

Licença

Copyright (c) 2024 OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Fonte: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/1912>. Acesso em: 15 jun. 2026.

Referência

MOURA, Alexandrina Saldanha Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. Habitação no contexto da expansão urbana das cidades médias: municípios sob influência de Juazeiro do Norte, Ceará, Brasil. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 613-633, 2024. DOI: <https://doi.org/10.55905/oelv22n1-033>. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/1912>. Acesso em: 15 jun. 2026.



Habitação no contexto da expansão urbana das cidades médias: municípios sob influência de Juazeiro do Norte, Ceará, Brasil

Housing in the context of the urban expansion of medium-sized cities: municipalities under the influence of Juazeiro do Norte, Ceará, Brazil

DOI: 10.55905/oelv22n1-033

Recebimento dos originais: 01/12/2023

Aceitação para publicação: 02/01/2024

Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura

Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade de Wisconsin, Madison

Instituição: Fundação Joaquim Nabuco, Ministério da Educação

Endereço: Rua Dois Irmãos, 92, Apipucos, Recife - PE, CEP: 52071-440

E-mail: alexandrina.sobreira@fundaj.gov.br

Maria do Carmo de Lima Bezerra

Pós-Doutora em Projeto e Planejamento Urbano pela Universidade

Politécnica de Madrid

Instituição: Universidade de Brasília

Endereço: Campus Darcy Ribeiro, ICC Norte bloco A, Sala ASS-000/00, Subsolo, sala 2, Laboratório da Paisagem, Brasília – DF, CEP: 70910-900

E-mail: macarmo@unb.br

RESUMO

A dinâmica demográfica e econômica das cidades médias brasileiras é eloquente no último Censo de 2022; hoje agregando 27,96% da população brasileira. Utilizando os dados urbanos disponibilizados no Censo 2022 e, mais especialmente, em estudo de campo realizado no Polo Juazeiro do Norte, no Ceará o artigo se debruça sobre os reflexos da dinâmica descrita sobre as condições da habitação para esse recorte territorial. Analisa tanto suas características morfológicas e de inserção urbana como sua relevância nas ações de planejamento urbano. Como resultado apresenta a característica recorrente de formação de malha urbana dispersa com incidência de núcleos urbanos informais-NUI. O Polo Juazeiro do Norte com seus 22 municípios conta com 219 NUIs sendo que apenas 4 municípios possuem Planos Diretores elaborados no início dos anos 2000. Se essa é a condição das políticas urbanas municipais no âmbito do Estado, predominam os estudos e planos econômicos o que resulta na invisibilidade urbanização nas políticas públicas o que nos faz lembrar o início da urbanização das cidades, hoje metrópoles nacionais, na década de 1970.

Palavras-chave: cidade médias, habitação, núcleos urbanos informais.

ABSTRACT

The demographic and economic dynamics of medium-sized Brazilian cities is expressive in the latest 2022 Census, which encompassed 27.96% of the Brazilian population. Using urban data made available in the 2022 Census and, more specifically, in a field study carried out at the Juazeiro do Norte Hub in the state of Ceará, the article focuses on the reflections of the dynamics described on housing conditions for this territorial area. It analyzes both the morphological characteristics and urban insertion as well as its relevance in urban planning actions. As a result, it presents the recurring characteristic of the formation of a dispersed urban network with an incidence of informal urban hubs (NUIs). Juazeiro do Norte Hub, with its 22 municipalities, has 219 NUI with only 4 municipalities having completed their Master Plans drawn up in the early 2000s. If this is the condition of municipal urban policies within the sphere of the state, a predominance of economic studies and plans result in the invisibility of urbanization in public policies. This reminds us of the beginning of the urbanization of cities, in the 1970s, that have today become national metropolises.

Keywords: medium-sized cities, housing, informal urban hubs.

1 INTRODUÇÃO

O processo de migração espacial iniciado nos anos de 1950, que gerou grandes transformações no perfil do uso e ocupação do solo no país, transformando-o de eminentemente rural para urbano em um período de 50 anos, já findou. Segundo dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (2015)¹, a população urbana era de 36,1% em 1950, atingindo 84% em 2010. Hoje no Censo de 2022 a população urbana é de 84,72%, enquanto a rural é de 15,28%, ou seja, atingimos a estabilização do fluxo migratório rural – urbano.

