do déficit habitacional mantiveram a essência do indicador, mas também apresentaram alterações pontuais e deslocamentos conceituais, o que implica na necessidade de um olhar mais acurado para a sequência de dados apresentados. Nascimento e Braga (2009) apontam a necessidade de olhar criticamente para a construção histórica daquilo que resultou no conceito de déficit habitacional.

Trazendo conteúdo com caráter eminentemente descritivo, o texto adota como estratégia explicativa a escolha de três categorias de informações: dados sobre as necessidades habitacionais, levantamentos institucionais sobre assentamentos precários e favelas, e diagnósticos que serviram de bases para planos urbanos ou habitacionais. Estas categorias foram formuladas no sentido de agrupar os principais levantamentos numéricos e estatísticos sobre o problema habitacional e que apresentam dados sobre a capital cearense. Para além das bases de dados com informações nacionais, foram buscados documentos textuais, sobretudo planos e programas habitacionais, que apresentavam números e estatísticas locais sobre o problema habitacional. Esses levantamentos identificados abrangem um panorama histórico que vai da década de 1970 até o segundo decênio do século XXI, em um recorte temporal que contempla grande parte das políticas habitacionais implementadas na capital cearense, ainda que este não seja o escopo do texto.

Além desta introdução e das referências bibliográficas postas ao final, o texto está estruturado em quatro partes principais. A primeira parte trata das necessidades habitacionais e apresenta alguns dos levantamentos realizados sobre o problema habitacional brasileiro e os dados específicos para Fortaleza. A segunda seção apresenta os dados sobre o problema habitacional em Fortaleza a partir de diagnósticos de planos urbanos e habitacionais elaborados para a capital cearense. A terceira parte apresenta os números sobre favelas e assentamentos precários a partir de levantamentos e mapeamentos elaborados pelo poder público ao longo da história em Fortaleza. Ao final, são feitas algumas considerações que retomam os conteúdos apresentados ao longo do texto e discutem a importância – mas também os limites – de se observar o problema habitacional a partir da sua dimensão quantitativa.

## Necessidades habitacionais

Uma das formas que as agências estatais têm utilizado para subsidiar e justificar a adoção de ações no campo da habitação é a realização de estudos estatísticos sobre as chamadas necessidades habitacionais. Esses estudos, estimativas e levantamentos sobre o problema habitacional no Brasil têm sido elaborados desde o século passado. Contudo, diante da grande

dificuldade de se mensurar o número real da população atingida pela crise de moradias e como esse número se distribui no território brasileiro, esses levantamentos apresentam lacunas e incompletudes. Os primeiros levantamentos tinham, de maneira geral, um caráter estimativo e agregado, trazendo números para todo o território nacional.

Foram identificadas duas fontes principais com dados sobre o déficit habitacional em Fortaleza. A primeira foi elaborada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>2</sup> e publicada em 1985, no penúltimo ano de sua existência. Ele é resultado da estrutura institucional de planejamento surgida a partir do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau)<sup>3</sup> e do BNH, que possibilitou a realização de estudos de forma sistemática e com a desagregação dos dados para além do total nacional. Durante a década de 1990, estimativas do déficit habitacional variavam entre 6,5 e 15,4 milhões de moradias, com valores que por vezes se diferenciavam em até 200% nas diferentes fontes de dados. Surgiu, assim, a necessidade de unificação dos dados sobre as necessidades habitacionais no país (Santana e Zanoni, 2021).

Diante destas variações e imprecisões o governo federal buscou parcerias institucionais visando à formulação de método que sistematizasse e agrupasse informações relacionadas às necessidades habitacionais (Santana e Zanoni, 2021). Surgiu então a segunda fonte de dados mencionada anteriormente. A Fundação João Pinheiro<sup>4</sup> passou a elaborar estudos e levantamentos sobre o déficit habitacional com o primeiro levantamento feito em 1995, depois em 2001 e, na sequência, anualmente entre 2004 e 2018, com exceção dos anos de 2007, 2008, 2010 e 2014<sup>5</sup>. São alguns dados derivados desses estudos e levantamentos que apresentamos na sequência.

### **Necessidades habitacionais (1985)**

Um primeiro estudo de abrangência nacional que buscou detalhar o problema habitacional foi realizado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), através do Departamento de Planejamento e Análise de Custos (DPLAC). O trabalho chamado “Necessidades Habitacionais Regiões Metropolitanas e Microrregiões 1985 -1990” (BNH, 1985) trouxe dados sobre as necessidades habitacionais, definidas como “[...] o que deveria ser realizado, tanto para se atender a demanda propriamente dita, quanto para se eliminar o déficit [sic] acumulado, a fim de que ao final daquele período não existissem deficiências habitacionais quanto às condições físicas dos imóveis” (BNH, 1985, p. 6). O documento apontou dois componentes relacionados às demandas habitacionais: necessidades de novas habitações e necessidades de melhorias nos domicílios atuais. O estudo afirmou ainda que:

para suprir todas as necessidades habitacionais das Regiões Metropolitanas e Microrregiões que incluem as capitais no período 1985/1990, seria necessário a construção de 3,0 milhões de novas habitações e a melhoria de aproximadamente 300 mil domicílios (BNH, 1985, p. 4).

Na época de elaboração do mencionado estudo, a Região Metropolitana de Fortaleza era composta por cinco municípios: além da capital, também faziam parte Aquiraz, Caucaia, Maranguape e Pacatuba. Segundo dados do Censo Demográfico de 1980, esses municípios

---

<sup>2</sup> O Sistema Financeiro de Habitação foi criado em 1964, tendo o Banco Nacional da Habitação (BNH) como seu órgão central. O BNH foi uma autarquia federal que constituiu o principal gestor da Política Nacional de Habitação e foi extinto em 1986.

<sup>3</sup> O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) foi o primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano. Foi criado em 1964, junto com o BNH, e faz parte do processo de institucionalização do planejamento e, especificamente, do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos 1930.

<sup>4</sup> A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada ao Governo do Estado de Minas Gerais. Em 1995, já havia sido realizado parceria entre esta instituição e o governo federal, para estudo sobre o déficit habitacional. Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, a metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro foi incorporada pelas ações daquele ministério, como parte do processo de reestruturação da política habitacional.

<sup>5</sup> Em 2024 a Fundação João Pinheiro publicou estudo sobre o Déficit Habitacional considerando os dados coletados com o Censo Demográfico de 2022. Eles não foram incorporados a este texto por serem dados ainda parciais.

possuíam 306.278 domicílios. Considerando os dados para 1985, ano inicial da série histórica do estudo, observa-se que a Região Metropolitana de Fortaleza possuía um total de necessidades habitacionais de 20.500 moradias, dos quais 17.974 eram construções novas e 2.526 melhorias das habitações existentes. Esse montante correspondia a 6,7% do total de domicílios, com quase 80% composto por famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos. O estudo também indicou números projetados para o final da série histórica, sugerindo que em 1990, Fortaleza e sua região metropolitana teriam uma necessidade habitacional de 24.019 moradias.

### **Déficit habitacional (1991)**

Utilizando dados parciais do Censo Demográfico de 1991 e dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1990, em 1995 foi publicado o documento “Déficit Habitacional no Brasil” (FJP, 1995). Esse documento trouxe informações sobre o país, as grandes regiões, as unidades da Federação e as regiões metropolitanas; e foi o primeiro estudo da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional no Brasil. O “déficit habitacional” foi definido no referido documento como “[...] a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a resolução de problemas sociais detectados em um certo momento e específicos de habitação” (FJP, 1995, p. 6).

