

NOTA TÉCNICA

Nº 79 – Outubro/2023

Distribuição geográfica em Fortaleza das Unidades Produtoras de Refeição (USPR) do Programa Ceará Sem Fome



Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Sandra Maria Olimpio Machado – Secretária

Auler Gomes de Sousa – Secretário Executivo de Gestão e Governo Digital

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Raimundo Avilton Meneses Júnior - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

Alfredo José Pessoa de Oliveira

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

José Meneleu Neto

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Nota Técnica – Nº 79 – outubro/2023

DIRETORIA RESPONSÁVEL:

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Gerência de Estatística, Geografia e Informação – GEGIN

Elaboração:

José Meneleu Neto (Diretor da DISOC)

Cleyber Nascimento de Medeiros (Analista de Políticas Públicas)

Ivanildo Rodrigues dos Santos (Apoio Técnico)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo
Cambéba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
www.ipece.ce.gov.br

Sobre a Nota Técnica

A Série **Notas Técnicas** do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo a divulgação de trabalhos técnicos elaborados pelos servidores do órgão, detalhando a metodologia empregada para análise de temas de interesse do Estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE
2023

Nota técnica / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2023

ISSN: 2594-8733

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Aspectos Econômicos. 4. Aspectos Sociais. 5. Mercado de Trabalho. 6. Finanças Públicas. 7. Gestão Pública.

Nesta Edição

O objetivo desta nota é apresentar os critérios técnicos adotados para a distribuição espacial das Unidades Sociais Produtoras de Refeições (USPRs) no município de Fortaleza, no âmbito do Programa Ceará sem Fome, instituído pela Lei Estadual nº. 18.312/2023.

Nesse sentido, determinou-se um total de 11 lotes que contemplam as 290 USPRs previstas para a cidade de Fortaleza, priorizando-se os territórios com maior quantitativo de população morando em assentamentos precários.

1. Introdução

O objetivo desta nota é apresentar os critérios técnicos adotados para a distribuição espacial das Unidades Sociais Produtoras de Refeições (USPRs) no município de Fortaleza, no âmbito do Programa Ceará Sem Fome, instituído pela Lei Estadual nº. 18.312/2023.

Um dos componentes estratégicos do Programa Ceará Sem Fome diz respeito à constituição da rede de Unidades Sociais Produtoras de Refeições. A denominação USPRs incorpora todas as entidades sociais que de alguma forma realizam ou têm potencial para realizar a oferta de alimentos prontos (refeições) para os segmentos populacionais vulneráveis.

A existência prévia dessa rede de solidariedade fortalece o objetivo de otimizar a política pública de combate à fome, apoiando a participação cidadã através de entidades da sociedade civil. O objetivo *ex ante* do Programa prevê a distribuição de até 100 mil refeições/dia através de uma rede prevista de 1.289 USPRs nos 184 municípios do Estado, sendo 290 delas situadas na capital.

A presente nota técnica está estruturada em quatro seções, sendo a primeira referente a esta introdução; a segunda corresponde à caracterização dos assentamentos precários na cidade de Fortaleza; a terceira refere-se à metodologia utilizada na distribuição das USPRs; e a quarta apresenta o Anexo Único com os mapas contendo a descrição dos lotes de USPRs no município de Fortaleza.

2. Os assentamentos precários em Fortaleza

Além de ser a principal centralidade da Grande Fortaleza, a capital cearense merece destaque pela grande desigualdade social característica do seu território. Tendo os bairros como unidades de planejamento, esse recorte espacial mostra significativas desigualdades sociais no seu interior, o que dificulta o uso de indicadores sintéticos como o IDH-bairros para definir áreas prioritárias para localização das USPRs no interior da malha urbana da cidade.

Silva (2012) cita que a elevada desigualdade espacial de renda na cidade de Fortaleza está diretamente associada com tensões sociais intrabairros, bem como entre bairros, em virtude da necessidade de uma maior oferta de serviços públicos, geração de empregos e melhoria da infraestrutura urbana nas áreas periféricas do município.

Nesse ínterim, Medeiros e Feijó (2012) mapearam a extrema pobreza em Fortaleza, constatando que a capital cearense possui diversos bairros, especialmente na sua zona periférica, que apresentam conglomerados de miséria. Para os autores, a reversão do quadro de miséria nessas localidades exige esforços adicionais por parte do poder público (municipal, estadual e federal), especialmente no que se refere ao fornecimento de serviços públicos.

Nessa conjuntura, destaca-se que as USPRs devem estar focadas no atendimento às populações com maior probabilidade de insegurança alimentar grave. Na medida em que a principal característica socioeconômica da metrópole é a fragmentação urbana, as fronteiras tornam-se mais fluidas e imprecisas. Mesmo considerando o conceito de segregação espacial o problema da precisão permanece. Há bairros com elevado índice de desenvolvimento humano que possuem expressivas extensões de assentamentos precários, tornando frágil o uso direto e generalizado de indicadores sintéticos para localizar as áreas de atendimento prioritário do Programa Ceará Sem Fome.

Neste sentido, a decisão locacional para a rede de USPRs em Fortaleza é orientada pela densidade das populações domiciliadas em Assentamentos Precários – denominação de um fenômeno exclusivamente urbano, que aqui é usado para expor as desigualdades sócio espaciais de Fortaleza.

Segundo apontam o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2012) e o Plano Fortaleza 2040, a capital possui 857 assentamentos precários, os quais abrigam 1.085.364 habitantes, predominantemente de baixa renda. Boa parte dos arranjos ocupa, de forma ilegal, terrenos de propriedade pública, e de acordo com os referidos planos, 248.256 imóveis compõem os assentamentos precários. Portanto, cerca de 40% da população de Fortaleza reside nestes assentamentos precários, em situação de vulnerabilidade social e provavelmente de insegurança alimentar.

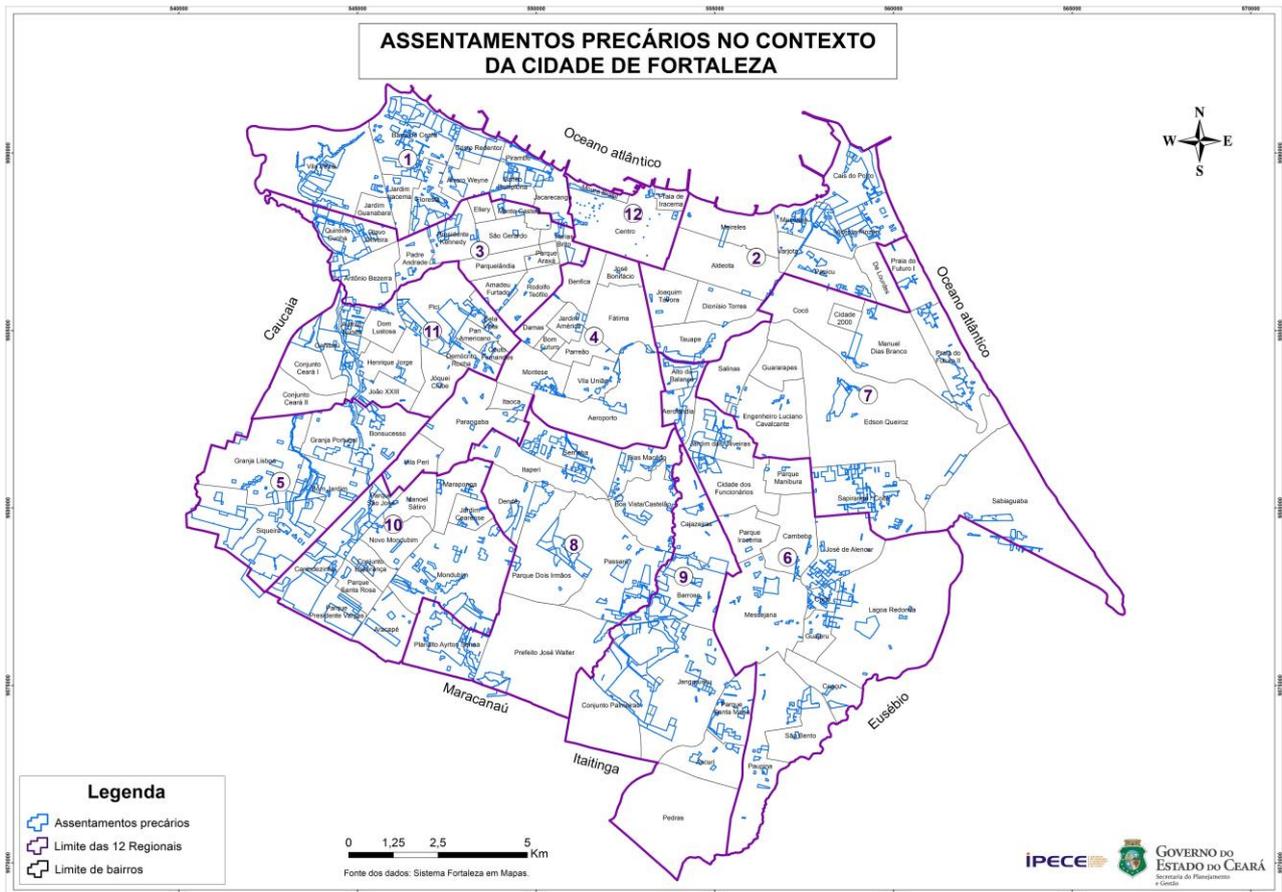
Ressalta-se que segundo o PLHIS (2012), um assentamento precário corresponde a uma porção do território da cidade onde residem comunidades em situação de grande vulnerabilidade, decorrente de um ou mais dos fatores abaixo indicados:

- Localização em zonas de riscos (acidentes, alagamentos, desmoronamentos, etc.);
- Moradias precárias, de má qualidade, insalubres e/ou com risco estrutural;
- Adensamento excessivo conjugado a forma urbana não planejada despida de espaços de circulação, lazer e integração social;
- Grande distância entre o assentamento e serviços públicos de saúde, educação, cultura, esporte e lazer;
- Ausência de oportunidades de emprego e renda, contribuindo para a exclusão produtiva da comunidade residente nestes assentamentos.

Em geral, as populações que habitam essas áreas apresentam enormes carências socioeconômicas, falta de saneamento e moradias precárias. Como agravante, possuem uma densidade de edificações extremamente elevada. Neste caso, o uso da densidade populacional sem levar em conta as desigualdades de renda conduz a uma contradição. Em áreas de alto valor imobiliário, boa infraestrutura urbana e renda domiciliar elevada, a maior densidade, seja habitacional ou populacional, é indicador de qualidade urbana. Porém, em áreas carentes de infraestrutura e com baixa renda domiciliar, a densidade habitacional e populacional é um indicador de precariedade urbana e pobreza.

O documento Fortaleza 2040 indica que “Fortaleza pode ter sua realidade socioeconômica e urbana traduzida por uma notável concentração de renda, um *déficit* habitacional crescente, existência de zonas sem emprego e com difícil acesso às zonas de emprego por grande parte dos seus moradores. A cidade conta com um alto percentual de pobres em habitações vulneráveis e muitos focos de vida urbana em situação precária” (FORTALEZA, 2040).

O Mapa 1, a seguir, exhibe a distribuição geográfica dos assentamentos precários na capital do Estado do Ceará, evidenciando-se uma maior concentração em bairros localizados nas Secretarias Executivas Regionais (SER) I, VIII, IX e XI.



Mapa 1: Distribuição geográfica dos assentamentos precários em Fortaleza segundo bairros e regionais.
Fonte dos dados: Sistema Fortaleza em Mapas.

3. Critérios para alocação das USPRs em Fortaleza

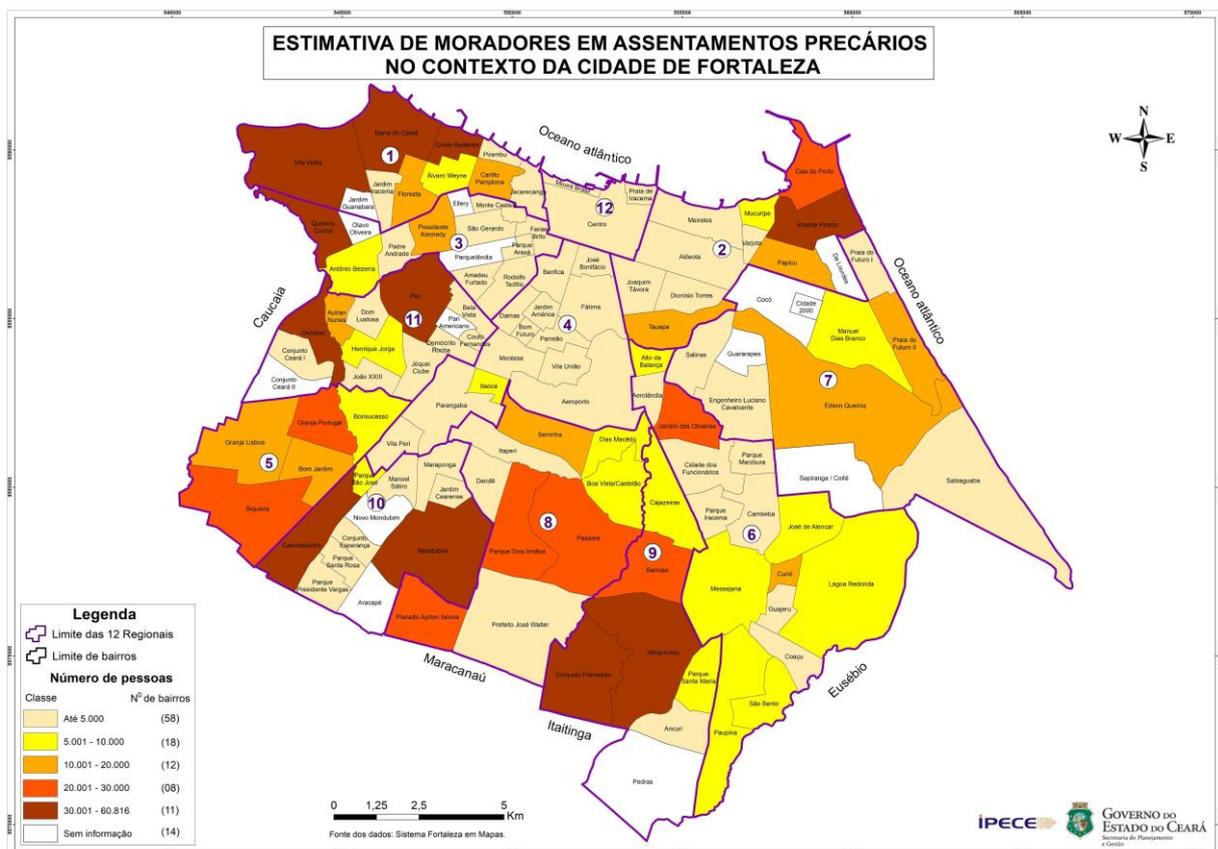
Inicialmente, para dimensionar o número total de USPRs em Fortaleza, foi utilizado o critério de distribuição pela taxa de proporcionalidade, baseada na divisão da população do município pela população total do Ceará, usando dados preliminares do Censo Demográfico 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Assim, a meta inicial de USPRs para a capital do Estado foi de 290 unidades. Em seguida, realizou-se a alocação das 290 USPRs em lotes seguindo alguns critérios, especificamente:

- Distribuição proporcional segundo o número de moradores em assentamentos precários por Secretaria Executiva Regional (SER);
- Número próximo de 25 a 30 USPRs por lote;
- Agrupamento de regionais considerando a proximidade geográfica;
- Divisão de regionais considerando os territórios de cidadania.