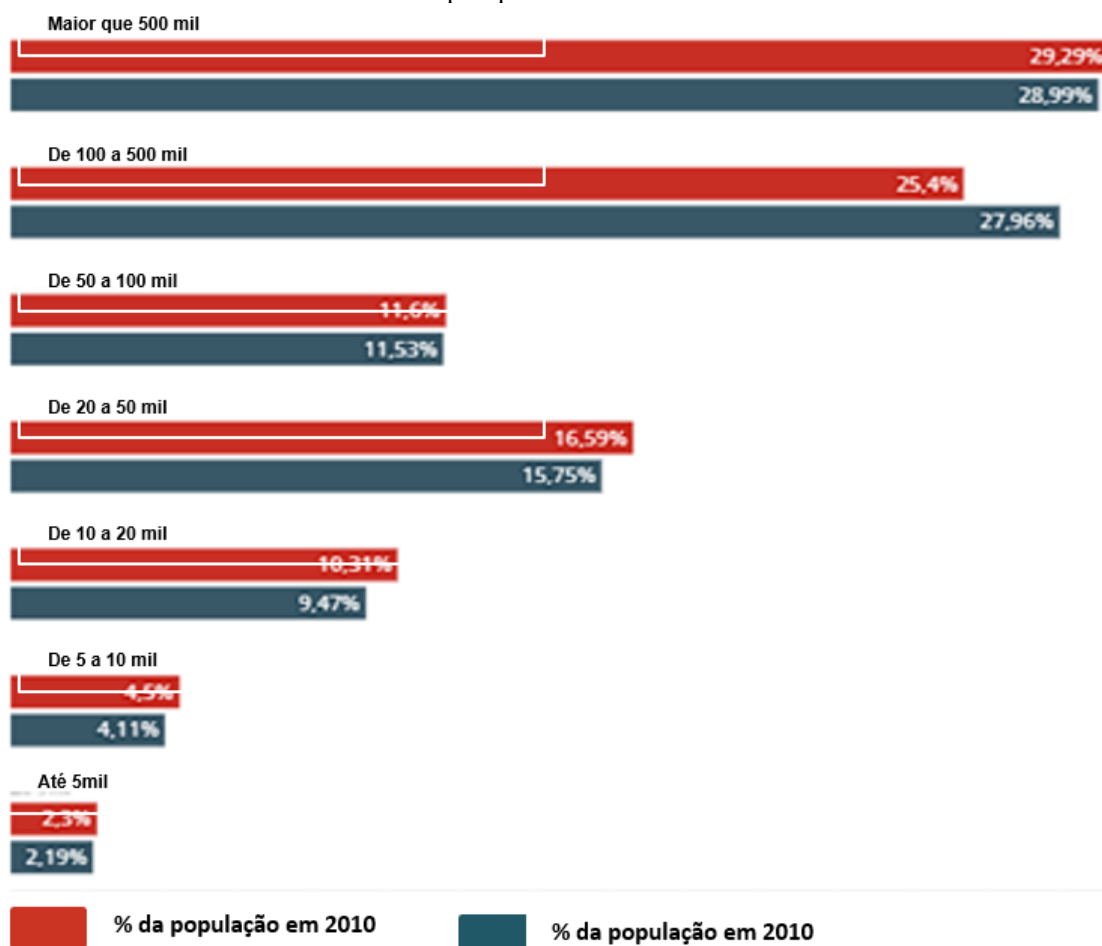
Por outro lado, deve-se considerar que existe hoje um outro movimento de migração, o urbano–urbano, que pressiona as cidades médias no Brasil e que as pesquisas têm dimensionado em termos de aumento populacional e econômico, mas muito pouco no que se refere ao tipo de urbanização que se tem produzido. Para se ter uma ideia, cerca de 67% do crescimento populacional, ou seja 8,3 milhões, ocorreram nas cidades de 100 mil a 499 mil habitantes (Censo 2022).

¹ IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html>. Acesso em 25 de junho de 2023

Assim, tendo em conta a primeira assertiva, os dados indicam uma boa notícia que poderia levar a instalação de um freio de arrumação nas cidades com políticas urbanas voltadas a mitigar as mazelas de um processo de urbanização acelerado e sem planejamento; por outro lado, a segunda assertiva nos remete ao desafio de compreensão do que está ocorrendo nas cidades médias e se essas estão se preparando para receber esse contingente migratório.

De início cabe definir cidades médias; o conceito que não está fechado e encontra várias interpretações a partir de diferentes perspectivas, como por exemplo: o papel nas redes de cidades, ou o grau de influências que exercem sobre as municipalidades menores, ou o quantitativo de população moradora da sede do município. Para não adentrar na discussão conceitual, que apesar de relevante, não constitui o objeto desse ensaio a análise dessa “nova” onda de urbanização do país. Se adotará o critério populacional, ou seja, cidades entre 100 001 e 500 000 mil moradores de acordo com o último Censo Demográfico 2022. Essas cidades tinham 25,4% da população do total da população urbana em 2010 e em 2022, passaram a concentravam 27,96%. Por outro lado, a faixa que mais perdeu espaço foi a das cidades com entre 10 mil e 20 mil habitantes que representavam 10,31% da população, em 2010e passaram para 9,47% do total. Assim, as cidades médias, tanto atraíram população advinda das grandes cidades, como das pequenas. Gráfico 1

Gráfico 1 - Distribuição de moradores por tamanho de cidade: contra a parcela populacional dos municípios por classe de tamanho



Fonte: IBGE 2022

São 278 cidades onde se impõe o desafio de promoção de políticas urbanas integradas e de alocação de recursos para prevenir o que já ocorreu no período anterior, quando o foco foi as cidades capitais brasileiras e outras de sua influência. Os princípios, definidos em legislação, e norteadores das políticas urbanas, como elaborar planos e promover a participação social são essenciais, mas por si só, não constituem solução para as mazelas das cidades.