Além de informações sobre déficit habitacional, o estudo trouxe dados sobre a “inadequação de moradias”. Para esse conceito, foram considerados os problemas na qualidade de vida dos moradores que não estavam relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, mas sobre as suas especificidades. O documento também trouxe o conceito de “demanda demográfica”, que não era considerada como déficit habitacional, mas um dimensionamento do montante de moradias que deveriam ser acrescentadas ao estoque edificado para abrigar o crescimento populacional em determinado intervalo de tempo.

Para a Região Metropolitana de Fortaleza, que nessa época possuía oito municípios, os dados do déficit habitacional apontados por esse estudo indicavam o montante de 91.521 domicílios ou 7,52% do total, sendo 16.488 domicílios rústicos e 75.033 domicílios com coabitação familiar. Quanto à inadequação habitacional, o estudo indicou para a Região Metropolitana de Fortaleza que, do total de 480.143 domicílios, 30,5% (ou 146.355) não apresentavam infraestrutura, 9,4% (ou 45.297) possuíam infraestrutura inadequada; 3,9% (ou 18.483) ônus excessivo com aluguel; e 6,4% (ou 30.730) com adensamento excessivo. O estudo também detalhou outras informações como o total de 67.011 domicílios vagos, o que correspondia a 11,5% do total de 583.620 domicílios existentes nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza em 1991.

### **Déficit habitacional (2000)**

Em 2001 foi publicado, também pela Fundação João Pinheiro, o documento “Déficit Habitacional no Brasil” (FJP, 2001), resultado de estudo formulado a partir de convênio entre aquela fundação e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do projeto Habitar Brasil-BID6, para dimensionar e qualificar o déficit habitacional no Brasil. O documento indicou o déficit habitacional como um dos componentes das necessidades habitacionais, sendo apresentado a partir de dois aspectos: déficit habitacional e habitações inadequadas. O estudo calculou o déficit habitacional e as inadequações das moradias a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999 e de informações parciais do Censo Demográfico de 2000. Apresentou dados para o país, as grandes regiões, as unidades da

---

<sup>6</sup> O Programa Habitar Brasil BID (PHBB) foi implantado a partir de 1999 por meio do empréstimo junto ao banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos provenientes do orçamento Geral da União (OGU) e contando com contrapartida de estados, do Distrito Federal e dos municípios. O programa destinou recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio, respectivamente do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

Federação, para as regiões metropolitanas e, pela primeira vez, em desagregação para municípios pertencentes a elas, além de dados sobre os chamados aglomerados subnormais<sup>7</sup>.

Para o município de Fortaleza, o estudo indicou um déficit habitacional absoluto de 77.615 imóveis, representando 14,8% do total de domicílios. O estudo indicou ainda a existência de 69.995 domicílios vagos, número que retrata 90% do déficit habitacional e 13,35 dos 525.992 domicílios existentes em Fortaleza na época do levantamento. Em relação ao déficit habitacional absoluto, 60.088 eram de famílias conviventes, 5.860 eram de famílias morando em cômodos e 9.820 em domicílios rústicos. Os domicílios com coabitação representavam 85% do déficit habitacional em Fortaleza, sendo que 80,3% eram ocupados por famílias que recebiam até 3 salários mínimos. Quanto à inadequação dos domicílios, 13,1% (ou 68.834) apresentavam inadequação fundiária, 8,2% (ou 43.347) possuíam adensamento excessivo, 10,4% (ou 54.690) não possuíam banheiros e 42,5% (ou 223.755) apresentavam carência de infraestrutura.

### **Déficit habitacional (2005)**

Também pela Fundação João Pinheiro, em 2006 foi publicado o estudo “Déficit Habitacional no Brasil 2005” (FJP, 2006), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério das Cidades. Esse levantamento desagregou os dados sobre a questão da moradia no país, o que possibilitou o aprofundamento sobre esta realidade. Usou como fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE daquele mesmo ano. Apresentou dados sobre o déficit habitacional, considerado o “déficit por incremento de estoque”, que contempla os domicílios improvisados, a coabitação familiar (famílias conviventes e aos cômodos) e o ônus excessivo com aluguel; e o “déficit por reposição do estoque”, que considera as habitações precárias (domicílios rústicos e os improvisados) acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Neste estudo, as estimativas do déficit habitacional foram formuladas segundo faixas de renda familiar mensal e para os aglomerados subnormais. Foram classificados como inadequados os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Para a Região Metropolitana de Fortaleza, o estudo indicou um déficit habitacional de 156.335 moradias, montante que corresponde a 17,3% do total de residências. Do total do déficit habitacional, 9,8% (ou 17.205) corresponde à habitação precária, 66,4% (ou 103.523) à coabitação familiar e 23,8% (35.607) à ônus excessivo com aluguel. Os dados apontaram ainda que 91,9% do déficit habitacional estava concentrado nas habitações ocupadas por famílias com renda média mensal de até 3 salários mínimos. Indicou ainda a existência de 104.171 domicílios em aglomerados subnormais, o que equivale a 11,5% do total e ainda, desse montante, 25.107 compunham os números do déficit habitacional. No que se refere à Inadequação dos Domicílios, o estudo indica que a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) possuía 67.054 moradias com inadequação fundiária, 25.343 sem banheiro, 324.550 com carência de infraestrutura e 45.652 com adensamento excessivo. O estudo indicou ainda que existiam 110.124 domicílios vagos na metrópole fortalezense, o que equivalia a 12,2% do total de 902.098 edificações residenciais naquele ano.

### **Déficit habitacional (2010)**

Em 2013, outro estudo da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional foi publicado. Chamado “Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010” (FJP, 2013), foi resultado de convênio com o Ministério das Cidades. Os resultados foram produzidos com base no Censo

---

<sup>7</sup> Aglomerado subnormal é um conceito que foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991 e que sofreu mudanças nos levantamentos demográficos de 2000 e 2010. Buscava caracterizar os assentamentos precários a partir de algumas características, como tamanho mínimo, ocupação ilegal, urbanização fora dos padrões e carência de serviços públicos essenciais. No Censo Demográfico de 2022, o IBGE substituiu a denominação por “favelas e comunidades urbanas”.

Demográfico de 2010 e apresentam, como novidade, as estimativas do déficit habitacional e da inadequação de domicílios para todos os 5.565 municípios brasileiros existentes no ano de referência do levantamento.

Para Fortaleza, o estudo indicou um déficit habitacional total de 95.166 unidades habitacionais, o que corresponde a 13,4% do total de domicílios. Daquele montante, 46% (ou 43.752) eram de domicílios com coabitação familiar, 39,4% (ou 37.488) de domicílios com ônus excessivo com aluguel, 11,4% (10.896) de domicílios com adensamento excessivo e 3,2% (ou 3.031) de domicílios precários. Quanto à inadequação domiciliar, Fortaleza possuía 28% (ou 199.125) dos domicílios com carência de infraestrutura, 1,1% (ou 7.838) sem banheiro e 4,6% (ou 32.406) com adensamento excessivo.

Tabela 1. Síntese dos dados sobre necessidades habitacionais para Fortaleza e região metropolitana.

Ano de referência dos dados	Ano de publicação dos dados	Escala territorial	Déficit Habitacional Total	Déficit Habitacional Relativo
1985	1985	região metropolitana	17.974	6,70%
1991	1995	região metropolitana	91.521	7,52%
2000	2001	região metropolitana	122.988	17,00%
2005	2005	região metropolitana	156.335	17,30%
2010	2013	região metropolitana	130.407	12,70%
2016	2021	região metropolitana*	120.527	10,10%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do BNH (1985) e da Fundação João Pinheiro. Entre 1985 e 2016, a Região Metropolitana de Fortaleza passou de cinco para dezenove municípios.