O critério de proporcionalidade garante um maior número de USPRs nos locais onde há maior quantitativo de população residindo em assentamentos precários, enquanto a proximidade geográfica das Regionais possibilita uma melhor logística de operação das USPRs, também chamadas de Cozinhas Ceará Sem Fome.

Ressalta-se que, em termos de divisão político-administrativa, a cidade de Fortaleza possui atualmente 121 bairros organizados em 12 Secretarias Executivas Regionais (SER) e 39 territórios de cidadania. Desse modo, para viabilizar o número próximo de 25 a 30 USPRs, necessitou-se agrupar os bairros em nível de regionais e, em algumas situações específicas, dividir as regionais por territórios, sobretudo nos locais onde há grande densidade populacional residindo em assentamentos precários.

O Mapa 2 exibe a estimativa de moradores em assentamentos precários segundo bairros e regionais da capital, observando-se uma maior concentração da população nos bairros da Barra do Ceará, Jangurussu, Pici, Vicente Pinzón, Cristo Redentor, Quintino Cunha, Genibaú, Conjunto Palmeiras, Mondubim e Vila Velha.



Mapa 2: Estimativa de moradores em assentamentos precários de Fortaleza segundo bairros e regionais. Fonte dos dados: Sistema Fortaleza em Mapas.

Destaca-se, também, que o quantitativo próximo de 25 a 30 USPRs por lote foi necessário para se garantir a viabilidade financeira da operação das Cozinhas Ceará Sem Fome, uma vez que elas possuem custos relativos aos insumos (ingredientes/cardápio), custos operacionais, de implantação e de gestão e governança.

Nessa conjuntura, a Tabela 1 apresenta a estimativa do número de habitantes por Regional, observando-se que a SER I possui 17,37% da população residente em assentamentos precários. Desse modo, essa Regional teria 50 USPRs, o que ultrapassa o critério do número próximo de 25 a 30 unidades por lote.

Assim, houve a necessidade de divisão da SER I em dois lotes, ficando o lote 1 com os territórios 2 (Vila Velha e Jardim Guanabara) e 3 (Barra do Ceará), possuindo 25 USPRs; e o lote 2 com os territórios 4 (Cristo Redentor e Pirambu), 5 (Carlito Pamplona e Jacarecanga) e 6 (Álvaro Weyne e Floresta), mais a SER XII (Centro, Moura Brasil e Praia de Iracema), possuindo um total de 27 USPRs. Por sua vez, as SER III e SER IV foram agrupadas no lote 5, viabilizando a quantidade de 25 USPRs.

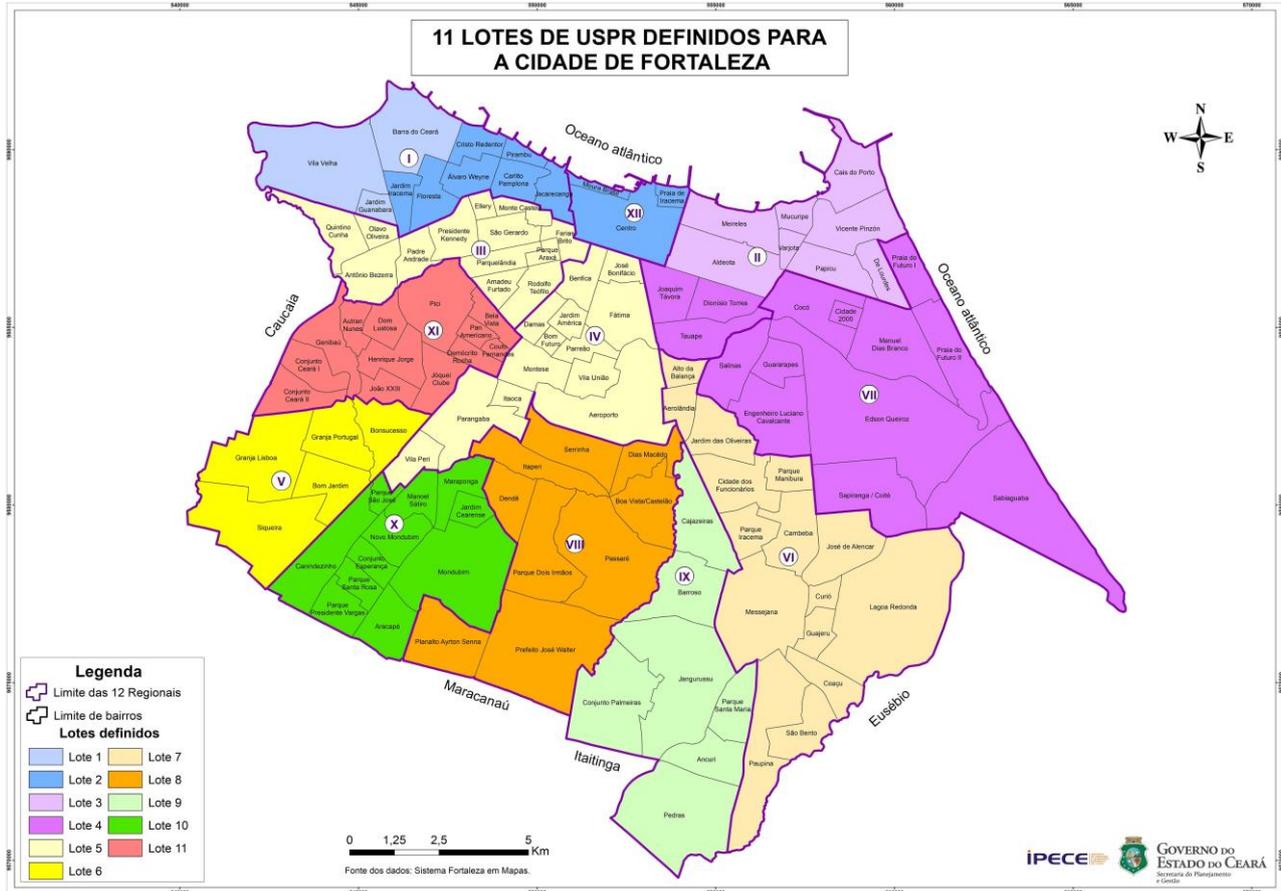
Continuando a análise dos dados disponíveis na Tabela 1, averigua-se um total de 11 lotes que contemplam as 290 USPRs previstas para a cidade de Fortaleza, priorizando-se as regionais com maior estimativa de população morando em assentamentos precários.

Tabela 1: Quantidade de USPRs por lote e regionais

| Regional | Número de habitantes | % de habitantes | Quantidade de USPR | Lote |
|-------------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|----------|
| SER I (Territórios 2 e 3) | 93.495 | 8,61 | 25 | 1 |
| SER I (Territórios 4, 5 e 6) | 95.069 | 8,76 | 27 | 2 |
| SER XII | 7.398 | 0,68 | | |
| SER II (Territórios 7, 8 e 9) | 94.304 | 8,69 | 25 | 3 |
| SER II (Território 10) | 18.314 | 1,69 | 22 | 4 |
| SER VII | 64.219 | 5,92 | | |
| SER III | 66.535 | 6,13 | 25 | 5 |
| SER IV | 27.755 | 2,56 | | |
| SER V | 83.160 | 7,66 | 23 | 6 |
| SER VI | 95.355 | 8,79 | 25 | 7 |
| SER VIII | 119.805 | 11,04 | 32 | 8 |
| SER IX | 117.225 | 10,80 | 31 | 9 |
| SER X | 91.746 | 8,45 | 25 | 10 |
| SER XI | 110.984 | 10,23 | 30 | 11 |
| Total | 1.085.364 | 100,00 | 290 | - |

Fonte dos dados: Plano Fortaleza 2040 e PLHIS-For.

O Mapa 3, a seguir, exibe a distribuição geográfica dos 11 lotes definidos a partir dos critérios estabelecidos, objetivando alocar as 290 Unidades Sociais Produtoras de Refeições (USPRs) no território de Fortaleza. No Anexo Único são apresentados os mapas com a indicação dos bairros em cada lote de USPRs definido.