Distinguir as diferentes naturezas de problemas, por meio de dados reais e estudo de soluções técnicas factíveis se impõe, para a efetividade das políticas públicas. E tendo em conta focar a necessidade sobre as diferentes dimensões colocadas pelo processo de

urbanização é que se destaca o tema da habitação para estudo, no que se refere ao entendimento do déficit e da inadequação da habitação nessa escala de cidades.

A imprecisão dos dados nacionais sobre esse tema já é um consenso entre técnicos e gestores públicos e estudiosos do tema (TASCHNER, 2001; FERREIRA et al.; 2007). Com os dados do Censo 2022 espera-se dados que levem a refinamentos conceituais e aprimoramentos metodológicos.

2 CARACTERÍSTICAS DO DÉFICIT HABITACIONAL E SUA ESPACIALIZAÇÃO

De forma geral, os últimos levantamentos nacionais mostram o avanço no entendimento dos problemas habitacionais no que diz respeito à informalidade mesmo nas projeções ao longo da década, uma vez que não foram lançados os últimos resultados do Censo para esse tema. À época do Censo Brasileiro de 2010, o IBGE, amparado por estudos da Fundação João Pinheiro, promoveu ajustes nos conceitos e critérios para definição de déficit e inadequação da habitação ainda em vigor. O conceito de inadequação de moradias, que a princípio guardava relação apenas com a questão da irregularidade fundiária passou a ser apoiado em várias categorias como: precariedades construtivas e habitabilidade da edificação e acesso a infraestrutura urbana. Assim são considerados domicílios particulares inadequados aqueles que possuem ao menos uma inadequação: carência de infraestrutura (energia, abastecimento, esgotamento e coleta de resíduos) e carências edilícias (ausência de banheiro, cômodos insuficientes a acomodação da família, caixa d'água e condições do piso e do telhado) Quadro 1.

Por outro lado, na nova metodologia cinco (sub) componentes passaram a ser critérios para definir o déficit habitacional: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas conviventes; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

Como consequência o dimensionamento do problema habitacional brasileiro passou a ter maior visibilidade. No Censo do IBGE em 2010 o número de domicílios em favelas passou de 1,6 milhão para 3,2 milhões, com uma população envolvida 75% maior, passando de 6,5 milhões, em 2000, para 11,4 milhões, em 2010. Vale destacar que o

percentual dos municípios acima de 250 mil habitantes aumentou, passando de 34,5%, em 1991, para 40,3%, em 2010, ou seja, pelo menos 26,3 milhões de pessoas necessitando se acomodar em 99 cidades. Essa tendência se confirma em estimativas preliminares divulgadas posteriormente como no trabalho “Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas”.

Quadro 1 - Componentes e subcomponentes do déficit habitacional.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional	
Habitação precária 1.482.585 (25,2%)	Domicílios rústicos: 696.849 (11,9%)
	Domicílios improvisados: 785.736 (13,4%)
Coabitação 1.358.374 (23,1%)	Unidades domésticas conviventes déficits: 1.261.407 (21,5%)
	Domicílios cômodos: 96.968 (1,7%)
Ônus excessivo com aluguel: 3.035.739 (51,7%)	
Déficit Habitacional: 5.876.699 (100%)	
Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios	
Carências de infraestrutura urbana: 14.257.395	Energia Elétrica: 406.143
	Abastecimento de água: 10.725.833
	Esgotamento sanitário: 4.916.086
	Coleta de lixo: 553.350
Carências edilícias 11.246.366	Inexistência de banheiro exclusivo: 359.872
	Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório: 1.886.095
	Armazenamento de água inadequado: 9.000.021
	Piso inadequado: 69.187
	Cobertura inadequada: 1.023.757
Inadequação fundiária urbana: 3.557.117	
Domicílios inadequados: 24.893.961	

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC)-2019; Cadastro Único (CadÚnico)-Data de extração:14/11/2022.