### Déficit habitacional (2016)

Em 2021, a Fundação João Pinheiro publicou o documento “Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019”, resultado de parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, sucessor do Ministério das Cidades (FJP, 2021). Foram apresentados dados sobre as necessidades habitacionais segundo o total para o país, as grandes regiões geográficas, as unidades da Federação e as regiões metropolitanas, sem desagregação para municípios. Para 2016, o estudo apontou que o déficit habitacional estimado para o Brasil era da ordem de 5,7 milhões de moradias.

Para a Região Metropolitana de Fortaleza, o estudo indicou um déficit habitacional total de 120.527 domicílios, número que representa 10,1% do total de domicílios. Daquele montante, 4,7% (ou 5.682) correspondiam a habitações precárias, 32% (ou 38.510) eram famílias em coabitação e 63,3% (ou 76.335) eram famílias com ônus excessivo com aluguel. Para o ano de 2018, o estudo indicou um déficit habitacional total de 117.287 domicílios para a Região Metropolitana de Fortaleza, dos quais 3.983 eram de habitações precárias, 28.899 de famílias em coabitação e 84.405 de famílias com ônus excessivo com aluguel.

### Diagnósticos de planos urbanos e habitacionais

Uma outra forma de observar o problema habitacional em Fortaleza é através de planos urbanos e habitacionais elaborados segundo diferentes escalas de planejamento, metodologias e conteúdos, mas que apresentam dados e informações sobre a capital cearense. Durante o ciclo institucional da Reforma Urbana, após a criação do Ministério das Cidades e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estudos e diagnósticos foram elaborados buscando qualificar e quantificar as demandas habitacionais seguindo diretrizes e conteúdos da Política Nacional de Habitação e subsidiar políticas públicas.

A seguir, apresentamos algumas das informações relativas à habitação que constam no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1992), no Plano Nacional de Habitação (2009), Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009), no Plano Estadual de Habitação Social (2010), no Plano Local de Habitação de Interesse Social (2013) e no Fortaleza 2040 (2016).

### **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1992)**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, regulamentado pela Lei Municipal nº 7.061/1992 (Fortaleza, 1992), trouxe, para além de um conjunto de diretrizes e proposições características de um documento tecnocrático e com reduzida participação social, uma breve descrição do problema habitacional na capital cearense. Nele foram listadas ações estatais, em diferentes esferas administrativas, realizadas nas décadas anteriores. Constam ainda alguns dados sobre mutirões e conjuntos habitacionais produzidos por agências estatais, como a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (Cohab-CE), a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa), a Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF) e a Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (Comhab).

Quanto ao dimensionamento do problema habitacional em Fortaleza, o PDDUA fez referência e trouxe dados do Plano Estadual da Habitação Popular do Estado do Ceará para o período 1987-1991. Esse estudo indicou uma demanda potencial da habitação para o município da ordem de 345.679 unidades, sendo que 66.040 referiam-se à construção de habitações, 160.900 à melhoria de habitações e 116.730 ao tratamento de “áreas faveladas”.

### **Plano Nacional de Habitação**

Em 2009, foi finalizado e publicado o Plano Nacional de Habitação (Planhab), resultado de processo iniciado entre 2007 e 2008, quando não estavam delineadas as consequências para o Brasil da crise internacional, e coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. O Planhab foi um dos instrumentos vinculados à implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) e apresentou as necessidades de habitação para quinze anos, horizonte temporal do plano. Tinha como meta “[...] promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda” (Brasil, 2009, p. 12).

Dentre os conteúdos do Planhab, destaca-se a classificação tipológica de municípios segundo suas particularidades e demandas específicas, na qual Fortaleza se enquadra no “tipo C – Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste”. Os dados de Fortaleza, agregados para a região metropolitana, indicavam um déficit por urbanização de 169.762, correspondente a 24,2% do total de domicílios para a região metropolitana e os dados do Planhab também apontavam a existência de 146.117 domicílios com carência de infraestrutura em assentamentos informais, o que representava 27,9% do total de domicílios.

### **Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009)**

No que se refere à habitação, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 trouxe, em documento diagnóstico intitulado “Leituras Jurídica, Urbanística e Comunitária”, dados sobre o déficit habitacional usando como referência o Plano Diretor da Habitação elaborado pelo governo do estado em 2005 (Fortaleza, 2009). O diagnóstico indica a existência de um déficit habitacional total para Fortaleza de 106.401 domicílios, o que representa 20,2% do total de 526.079 moradias existentes na capital cearense naquele ano. Daquela montante, 56,5% (ou 60.088) correspondem a domicílios com famílias conviventes, 36,9% (ou 39.231) domicílios com ônus excessivo de aluguel, 4,9% (ou 5.235) a famílias residentes em cômodo e com renda até 3 salários mínimos e 1,7% (ou 1.847) a domicílios improvisados.

O diagnóstico também trouxe informações obtidas junto à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) acerca das áreas de riscos em Fortaleza, problema que passou a ser tratado a partir da década de 1990 de forma diferenciada dos demais assentamentos precarizados, em geral classificados como favelas. O documento cita o cadastro sobre essas áreas, realizado pela Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza e pela Coordenadoria Estadual da Defesa Civil (Cedec), entre 1999 e 2000, que identificou 47 áreas e 4.938 famílias em áreas com risco de inundação, alagamento, deslizamento e soterramento. Cita ainda estudo de Hierarquização de Áreas de Risco promovido pelo Programa Habitar Brasil-BID em 2001, que mapeou 94 áreas com 9.315 famílias em situação de risco. Em 2006, dados de agências do executivo municipal identificaram 105 áreas de risco

com 22.984 famílias, com mais de 90% delas localizadas nas margens de recursos hídricos, principalmente os dois principais rios de Fortaleza: Maranguapinho e Cocó.

### **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (2010)**

Em 2010, foi publicado o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará (PEHIS-CE), elaborado diante da necessidade de adequar o planejamento habitacional do Ceará ao contexto da nova Política Nacional de Habitação e possibilitar a adesão do Estado ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Ceará, 2010). Seguindo as recomendações do Ministério das Cidades, o plano foi estruturado em três partes principais: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação.

Esse diagnóstico, seguindo a metodologia e os dados do Planhab, apresentou levantamento dos dados e informações sobre a situação habitacional do Estado, contendo uma caracterização geral do Estado no que tange às questões urbanas e habitacionais; o panorama institucional do Estado, com suas capacidades administrativas e estrutura e práticas administrativas e de planejamento; os atores sociais e suas capacidades; e um panorama das capacidades institucionais e administrativa dos municípios cearenses. Indicou ainda um cenário dos assentamentos precários no Ceará, classificados segundo seus principais tipos: cortiços; favelas rurais e urbanas; loteamentos irregulares; conjuntos habitacionais irregulares e/ou degradados; e um quadro fundiário da questão habitacional.

Para Fortaleza, foi indicado um déficit habitacional básico de 99.727 domicílios, o que corresponde 49,2% deste indicador para o estado. O PEHIS-CE, segundo dados do Plano Nacional de Habitação (Planhab), também informou as necessidades habitacionais futuras. Para Fortaleza, haveria a demanda de 79.058 novas moradias entre 2012 e 2015, de 85.795 habitações entre 2016-2019 e de 105.428 novos domicílios entre 2016 e 2019.

### **Plano Local de Habitação de Interesse Social**

Finalizado em 2012, o Plano Local de Habitação de (PLHIS) de Fortaleza corresponde a um dos componentes necessários para adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em conjunto com a institucionalização do Conselho Municipal de Habitação Popular (Comhap) e a criação o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). O PLHIS constituiu-se como um:

[...] documento de caráter administrativo, que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social<sup>8</sup>.