Mapa 3: Lotes de USPRs de Fortaleza segundo bairros e regionais. Elaboração própria.

A oferta de alimentos preparados a partir das Cozinhas Ceará Sem Fome possui um desenho de política pública diferente da ajuda financeira fornecida pelo cartão Ceará Sem Fome. Neste sentido, o processo de acesso e controle dos beneficiários do Programa será feito pelas USPRs e respectivas Unidades Gerenciadoras, partindo da demanda espontânea das comunidades.

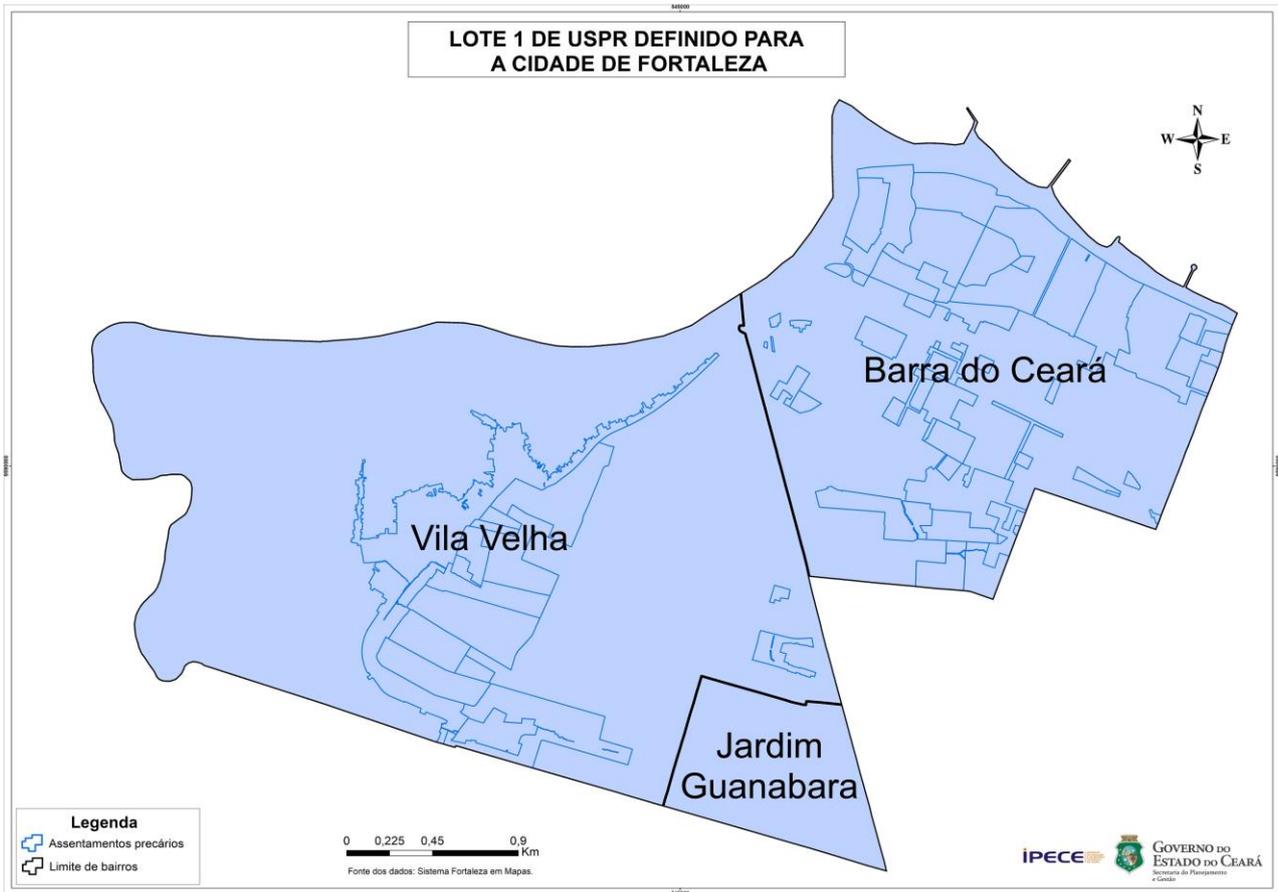
Para avaliar a extensão desse programa, foi feita uma estimativa da demanda potencial do público-alvo.

Após o cadastramento dos beneficiários das USPRs será feita listagem, com atualização periódica do público efetivo para acompanhamento e monitoramento do Programa. O cadastramento é etapa fundamental para a identificação do público-alvo, considerando que essa é uma política de

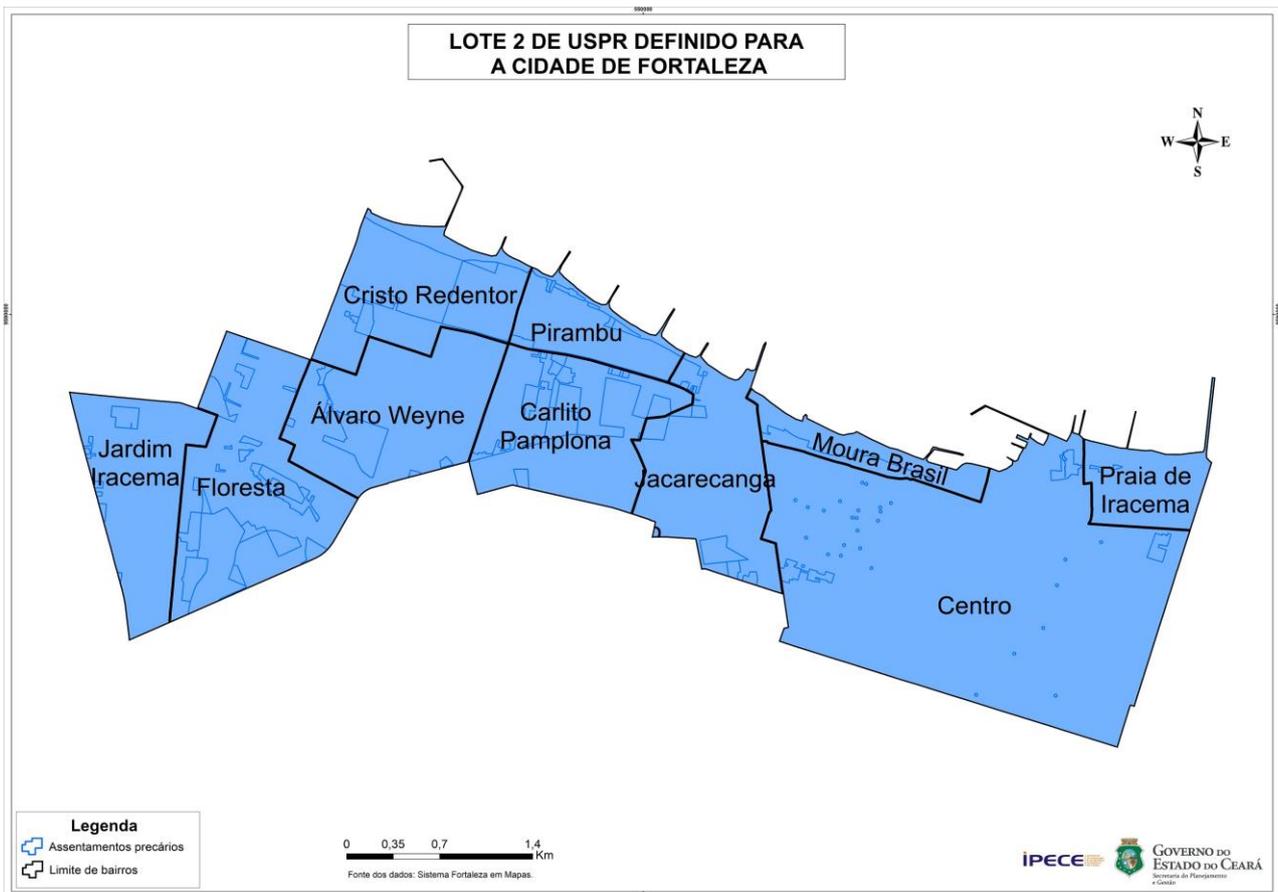
combate à insegurança alimentar grave de caráter complementar e não cumulativa em relação ao Cartão Ceará Sem Fome.