A questão que se coloca é como mensurar, identificar e conhecer o problema habitacional nas diferentes escalas urbanas no território brasileiro, sobretudo no recorte onde atualmente se destacam os processos de crescimento urbano. É sabido que a falta de acesso à cidade e à moradia, assim como a informalidade e a precariedade, assumem formas variadas dada a diversidade urbana no País. Apesar dessa “nova urbanização” reproduzir o modelo de espraiamento e fragmentação dos tecidos urbanos e de baixo atendimento de infraestrutura e serviços, existem relações entre o meio rural e o urbano que dificultam o estabelecimento de fronteiras e mais do que nas cidades grandes onde ocorre uma baixa qualidade construtiva das habitações. As questões de titularidade e propriedade da terra são difusas de modo que incorporam maiores desafios para a identificação da problemática habitacional.

Importa destacar a relevância de pesquisas e levantamentos que consideram as características do território que se valem um uma mesclagem indicadores de diferentes naturezas, muitos de caráter amostral. Algumas metodologias de pesquisa já se mostraram promissoras, mesmo utilizando dados preexistentes, para identificar a informalidade ou precariedade em diferentes contextos urbanos e devem ser consideradas quando da formação dos novos levantamentos censitários e/ou amostrais.

Dentre esses trabalhos vale destacar “Assentamentos precários no Brasil Urbano” (MARQUES, 2007), estudo feito a partir dos dados do Censo Demográfico 2000, que objetivou delimitar clusters ou tecidos que reproduziam a precariedade, mas que não eram parte dos Aglomerados Subnormais, de acordo com o Censo Demográfico 2000. A esse novo grupo identificado, com características similares aos setores subnormais, atribuiu-se o termo “setores precários”. Foram estimados um conjunto de 561 municípios de setores precários.

Mais recentemente a Lei Federal no 13.465/2017, atualizou as definições e os procedimentos para a regularização fundiária urbana, com a introdução do conceito de núcleo urbano informal (NUI). Conforme o inciso II do art. 11 da lei, NUI é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.



Com o objetivo de preencher lacunas metodológicas e empíricas sobre como se caracterizam os Núcleos Urbanos Informais foi realizada pesquisa, em 2019, de forma conjunta entre a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Os Polos analisados foram: Brasília-DF, Belo Horizonte MG, Recife-PE, Porto Alegre-RS, Marabá-PA e Juazeiro do Norte-CE. Como dimensões de análise temos primeiro a de caráter físico-territorial/urbanístico (Quadro 2), que visava a caracterização desses núcleos onde se realizou consulta aos agentes responsáveis pelo planejamento urbano municipal, em secretarias com essa atribuição, ou em setores assemelhados, em busca de mapeamentos e descrições existentes de assentamentos precários que poderiam ser classificados como NUI. A segunda dimensão foi de caráter jurídico-fundiária, que se iniciou ao buscar conhecer a história da ocupação desses assentamentos, a existência de conflitos que envolvessem a posse da terra e de ações judiciais porventura incidentes, entre outras informações.

Quadro 2 - Variáveis contempladas em completo a estudos anteriores.

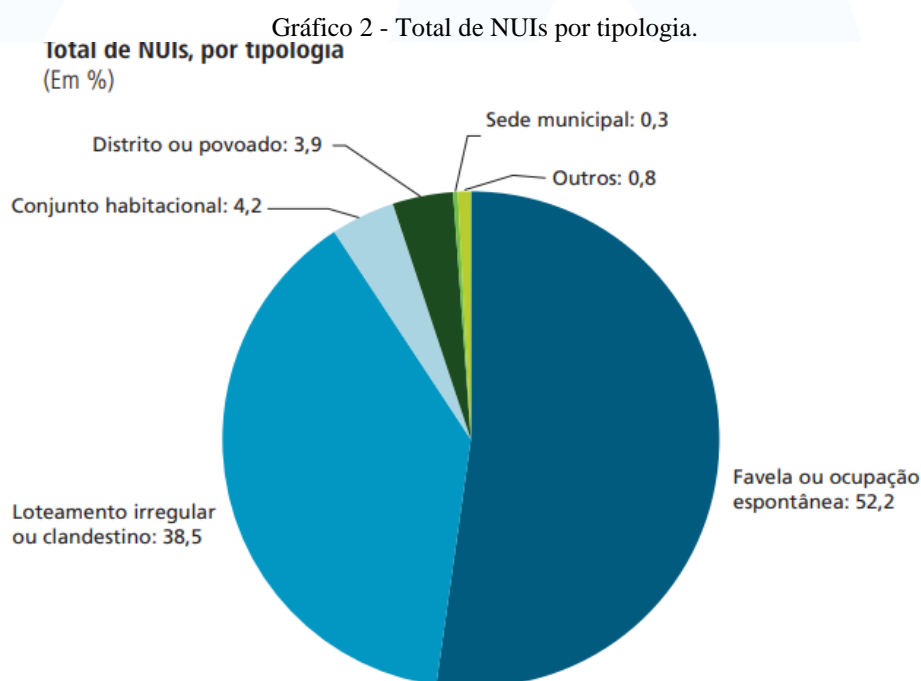
Localização em relação a estrutura urbana consolidada
Inserção em ZEIS
Tempo de estabelecimento
Inserção em área protegidas
Avaliação de risco e suscetibilidade
Tipo de traçado viário
Tipo de ocupação