Dentre os conteúdos do plano, está a síntese do diagnóstico do setor habitacional de Fortaleza com dados e informações sobre o problema da moradia na capital cearense (Fortaleza, 2013). Ele aponta dados de diversas bases, planos e agências estatais, como Censos Demográficos, PlanHab e Fundação João Pinheiro. Dentre as informações do diagnóstico do PLHIS, destacam-se dados sobre o déficit habitacional e sobre os assentamentos precários. Para Fortaleza, 80,3% (ou 62.309) do déficit habitacional é de domicílios com renda familiar de até 3 salários mínimos. O plano indicou ainda que havia 82.956 domicílios em setores subnormais e 60.949 em setores precários, totalizando 143.905 moradias em assentamentos precários, o que representou 27,4% dos domicílios. Também apresentou projeção do déficit habitacional absoluto para 2023 de 32.468 unidades habitacionais e domicílios inadequados de 261.478, ou 22,2% do total de domicílios.

### **Fortaleza 2040**

Finalizado e publicado em 2016, mas iniciado em 2014, o “Fortaleza 2040” é um plano elaborado pelo executivo municipal, formulado e implementado pelo Instituto de Planejamento de

---

<sup>8</sup> Definição dada em 2006, pela Resolução nº 2, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Fortaleza (Iplanfor) e que marca a retomada do “planejamento estratégico” na capital cearense (Fortaleza, 2016). Segundo Góis (2018), trata-se de um:

megaplano orientativo’ para todas as ações das políticas urbanas conduzidas pelo município – inclusive na formulação do próprio plano diretor – e do setor privado na cidade, através de indicações de projetos para Fortaleza por meio de produtos por ele gerados.

Ele é composto por três partes principais: Plano Mestre Urbanístico; Plano de Mobilidade; e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. No que se refere à habitação, o plano destaca três conteúdos principais: o déficit habitacional, os assentamentos precários e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 9.

O plano assinala quatro montantes principais acerca do déficit habitacional absoluto para Fortaleza. A Habitafor, em 2013, indicava um déficit de 82.439 moradias; o PLHIS, em 2012, apontava o valor de 74.607; a Fundação João Pinheiro, com dados referentes a 2015, informava 65.225 domicílios e o cadastro do programa Minha Casa Minha Vida listava uma demanda de 83.934 habitações. Quanto aos assentamentos precários, o Fortaleza 2040 usou como referência os dados levantados pelo PLHIS (Fortaleza, 2013), complementados com dados oriundos de agências estatais locais, de mapeamentos colaborativos e da atuação da própria equipe responsável pela elaboração do plano.



Figura 1: Assentamentos precários em Fortaleza segundo o plano Fortaleza 2040. Fonte: Plano Fortaleza 2040 (Fortaleza, 2016).

<sup>9</sup> O Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 trouxe como uma de suas inovações a inserção das Zonas Especiais de Interesse Social, pela primeira vez territorializadas. Essas zonas foram classificadas em três tipos: tipo 1 ou ZEIS de ocupação, constituídas por assentamentos precários irregulares com ocupação desordenada; tipo 2 ou ZEIS de conjunto, compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais; e tipo 3 ou ZEIS de Vazio, compostas por áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados (Fortaleza, 2009).

Com isso, foram identificados mais 14 territórios, totalizando 857 assentamentos precarizados (Figura 1). Eles abrigam 248.302 imóveis, o que representa 35% do total de domicílios e que acomodam 271.539 famílias. O plano estima que, em 2016, 1.085.470 fortalezenses estariam vivendo sob algum tipo de precariedade habitacional, o que representa 41,6% da população da capital, que ocupa apenas 12% do território. O plano indica ainda que 28% dos assentamentos precarizados encontram-se parcial ou totalmente inseridos em áreas de risco.

Outro conteúdo que compõe o diagnóstico do Fortaleza 2040 é sobre as ZEIS, replicando os dados do PLHIS e do Plano Diretor Participativo e trazendo alguns detalhamentos. Indicando a existência de 131 ZEIS cartografadas em Fortaleza – 41 do tipo 1, 56 do tipo 2 e 34 do tipo 3 –, o plano relaciona as áreas demarcadas como zoneamento especial e os assentamentos precários. Segundo esse plano, apenas 21% (ou 184) dos assentamentos precarizados estão inseridos total ou parcialmente em ZEIS. Considerando as categorias desse zoneamento especial para Fortaleza, observou-se que apenas 12% (ou 103) dos assentamentos estão parcial ou totalmente inseridos em ZEIS 1 (assentamentos precarizados com algum grau de consolidação e favelas), o que corresponde a 103 assentamentos; 5% (ou 44) em ZEIS 2 (mutirões e conjuntos), e 4% (ou 37) ZEIS 3 (vazios urbanos). Diante desses números, o próprio Fortaleza 2040 apontou a necessidade de delimitação de novas ZEIS.

### **Favelas e assentamentos precários**

Ainda que o problema habitacional em Fortaleza se apresente – atualmente, bem como ao longo da história – sob distintas formas, as favelas se destacam como principal manifestação da questão habitacional na capital cearense. Segundo dados do levantamento mais recente (Fortaleza, 2016), 3 a cada 4 territórios precarizados são favelas e, como apontado, desde o final do século XX os núcleos habitacionais precários já constituíam a paisagem urbana de Fortaleza.

Apenas em 1963 foi realizado um primeiro levantamento cadastral destes assentamentos precários, resultado do diagnóstico formulado para o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (Fortaleza, 1963). Neste documento, foram identificadas onze favelas que estavam localizadas, principalmente, nas áreas próximas à orla marítima da cidade. Posteriormente, outros levantamentos foram realizados por órgão municipais e estaduais buscando dimensionar e quantificar o problema habitacional na capital. A seguir, apresentamos alguns desses levantamentos.

#### **Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza (1973)**

Em 1973, o executivo municipal elaborou o Programa Integrado de Desfavelamento, através da Fundação do Serviço Social de Fortaleza. Esse programa tinha por objetivo servir como “instrumento da política de orientação do nosso crescimento urbano, tendo como fator temporal para sua implantação o período de 1973/1980” (Fortaleza, 1973). Segundo Aldigueri (2017), este é o primeiro documento institucional que define expressamente o conceito de favela para Fortaleza, indicada como

aglomerado de habitações subnormais, segregados, ocupando terrenos de terceiros ou públicos, de forma desorganizada caracterizando-se, em sua maioria, pela deficiência de recursos básicos e equipamentos de natureza social e cultural (Fortaleza, 1973).

Ele corresponde ao primeiro grande levantamento sobre as favelas de Fortaleza, indicando existência de 34.251 “habitações precárias” distribuídas em 83 favelas. Nelas moravam 205.506 pessoas, o que representava 20,6% dos 997.982 habitantes de Fortaleza naquele ano. Além dos dados quantitativos, o levantamento também apresentou mapa com a localização das favelas (figura 2).

### Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza (1985)

O Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa) foi criado em 1979 pelo governo estadual com o objetivo de implementar ações federais do Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar)<sup>10</sup>. Uma das ações iniciais do Proafa foi a elaboração de um levantamento das áreas faveladas em 1981 que indicou a existência de 216 territórios com habitações precárias e com população de aproximadamente 321 mil pessoas, representando 24,5% da população de Fortaleza na época (Braga, 1995).

Em 1985, a Proafa realizou outro levantamento e atualizou esses dados, identificando 234 áreas com 64.035 moradias onde viviam 352.250 mil pessoas, correspondendo a 26,9% da população de Fortaleza (figura 3). Esse levantamento também definiu critérios de hierarquização para definir áreas a serem urbanizadas, segundo condições urbanísticas e geoambientais. Analisando a distribuição espacial dos assentamentos precários apresentados nesses levantamentos, Pequeno *et al.* (2021, p. 305) constatam

[...] a expansão de pequenas favelas nas periferias, seguindo os rios urbanos; o deslocamento das favelas em direção aos conjuntos feitos pelo BNH a oeste e ao sul de Fortaleza; a formação de novas favelas, com a ocupação de vazios em loteamentos ao leste.