Portanto, seu objetivo é alcançar as pessoas em extrema pobreza cadastradas no CadÚnico e que não recebem o Cartão Ceará Sem Fome.

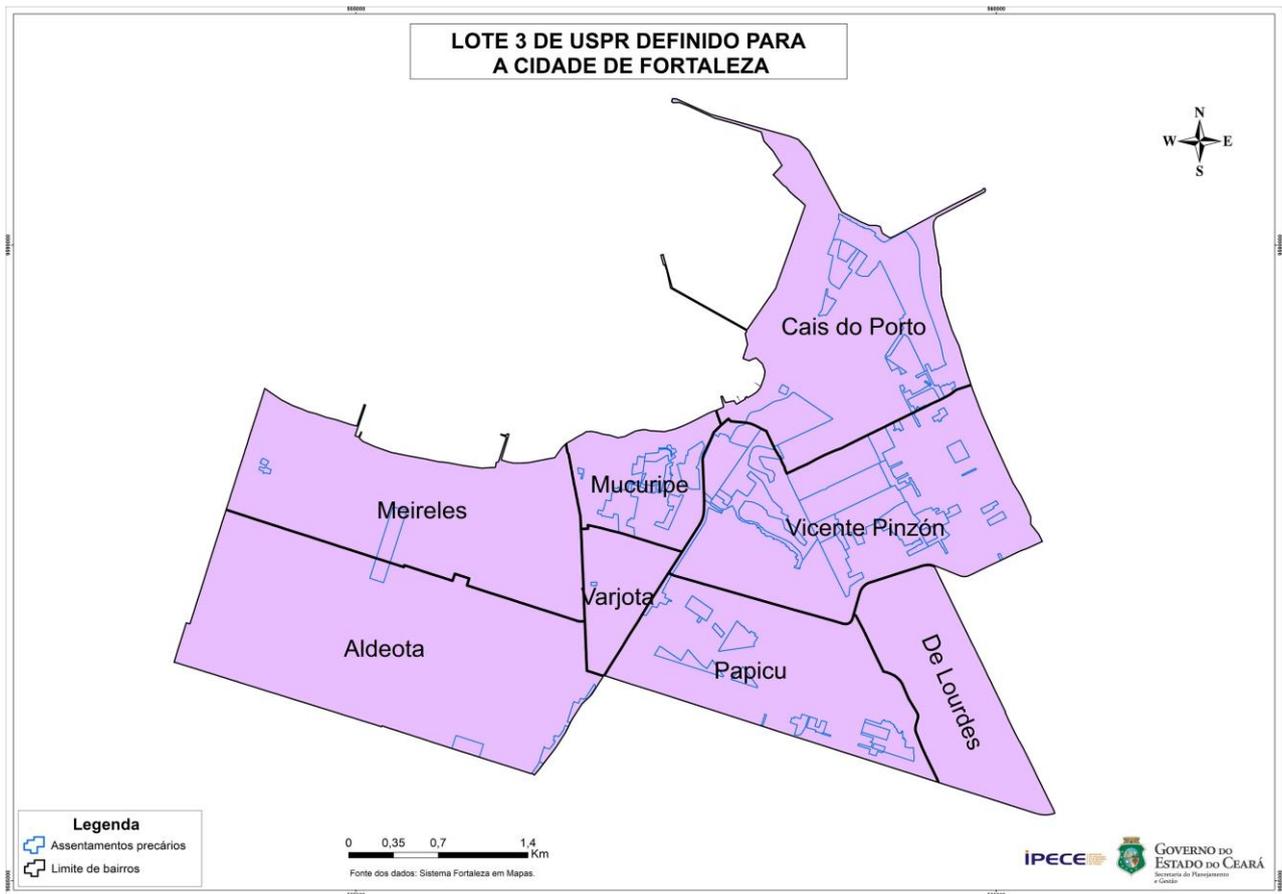
ANEXO ÚNICO



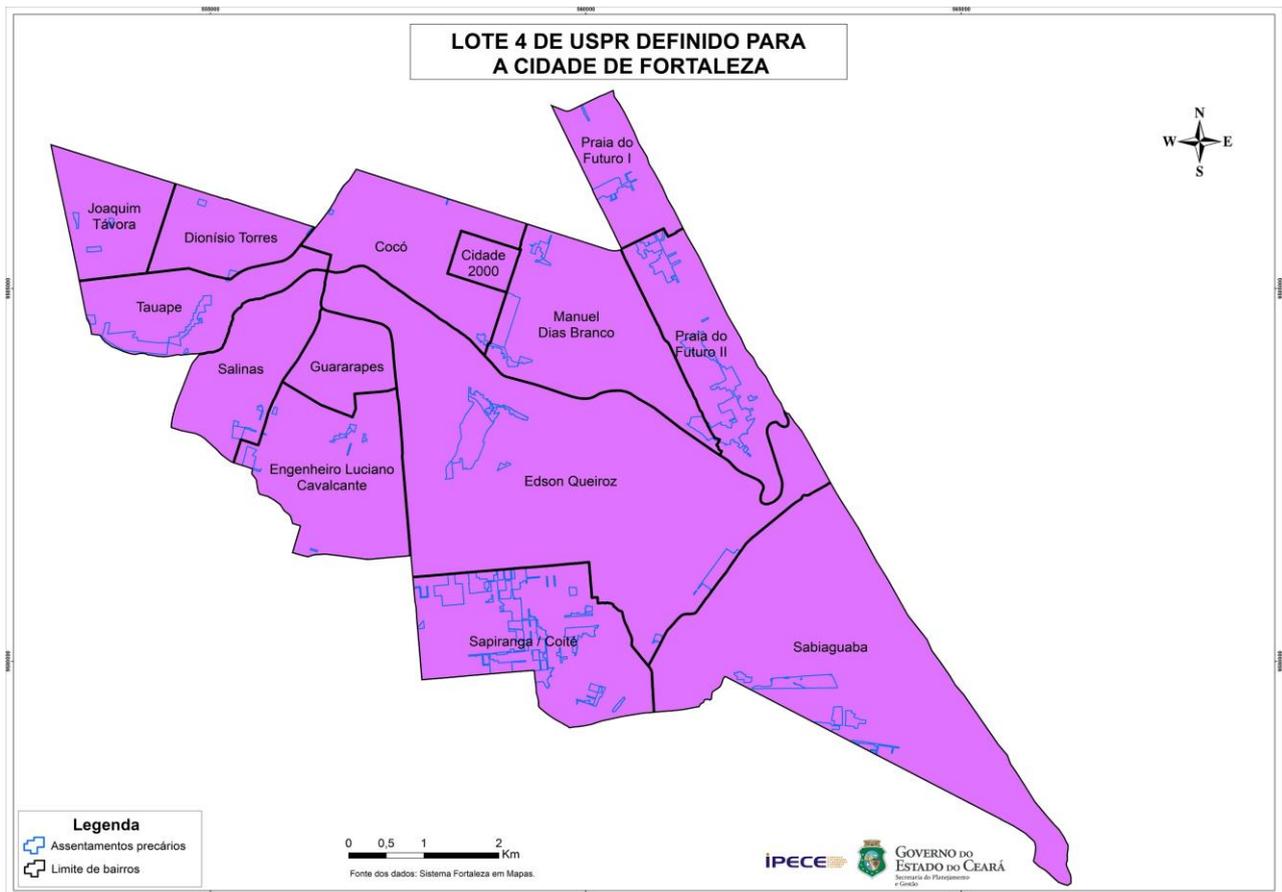
Mapa 4: Lote 1 de USPRs de Fortaleza.