Fonte: Próprios autores adaptados de Quadro 1 - variáveis do banco de dados, no livro NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional, IPEA 2022

Por essa pesquisa se verifica a relevância de contar com várias fontes de dados nacionais para a identificação da precariedade habitacional constante de trabalhos como: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, do Ministério da Cidadania, que permitem mapear a nível regional como se encontra distribuído o déficit habitacional.

Um desafio era caracterizar sua configuração urbanística ou especificidade ambiental, ou seja, se intui uma demanda quantitativa, mas não qualitativa o que essa

última pesquisa avançou como um desafio a ser aprimorado. De acordo com o livro “NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional” do IPEA em 2022 pode -se dizer que as situações de precariedade e inadequação não são as mesmas a em todas as cidades pelo país, mudam de uma região para outra, dentro de um mesmo município e até mesmo no interior de um único assentamento (Gráfico 2). Esse apontamento geral só reforça a necessidade de que os NUIs sejam caracterizados para que se possa formular políticas urbanas apropriadas, fugindo de grandes generalizações que levam dificuldade de solução dos problemas.



Fonte: gráfico 1 – Total de NUIs por tipologia in NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional, IPEA 2022

3 AS ESPECIFICIDADES DAS CIDADES MÉDIAS

Retomando ao tema das cidades médias o que se verifica é que a maioria dos estudos (CARDOSO, LIMA (2006); BEZERRA, CHAER, (2021) não as possuem como foco ficando a categorização e classificação das áreas informais apenas voltadas as regiões metropolitanas. Essa limitação reduz a capacidade de ações que visam orientar o

planejamento da regularização fundiária dos núcleos urbanos informais nas demais localidades considerando escala de cidades.

Conforme se discutiu acima os levantamentos do Censo Demográfico não incluem aspectos urbanísticos e ambientais (incluídas no estudo IPEA,2022) apenas tipológicas construtivas. Por um lado, a classificação de setores censitários do IBGE não permite a desagregação das informações em escalas menores que permitam organizar os dados a partir de uma leitura do tipo de ocupação urbana existente. As configurações urbanísticas diferenciadas se alteram tanto em função das características do sítio físico ou de densidades, quanto da forma em que se originou a ocupação: que pode ter sido espontânea (resultando espaços mais desordenados ou mais precários); ou ter sido implementada por meio de loteamentos irregulares ou clandestinos² (neste caso, apresentando algum ordenamento espacial).

Em síntese, as precariedades relativas à insegurança das moradias e qualidade ambiental, existência de riscos e condição de integração ou isolamento em relação à malha urbana não são capturadas por meio de pesquisas realizadas no Censo. Pode -se dizer que não é esse seu objetivo, entretanto dada a relevância e tamanho do problema deve-se pensar em pesquisas que capturem e informem melhor os formuladores de políticas públicas.

Nas cidades médias em expansão muitas vezes é difícil definir o que é urbano ou rural. A definição de perímetro urbano tem sido um fator de grande distorção uma vez que muito se encontram em contínuo processo e ampliação o que gera um alto grau de dispersão e fragmentação da ocupação urbana. A título de exemplificação de como a lei de define o perímetro urbano tornou-se um instrumento de interesse na transformação da terra rural em urbana a Pesquisa de Informações Municipais 2015/218 do IBGE aponta que se trata da lei de ordenamento do solo mais difundida entre os municípios, muito mais que o Plano Diretor, alcançando 90,1% dos municípios.

²Conforme a Lei Federal de Parcelamento Urbano 6766/79, loteamento irregular é aquele que teve sua matrícula no órgão competente, mas o processo de aprovação não foi finalizado, diferente do loteamento clandestino que foi implantado sem cumprir nenhuma etapa do processo da aprovação.

Definida sem maiores critérios técnicos em relação a sua real necessidade frente ao crescimento populacional e/ou econômico veem criando núcleos dispersos em relação a cidade original ou um somatório de retalhos urbanos criado por loteamento de diferentes ruas de legalidade e/ou conjuntos habitacionais implantados por iniciativas governamentais. Tudo isso leva a se deslumbrar situações ocorridas nas periferias das grandes metrópoles nos anos de 1970/1980 com todas as inequidades de acesso a cidade que foram produzidas.