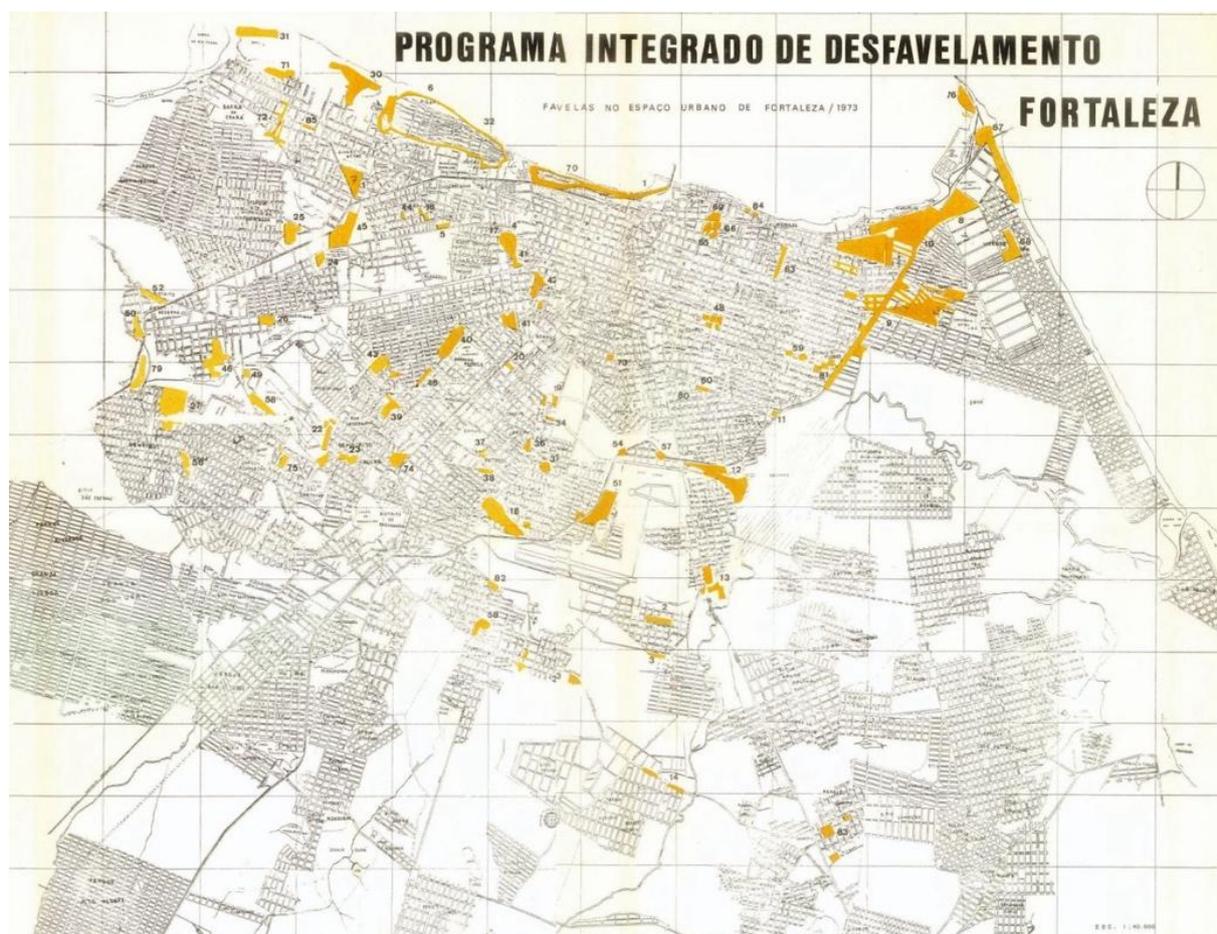


Figura 2: Mapeamento de Favelas de Fortaleza em 1973.  
Fonte: Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, 1973.

<sup>10</sup> O Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar) foi criado pelo governo federal em 1979 e consistiu em intervenções em favelas buscando a permanência dos moradores, evitando as remoções que caracterizavam as políticas habitacionais anteriores voltadas a assentamentos precários.



Figura 3: Mapeamento de Favelas segundo a Proafa (1985).  
Fonte: Levantamento de favelas de Fortaleza – PROAFA, 1985.

### **Cadastro de favelas da Cohab-CE (1991)**

Em 1991, o governo estadual realizou levantamento dos “adensamentos favelados” de Fortaleza, através da Secretaria do Trabalho e Ação Social e da Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE). Este estudo deu continuidade aos estudos quantitativos realizados anteriormente pela Proafa. O documento trouxe informações detalhadas as favelas mapeadas e pode ser considerado um dos levantamentos e diagnósticos sobre favelas mais completos até aquele momento (Aldigueri, 2017). O cadastro formulado pela Cohab-CE definiu favela como

aglomerado de habitação precárias, especialmente desordenadas, em contraste com o traçado urbano da área, ocupando terreno de propriedade de terceiros, em sua maioria desprovido de condições de infraestrutura, com número de habitações igual ou superior a 25” (Ceará, 1991).

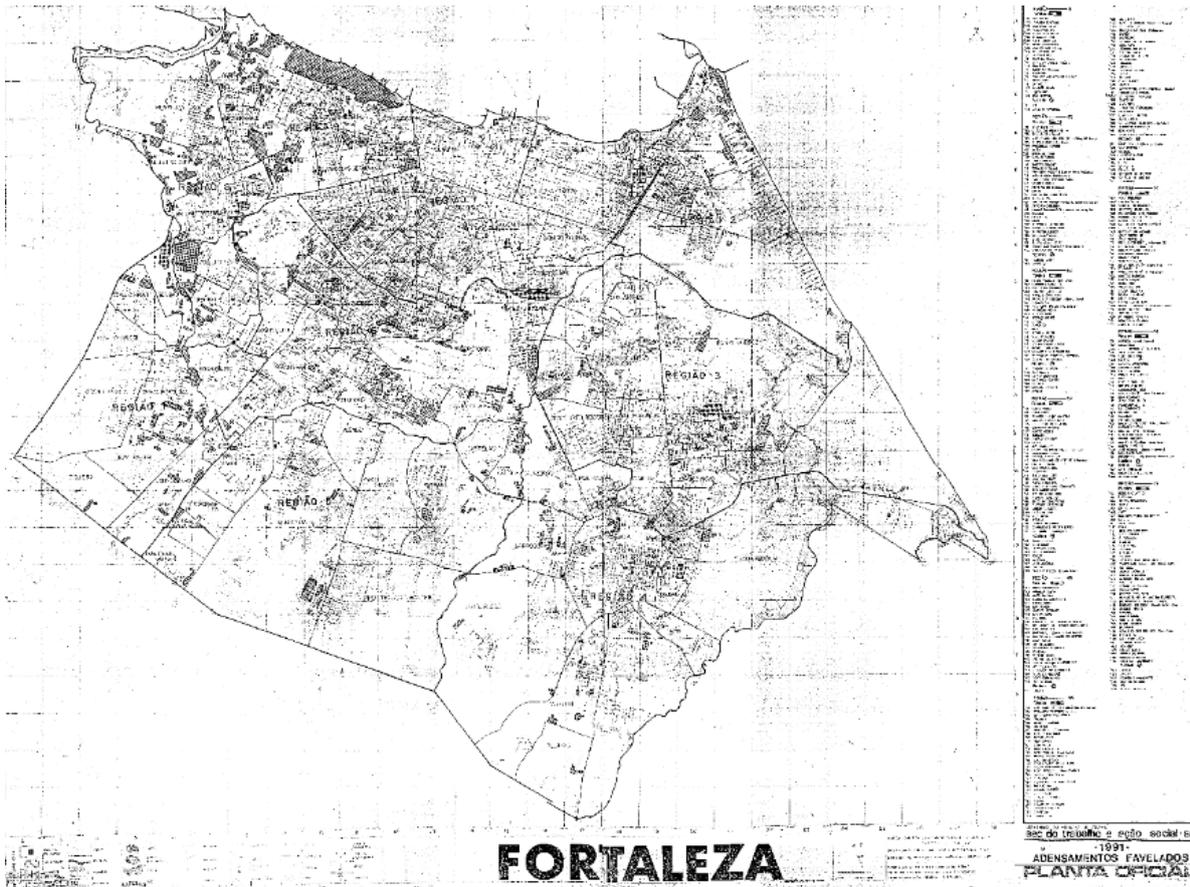


Figura 4: Mapeamento de favelas elaborado pela Cohab-CE.  
Fonte: Ceará (1991).