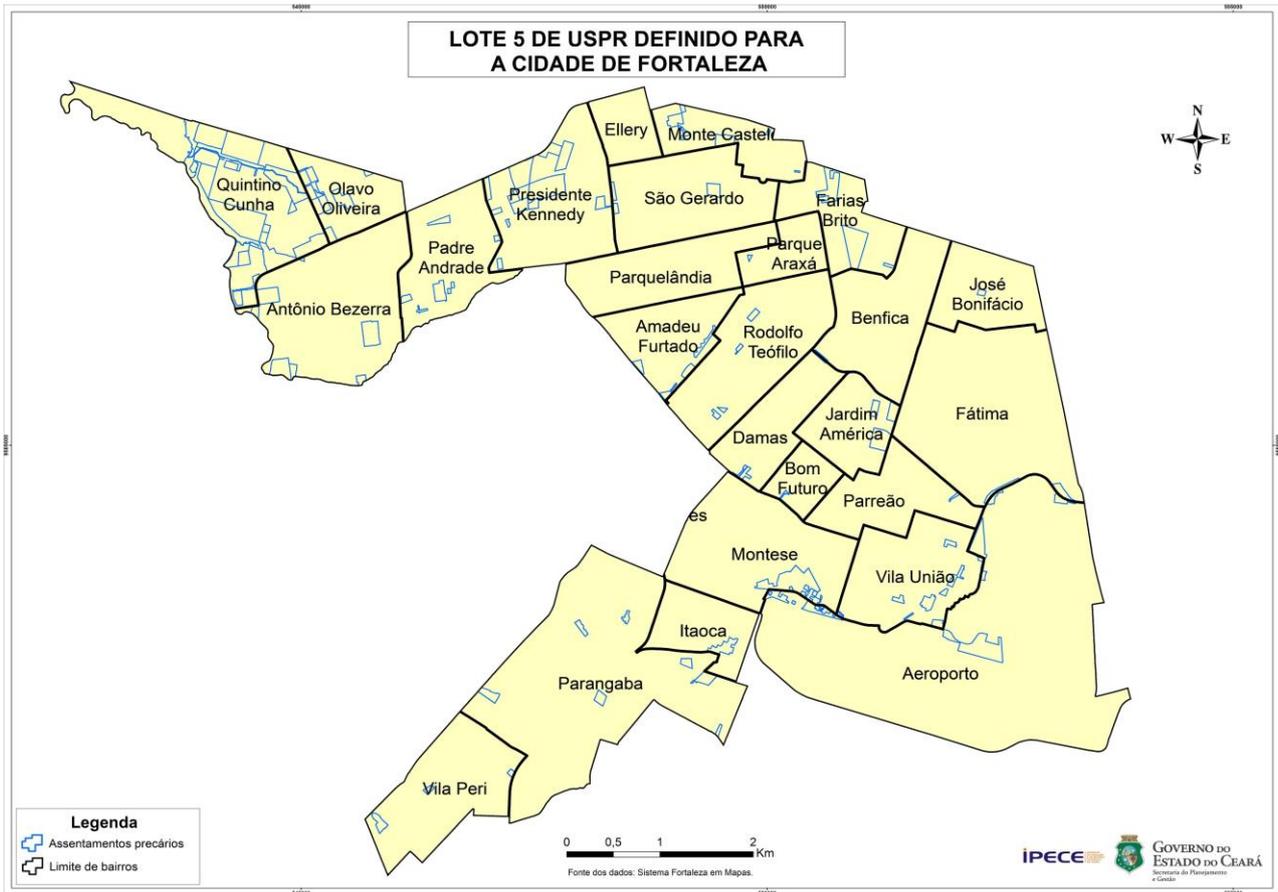
Mapa 5: Lote 2 de USPRs de Fortaleza.



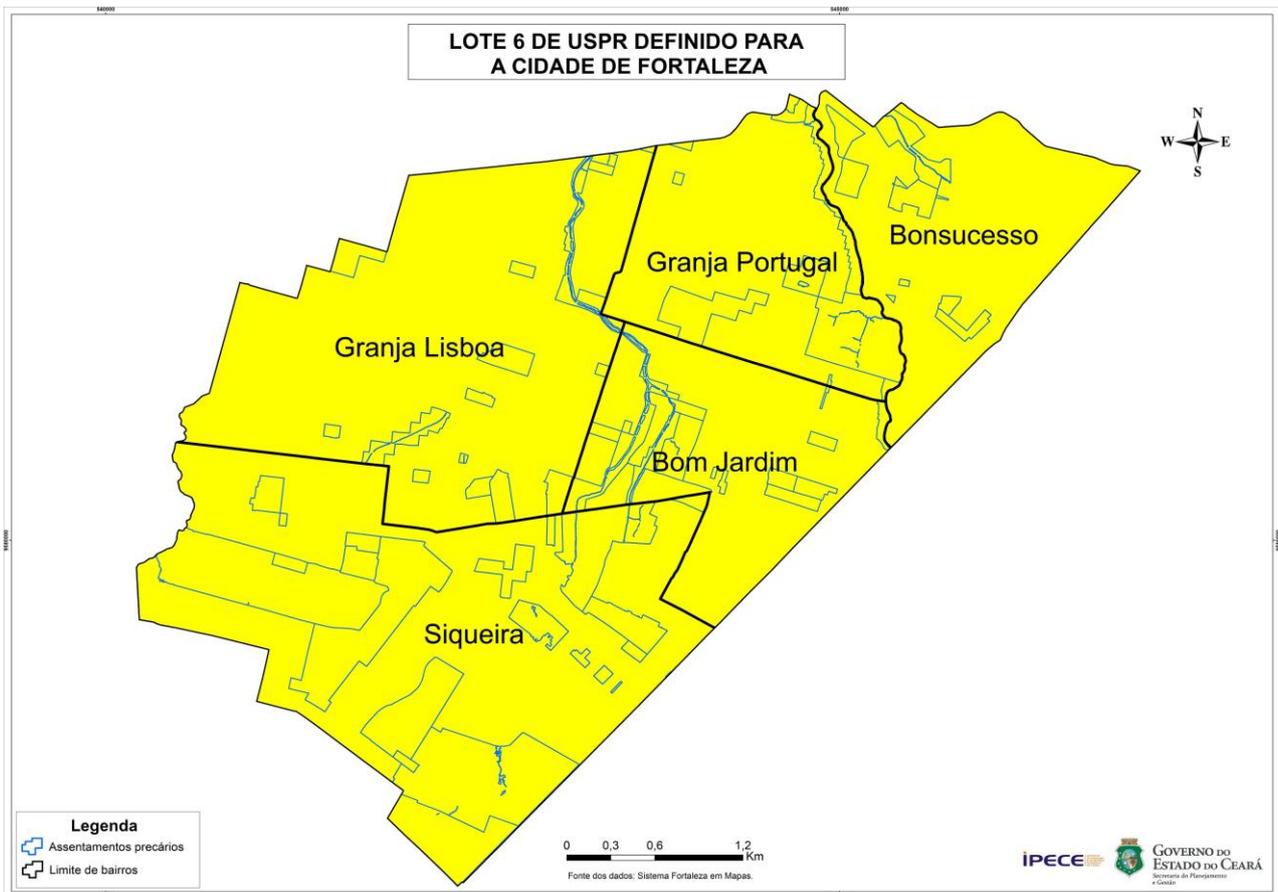
Mapa 6: Lote 3 de USPRs de Fortaleza.



Mapa 7: Lote 4 de USPRs de Fortaleza.