Retomando o tema da caracterização da informalidade e/ou precariedade desses conjuntos urbanos a questão que se coloca agora é como estabelecer critérios que deem conta dessa diversidade desse recorte territorial? Certamente não temos aqui a resposta fechada, mas alguns pontos podem ser ressaltados. Partir dos dados extraídos do Censo Demográfico, informação disponível de forma padronizada para todo território nacional e combinar com análise de padrões morfológicos com uso de geotecnologias e análises estáticas é uma possibilidade que deve ser explorada. Um estudo amostral de campo para ajustes encontra uma oportunidade diante dos dados que se mostrarão com a publicação do Censo 2022.

No estudo coordenado pelo IPEA³ participaram diversas instituições de pesquisa de caráter regional o que facilitou a identificação de e aqui se poderá explorar a caracterização do Polo do Juazeiro do Norte-CE que ficou a cargo da FUDAJ- Fundação Joaquim Nabuco, a título de exemplificação das questões discutidas.

4 ESTUDO DO AGLOMERADO DE MUNICÍPIOS LIDERADOS POR JUAZEIRO DO NORTE NO CEARÁ

A definição de Polos procurou cobrir, no plano nacional, a abrangência de biomas, incluindo Caatinga, Cerrado, Amazônia, Pampa e Mata Atlântica. Já para seu recorte de representatividade dos processos urbanos se partiu dos polos urbanos já constituídos e de polos recentes ao longo das últimas três décadas avaliados sob a ótica de conceitos e

³ Termo de Execução Descentralizada n. 01/2019 SNH/MDR e Ipea -Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil

4. <https://pnui.ipea.gov.br/> ; <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>

5. Diretoria de pesquisa sociais

elementos como: rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos e fluxos, entre outros.

Os recortes regionais propostos baseiam-se ainda na identificação de cidades-polo e dos municípios a elas vinculados. E por vínculo entende-se não somente a continuidade espacial, mas também os fluxos e movimentos, valorizando a interação entre cidades. Nessa lógica foram estabelecidas as Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas, que por sua vez respeitam as divisões das Unidades da Federação.

Duas situações foram consideradas tanto a situação de polos conformados durante o período de industrialização do país com situações consolidadas de precariedade e informalidade nas regiões metropolitanas como aqueles resultantes de situações emergentes e mais recentes em municípios de menor porte passam a se constituir como polos agregadores de uma rede de municípios que podemos configurar como cidades de porte médio. E nesse contexto que se destaca o polo Juazeiro do Norte

4.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

A primeira parte da pesquisa teve como objetivo a identificação das estruturas de planejamento e gestão e potencial de soluções para a informalidade habitacional no nível municipal quando se levantou: (i) marco legal urbano referente a ocupação urbana informal;(ii) Utilização do instrumento urbanístico da ZEIS (zonas especiais de interesse social) encaminhar soluções para a informalidade dos ocupações urbanas;(iii) legislação ambiental municipal sobre áreas de risco e sua interface com o marco legal urbano.

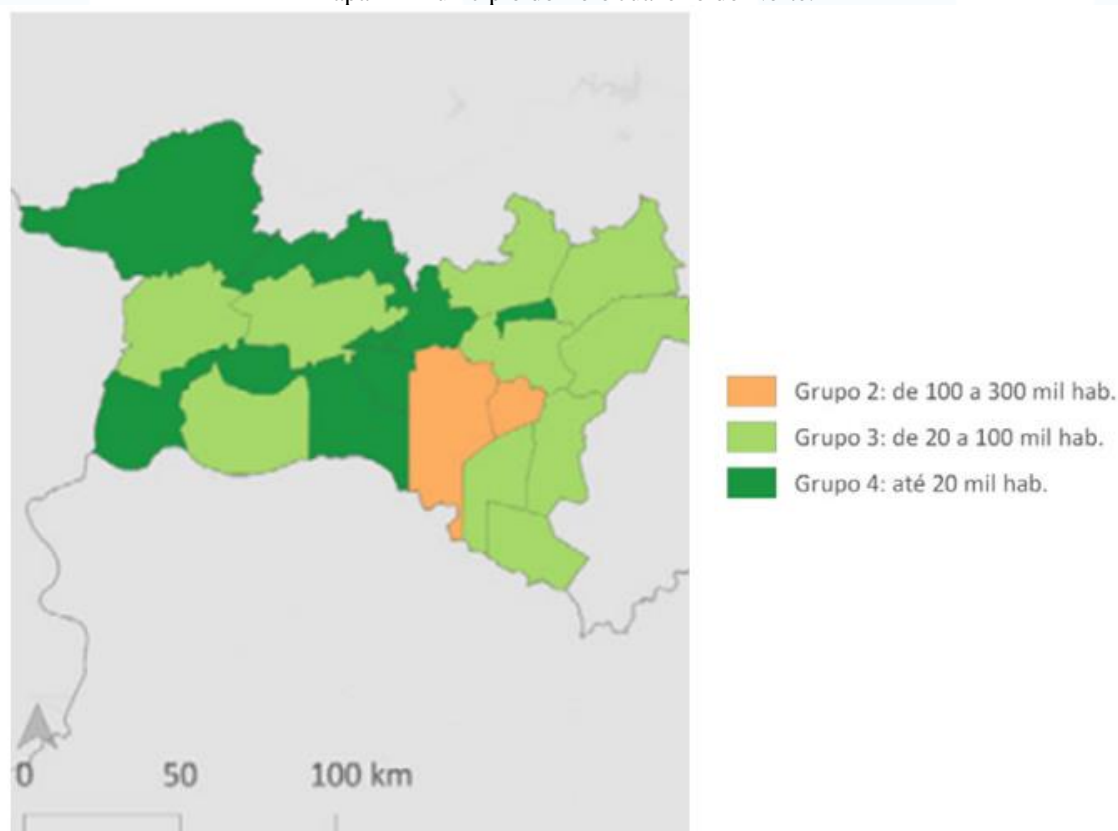
Os procedimentos foram distribuídos em três conjuntos de operações: (i) levantamento remoto e exploratório de informações, buscando localizar dados disponíveis que pudessem caracterizar os municípios componentes dos polos;(ii) levantamentos e coletas de dados da escala municipal junto as instituições urbanas e ambientais; e (iii) análises de campo para caracterização dos núcleos urbanos informais.