Nesse diagnóstico, foram identificadas 355 favelas que abrigavam 98.984 moradias, representando 25,3% do total de 391.081 domicílios existentes em 1991. Esses territórios abrigavam 544.730 habitantes, correspondendo a 30,8% dos 1.768.637 habitantes de Fortaleza naquele momento. No mapa apresentado pelo levantamento é possível observar as áreas de favela dispersas por toda a cidade (Figura 4). Em comparação com os levantamentos anteriores, Pequeno et al. (2021, p. 308) observam um “grande deslocamento das áreas de ocupação em direção aos grandes conjuntos habitacionais das periferias, definindo os atuais bairros-favela e revelando o adensamento dos territórios populares”.

### **Censo Demográfico do IBGE (1991)**

Além das informações tradicionalmente coletadas nos recenseamentos decenais do IBGE, o Censo Demográfico de 1991 introduziu o conceito de aglomerado subnormal, referindo-se às favelas e outras categorias de assentamentos precarizados. Seguindo metodologias diferentes, o conceito foi utilizado nos dois levantamentos censitários seguintes e considerou-se aglomerado subnormal todo conjunto constituído por unidades habitacionais ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

O censo ainda define como casa ou apartamento em aglomerado subnormal todo domicílio que fizesse parte de um conjunto subnormal, também designado “assentamento informal”, como favela, mocambo, alagado e barraco. Segundo os dados do Censo Demográfico de 1991, Fortaleza possuía 82.751 domicílios localizados em aglomerados subnormais, o que correspondia a 21% do total de 391.081 moradias existentes no ano em que o levantamento foi realizado.

### Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010 e aglomerados subnormais

Seguindo metodologia semelhante do recenseamento anterior, o Censo Demográfico de 2000 também trouxe informações sobre os aglomerados subnormais. Para tanto, dentro da categorização dos tipos de setores censitários em que o território nacional foi subdividido como estratégia de coleta de informações censitárias, foi definido um setor especial de aglomerado subnormal. Ele seria um:

conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (IBGE, 2003, p. 9).

Embora tenha servido de base para muito estudos sobre precariedade habitacional, esta definição apresenta limitações, em especial por desconsiderar assentamentos precários de menor dimensão que abrigam uma quantidade inferior ao número mínimo domicílios considerados (Catalá e Carmo, 2021).

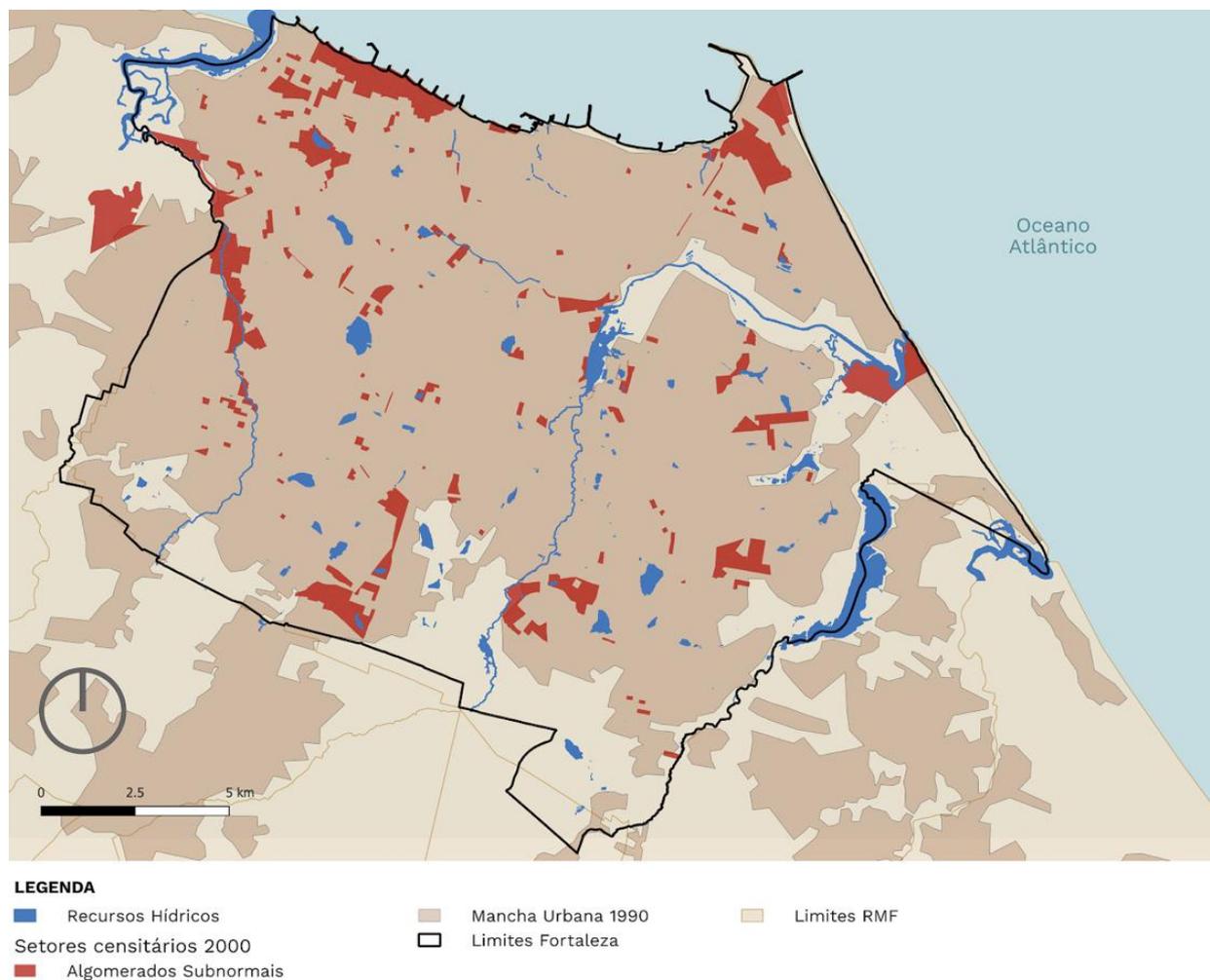


Figura 5: Aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2000 em Fortaleza.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2003).

Para Fortaleza, foram identificados 145 setores de aglomerados subnormais, com 82.956 domicílios, representando 15,8% do total de 525.991 domicílios existentes na cidade no momento do levantamento (Figura 5). Nesses aglomerados moravam uma população de 353.186 habitantes, correspondente a 16,5% do total de 2.141.402 habitantes em Fortaleza naquele ano. O Censo

Demográfico de 2010 também trouxe dados sobre aglomerados subnormais para municípios metropolitanos. Segundo esse recenseamento, o aglomerado subnormal é:

*um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2012, p. 30).*

Em Fortaleza, foram identificados 194 aglomerados subnormais. Neles havia 109.122 domicílios, o que corresponde a 15,3% do total de 711.470 domicílios existentes em Fortaleza (Figura 6). A população dessas áreas era 396.370 habitantes, o que representa 16,2% dos 2.448.920 habitantes da capital cearense naquele momento.