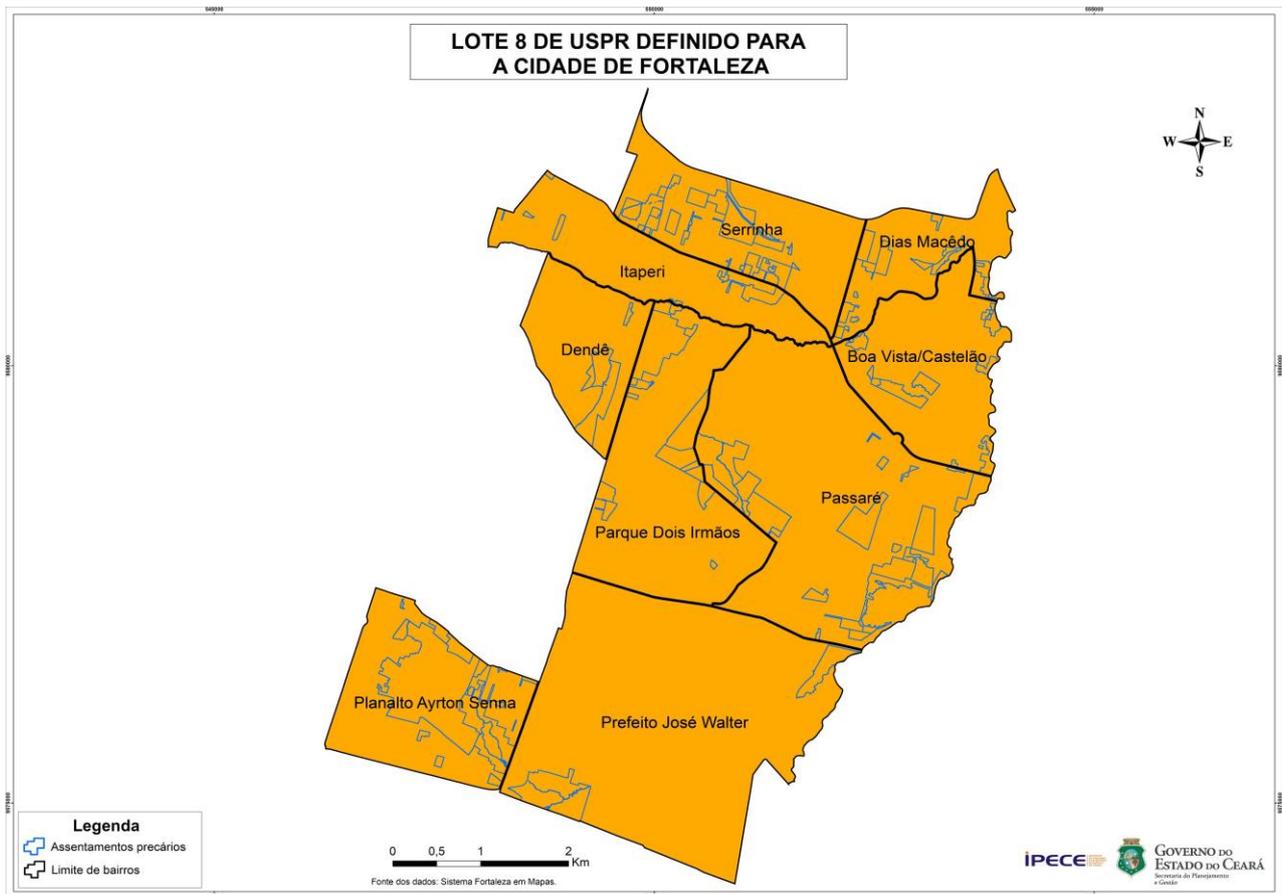
Mapa 8: Lote 5 de USPRs de Fortaleza.



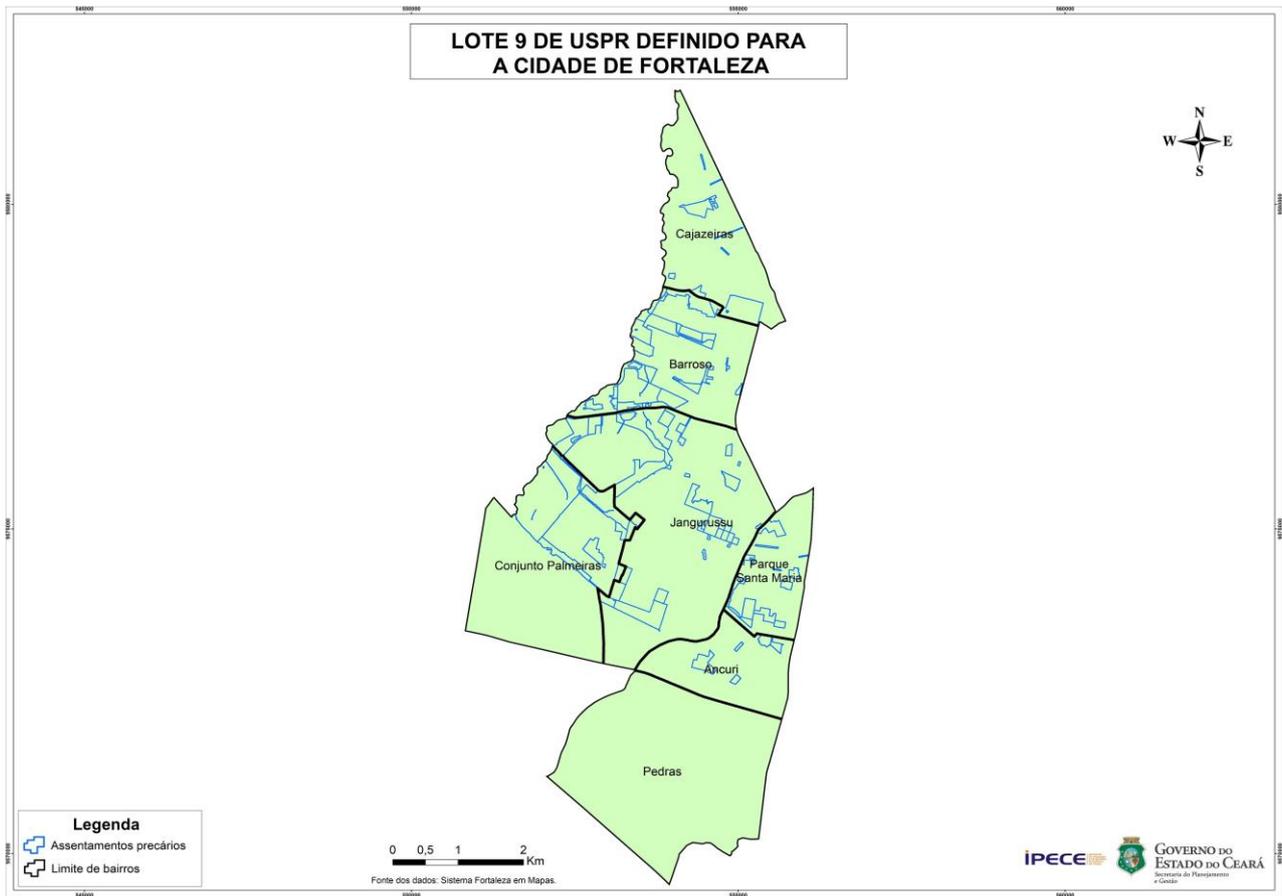
Mapa 9: Lote 6 de USPRs de Fortaleza.