A alteração mais importante refere-se à impossibilidade de realização de pesquisas domiciliares nos polos, em razão do isolamento social vigente desde o mês de março de 2020 decorrente do início da pandemia da COVID-19.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO POLO JUAZEIRO DO NORTE

O Polo Juazeiro do Norte foi definido como integrando 22 municípios da Região Geográfica Imediata homônima, no sul cearense que conta com 847.849 mil habitantes, fazendo limite com os estados de Piauí, Pernambuco e Paraíba. A região é marcada por áreas de interesse ambiental e sítios arqueológicos, como a Chapada do Araripe e o Geoparque do Cariri. Ao todo são mais de doze Unidades de Conservação, sob responsabilidade federal, estadual ou municipal, incluindo a Floresta Nacional (Flona) Araripe que permeiam os municípios. As grandes extensões de áreas de proteção são uma característica marcante do polo que sofrem influência tanto das atividades econômicas como da expansão urbana no Polo que como das demais cidades sofre com a expansão de perímetro urbano. Mapa 1

Mapa 1 - Município do Polo Juazeiro do Norte.



Fonte: adaptado de mapa 1- polos da pesquisa divididos em grupos de municípios in NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional, IPEA 2022

Essa é uma região bem maior do que a definida como região metropolitana do Cariri (RMC) criada em Lei Complementar Estadual nº 78 de 29/06 de 2009, que envolve 9 municípios (Crato, Juazeiro, do Norte Barbalha, Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri). A urbanização que vem ocorrendo na RMC é intensa e conta com 605 mil habitantes, estando dentre a maiores de 23 regiões metropolitanas criadas no interior do Nordeste na última década.

Vale destacar que no contexto do Polo, bem como da RMC, o município de Juazeiro do Norte possui forte primazia tanto econômica com um PIB per capita de 65% acima da média dos outros municípios como populacionais, 286.120 mil habitantes. Em dados de 2019 a taxa média de crescimento foi de 1,03%, índice acima do crescimento estadual (0,82%) e nacional (0,79%) bem como da própria RMC (0,85%) o que leva a que cidade a possuir um percentual de 45% dos habitantes da RMC.

Assim, Juazeiro do Norte também, desponta com a maior mancha urbana e com maior precariedade no que se refere as condições de habitação. Esses são indicadores socioeconômicos, que apontam para necessidade de intervenções de políticas públicas, tem sido produzido por estudos acadêmicos do Observatório das Cidades do Cariri, coordenado pela Urca e a Universidade Federal do Cariri (UFCA, 2018). Órgão do governo do estado, também, tem discutido as desigualdades que ocorrem entre os municípios da região.

De acordo com o Censo de 2022 os 4 municípios com maior crescimento da região foram Barbalha com 35,14%, Juazeiro do Norte com 14,40% e Crato com 8,07%. Deve-se ter em conta que esses constituem um conjunto relativamente coeso pela proximidade e se autoalimenta. O destaque fica por conta de Barbalha que cresceu desmesuradamente nessa última década enquanto os demais já tinham aparentado esse crescimento no período anterior. Na contramão temos municípios como Caririaçu com taxa de 0,32% Farias Brito com -7,14% e Santana do Cariri com -1,59%. Todos os municípios que já haviam demonstrado redução de população do período anterior e que tiveram a tendência agravada.