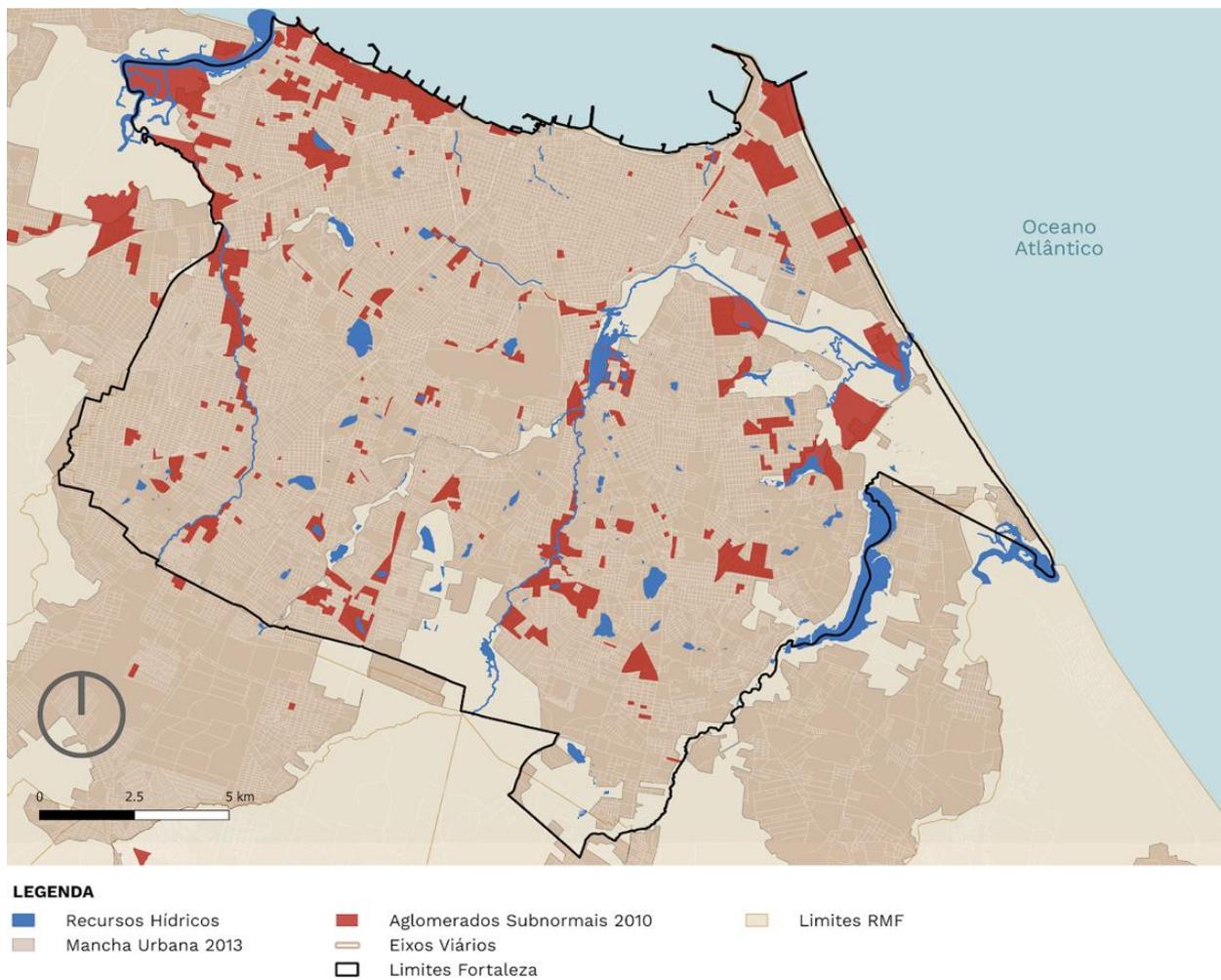


Figura 6: Aglomerados subnormais do Censo Demográfico de 2010 em Fortaleza.  
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2012).

### **Plano Local de Habitação de Interesse Social e os assentamentos precários**

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Fortaleza indicou a existência de 843 assentamentos precários (figura 7), abrangendo 143.905 domicílios, o que representa 27,4% do total de 526.057 domicílios na capital cearense no momento do levantamento (Fortaleza, 2013). Quanto à tipologia dos assentamentos precários, 622 (ou 74%) deles foram classificados como favelas; 128 (15%) como mutirões; 48 (ou 6%) eram conjuntos habitacionais; 29 (ou 3%) cortiços; e 16 (ou 2%) loteamentos irregulares. Quanto à condição física dos assentamentos precários, 469 (ou 56%) assentamentos foram considerados como “consolidados com

reassentamento”; 162 (ou 19%) como “não consolidável”; 106 (ou 13%) assentamentos “consolidáveis sem reassentamento”; e 68 (ou 8%) consolidados.

Considerando o universo de assentamentos precários em Fortaleza, o plano estimou a existência de 246.231 imóveis, o que representa 32% dos domicílios na cidade. Neles viviam 269.265 famílias que constituem população estimada em 1.077.059 habitantes. Conforme se observa por esse levantamento, há maior presença da categoria favelas, dispersas ao longo do território municipal, mas com maior ocorrência nos setores sul e sudoeste da cidade. Observa-se ainda a presença de assentamentos precários ao longo da faixa litorânea e das margens dos principais recursos hídricos. O PLHIS também indicou a existência de 42.538 imóveis localizados em áreas de risco, o que corresponde a 17,3% do total de imóveis em assentamentos precários e a 5% do total de domicílios de Fortaleza.