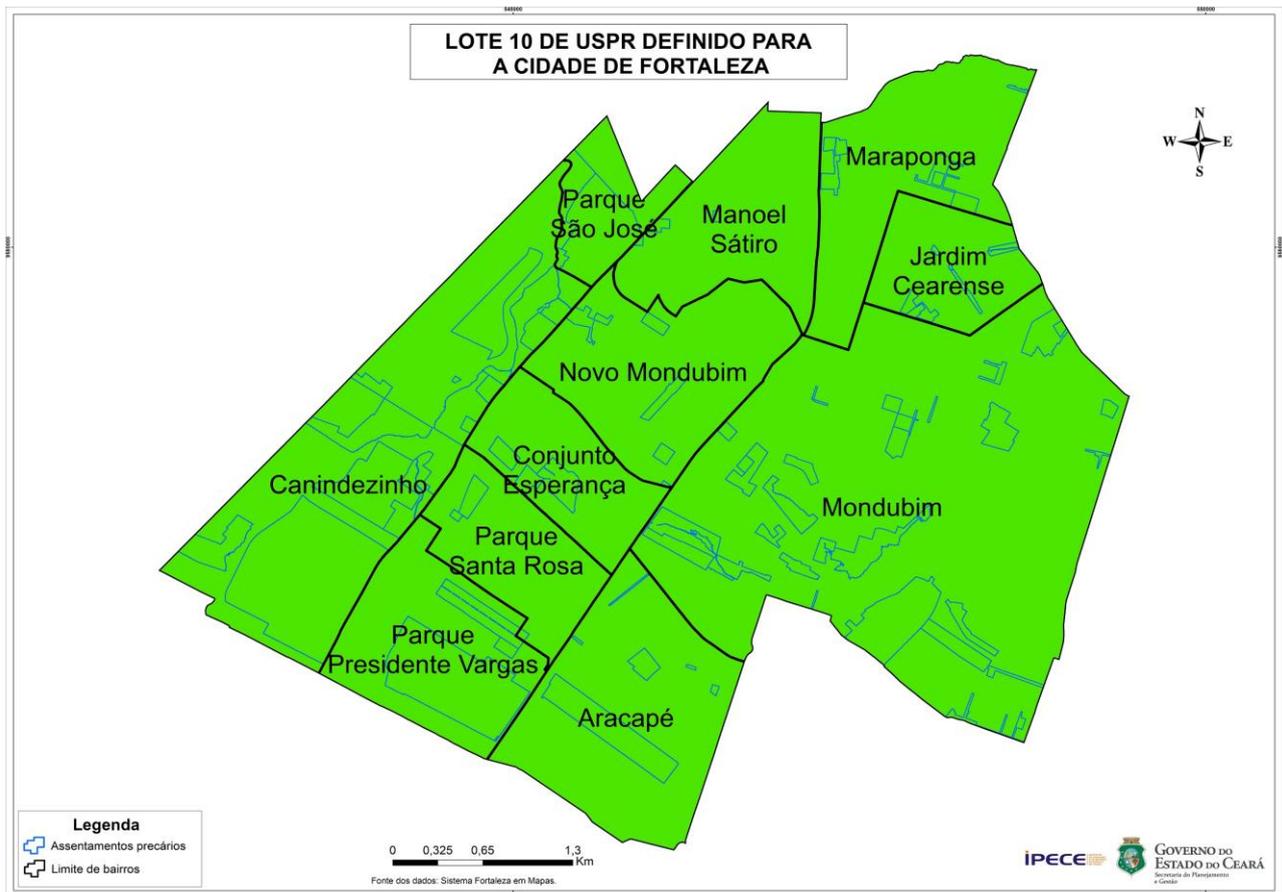
Mapa 10: Lote 7 de USPRs de Fortaleza.



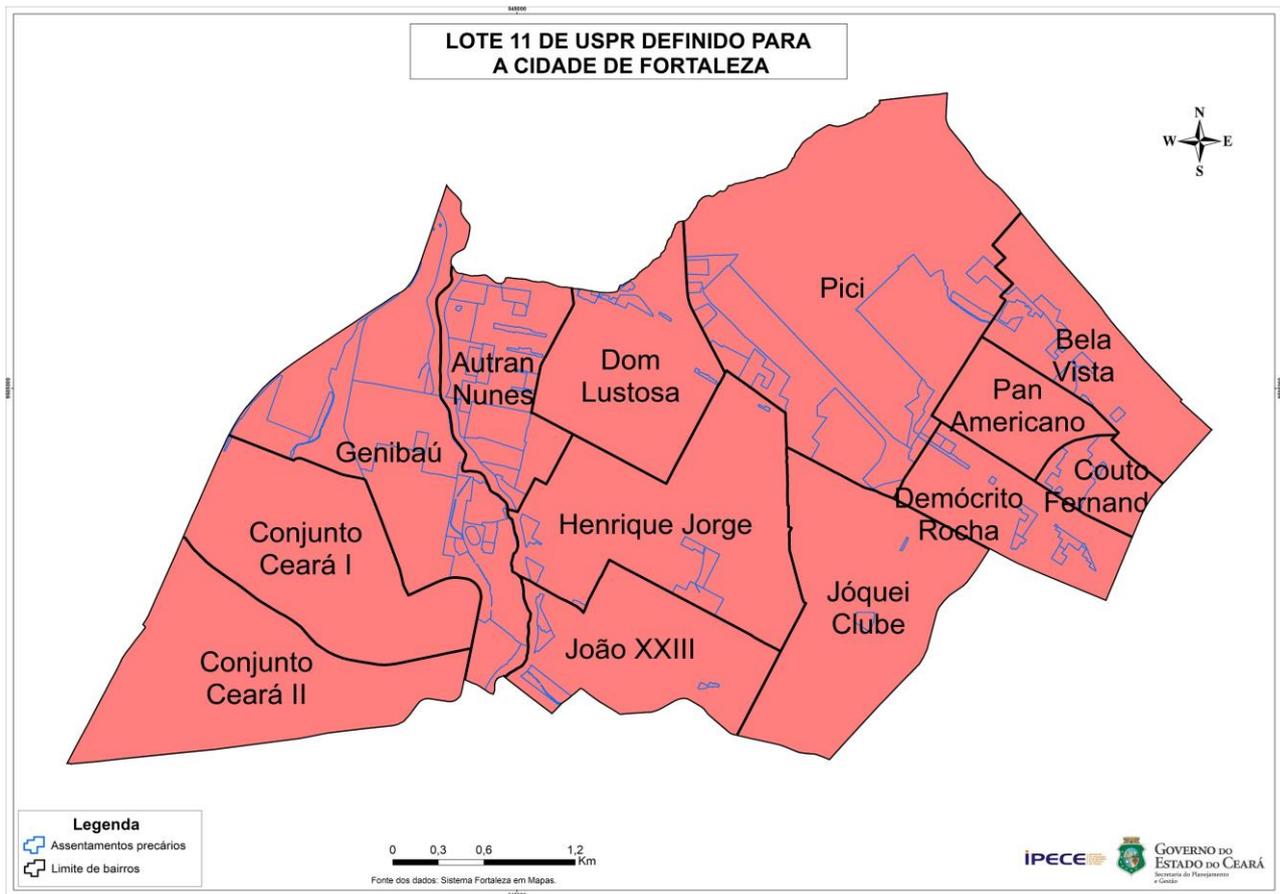
Mapa 11: Lote 8 de USPRs de Fortaleza.



Mapa 12: Lote 9 de USPRs de Fortaleza.



Mapa 13: Lote 10 de USPRs de Fortaleza.



Mapa 14: Lote 11 de USPRs de Fortaleza.

REFERÊNCIAS

FORTALEZA, PLHIS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza**. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=fcd18692-a091-4677-ac71-346c5cff1010>. Acesso em: 15/03/2023.

FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040**. Disponível na internet: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 20/03/2023.

FORTALEZA. **Sistema Fortaleza em Mapas**. Disponível em: <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 15/03/2023.

MEDEIROS, C. N.; FEIJÓ, J. R. Mapeamento da Extrema Pobreza em Fortaleza. In: MENEZES, A. S. B.; MEDEIROS, C. N. **Perfil Socioeconômico de Fortaleza**. IPECE. Fortaleza, Ceará. 91-97p, 2012.

SILVA, V. H. Distribuição Espacial da Renda Pessoal em Fortaleza. In: MENEZES, A. S. B.; MEDEIROS, C. N. **Perfil Socioeconômico de Fortaleza**. IPECE. Fortaleza, Ceará. 83-90p, 2012.