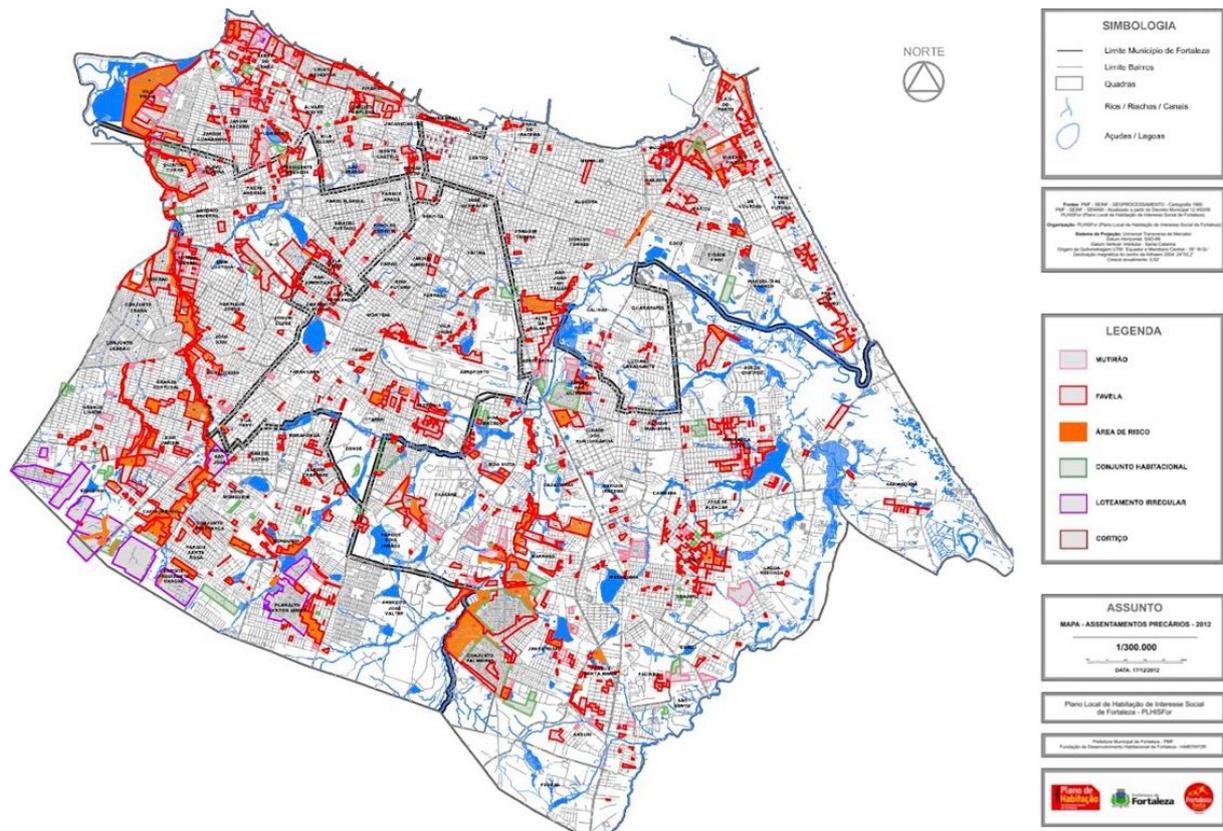


Figura 7: Mapeamento de Assentamentos Precários em Fortaleza segundo o PLHIS. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (Fortaleza, 2013).

## Considerações Finais

Assim como ocorreu com outras grandes cidades brasileiras, Fortaleza passou por intenso crescimento populacional ao longo do século XX. O resultado desse vertiginoso processo de urbanização, que está associado a outros elementos explicativos, é o quadro de precariedade habitacional característico do Brasil urbano, por sua vez derivado do histórico processo excludente e desigual de urbanização (Maricato, 2011; Maricato, 2001; Santos 1993). Enquanto importante metrópole nacional, a capital cearense está alinhada às determinações gerais que condicionam as questões urbana e habitacional nacionais, ao mesmo tempo que também apresenta singularidades e particularidades locais relacionadas àquelas problemáticas.

Nesse sentido, faz-se necessário observar como ocorre a problemática habitacional na capital cearense segundo diferentes dimensões de análise, de forma a permitir um melhor entendimento de como a questão da moradia se apresenta em território fortalezense e das políticas habitacionais executadas em resposta. Estas dimensões explicativas, se não contemplam na totalidade os elementos e as dinâmicas que configuram a questão habitacional em Fortaleza,

permitem relacionar algumas de suas formas de manifestação com as respostas estatais a esta problemática ao longo da história, mas sobretudo no período recente.

Este texto busca contribuir na realização dessa tarefa ao apresentar a questão da moradia em Fortaleza a partir de uma das possíveis dimensões explicativas sobre o problema. Apresentamos, a partir de levantamentos realizados por diversas instituições, como o problema da moradia na capital cearense se apresentou – em termos numéricos e estatísticos – ao longo da história. Ressalta-se, novamente, que a dimensão quantitativa deve ser observada em associação com uma análise histórica sobre a temática, com a discussão da metodologia e da acuracidade dos dados apresentados em cada estudo e também com o debate sobre o conceito e a finalidade dos levantamentos sobre a categoria “déficit habitacional”. Os vários levantamentos e estudos realizados buscando dimensionar o problema habitacional – conforme observado a partir das três categorias de informações adotadas no texto, a saber, as necessidades habitacionais, levantamentos institucionais sobre assentamentos precários e favelas, e diagnósticos que serviram de bases para planos urbanos ou habitacionais – apontam para uma histórica discrepância entre a grandeza da questão e as respostas estatais a ela destinada.

Por fim, cabe destacar que a dimensão quantitativa de compreensão da questão habitacional desempenha um papel importante no entendimento do problema da moradia e na formulação de políticas habitacionais. A análise de dados quantitativos permite uma avaliação objetiva da extensão do problema, inclusive possibilitando identificar setores ou grupos populacionais mais precarizados. No entanto, é importante reconhecer os limites dessa categoria explicativa. Os dados quantitativos muitas vezes não capturam adequadamente a complexidade e as nuances da questão habitacional em suas múltiplas características e particularidades. Além disso, eles podem negligenciar as causas subjacentes do problema, como desigualdades estruturais e políticas habitacionais inadequadas. Nesse sentido, análises quantitativas devem contribuir e se somar à outras dimensões explicativas, como a histórico-geográfica e a sociopolítica e institucional, de forma a possibilitar uma compreensão abrangente do problema habitacional.

## Referências

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

BNH - Banco Nacional da Habitação. (1985). *Necessidades Habitacionais Regiões Metropolitanas e Microrregiões 1985-1990*. Departamento de Planejamento e Análise de Custos. Brasília, DF: BNH, DPLAC.

Braga, E. M. F. (1995). *Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)*. Fortaleza, CE: Fundação Demócrito Rocha.

Brasil. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. (2009). *Plano Nacional de Habitação*. Brasília, DF.

Catalá, L. S., & Carmo, R. L. do. (2021). O Conceito de Aglomerado Subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 38, e0154. <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0154>

Ceará. Governo do Estado. (1991). *Adensamentos Favelados de Fortaleza* (Vols. I, II e III). Fortaleza, CE: Secretaria de Trabalho e Ação Social.

Ceará. Governo do Estado. (2010). *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Ceará*. Fortaleza, CE: Secretaria das Cidades.

FJP - Fundação João Pinheiro. (2001). *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

FJP - Fundação João Pinheiro. (2013). *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

FJP - Fundação João Pinheiro. (2006). *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Políticos e Sociais.

FJP - Fundação João Pinheiro. (1995). *Déficit Habitacional no Brasil - Síntese*. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro.

FJP - Fundação João Pinheiro. (2021). *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro.

Fortaleza. (2009). *Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município: Fortaleza, CE, ano 56, n. 1420, pp. 1-108.

Fortaleza. (1963). *Lei Ordinária nº 2.128, de 20 de março de 1963*. Aprova o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município, n. 2.741, 23 mar. 1963.

Fortaleza. (1992). *Lei Ordinária nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992*. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza PDDU-FOR e dá outras providências. Diário Oficial do Município, n. 9.788, 20 jan. 1992.

Fortaleza. (2016). *Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica*. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor).

Fortaleza. (2013). *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza – PLHISFor: Proposta Final, complementada e revisada*. Fortaleza, CE: Prefeitura de Fortaleza, Habitafor.

Fortaleza. (1973). *Programa integrado de desfavelamento de Fortaleza: estudo preliminar*. Fortaleza, CE: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Góis, R. A. D. (2018). *Planejamento e Participação: o Caso da LUOS 2016 e do Fortaleza 2040* (Tese de doutorado). Centro de Ciência, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2003). *Censo Demográfico 2000 - Agregado por Setores Censitários dos Resultados do Universo*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *Censo Demográfico 2010 - Características urbanísticas do entorno dos domicílios*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

Maricato, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Maricato, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Nascimento, D. M., & Braga, R. C. Q. B. (2009). *Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida*. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), 9, 98-109.

Pequeno, R., Loureiro, J., Rosa, S. V., Capasso, M., Pinheiro, V., & Mattos, F. (2021). *Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza*. Relatório de Pesquisa, Laboratório de Estudos da Habitação, Fortaleza, CE.

Santana, R. B., & Zanoni, V. A. G. (2021). *Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018*. *Cadernos Metrôpole*, 24(53), 409–428.

Santos, M. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo, SP: Hucitec.

---

*Artigo Científico – e-metropolis, Rev. Eletrônica de Est. Urb. e Regionais | v. 15 | Ano 2024*

*Recebido em 11 de maio de 2024*

*Publicado em 7 de novembro de 2024*