4.3 RESULTADOS

Diante desse quadro demográfico e econômico o estudo da dinâmica urbana das cidades do Polo comprova o que se ver em outras localidades, uma dinâmica de crescimento urbano de periferização o que demanda um reforço institucional na gestão urbana do conjunto de municípios com ênfase na habitação, infraestrutura e transportes para que não se configure o crescimento desigual da década de 1970/1980 colocado como possibilidade no início do artigo.

As fontes secundárias consultadas para obtenção de bases espaciais forma; (i) o IBGE; (ii) Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e (iii) Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará (IDECI). Afora esses a Universidade Regional do Cariri (URCA) e o Geopark Araripe apoiaram, em campo, com relatos de estudos acadêmicos em andamento, eventos de discussão e outras informações sobre as condições da estrutura urbana e sua gestão.

No que se refere a instrumentos de planejamento urbano apenas 4 possuem planos diretores sendo 3 anteriores a 2005, Juazeiro do Norte (Lei nº 2572/2000), Crato (Lei nº 2279/2005) e Campos Sales (Lei nº 242/2002) e um mais recente, Lavras da Mangabeira (Lei nº 537/2018). Em Barbalha foi realizado o estudo técnico, mas não se obteve confirmação de aprovação da Lei. Quanto a definição de ZEIS (zonas especiais de interesse social) que constitui o instrumento urbano para regularização fundiária foi identificado que apenas o Crato contempla em seu plano diretor 10 ZEIS correspondendo a 41% das NUIs. Como já referido em todos eles mesmo os que não possuem Plano Diretor existe a definição de seguidos perímetros urbano na forma de lei, sempre com sua ampliação.

Para a identificação dos NUIs se partiu de informações com base de 2019 onde se contabilizam 48 aglomerados subnormais distribuídos entre sete municípios: Antonina do Norte (2), Cariri (1), Farias Brito (1), Santana do Cariri (1), Crato (18), Barbalha (15) e Juazeiro (10). O levantamento anterior do ano de 2010, mostrava apenas aglomerado subnormal localizado na cidade de Juazeiro do Norte (10). No Quadro 3 se aponta 219 NUIs que, posteriormente, foram visitadas em campo para ajustes e melhor identificação das características morfológicas.



Quadro 3 - Núcleos urbanos informais do polo Juazeiro do Norte.

MUNICÍPIOS	NÚMERO DE NÚCLEOS INFORMAIS
Juazeiro do Norte	35
Ajuaba	09
Altaneira	06
Antonia do Norte	05
Arraripe	11
Assaré	04
Aurora	15
Barbalha	10
Campos Sales	05
Caririaçu	16
Crato	17
Farias Brito	13
Granjeiro	04
Jardim	15
Lavras da Mangabeira	13
Missão Velha	08
Nova Olinda	10
Potengi	10
Salitre	01
Santana do Caririr	06
Tarrafas	03
Várzea Alegre	05
TOTAL DO POLO	219

Fonte: Elaboração própria.

Utilizando bases em formatos shapefile e KMZ foi possível por meio do Google Earth Pro (ferramenta street view) e apoiado por visualização nas imagens de satélites identificar e caracterizar os NUIs. Quanto a sua instalação a maioria se instalou nos últimos 5 a 10 anos e possuem regularidade fundiária estando. Entretanto, 39% constituem frações urbanas fragmentadas em relação ao núcleo urbano principal, ou seja, existe uma grande dispersão urbana o que leva a dificuldade de implantação de infraestrutura de saneamento e transportes o que passa a caracterizar uma condição de precariedade urbanística. Outro fato relevante a destacar se refere ao traçado urbano desses NUIs que, em sua maioria, são semelhantes ao da cidade formal apesar de 66% demandam implantação de infraestrutura urbana.

Quanto ao tema ambiental os municipais do Polo não possuem carta de suscetibilidade encontrando-se de 15 a 19 % em área protegidas. A pior situação se encontra no município de Lavras da Mangabeira onde existem APP (Áreas de

Preservação Permanente) ocupadas. Apesar de todas essas características se pode dizer que pelo menos 14% atendem a quase todos os critérios urbanísticos e ambientais.

Após os estudos tipológicos procedidos se considerou os critérios definidos para assentamentos informações do IBGE, o que levou a classificação desses NUIs do Polo Juazeiro do Norte em: ocupação espontânea, loteamento clandestino, conjunto habitacional e aqueles que constituem povoados isolados, Quadro 4.

Quadro 1 - Caracterização espacial dos núcleos urbanos informais do polo Juazeiro do Norte.

MUNICÍPIO	Favela ou Ocupação Espontânea		Loteamento Irregular ou Clandestino		Conjunto Habitacional		Distrito ou Povoados	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
JUAZEIRO DO NORTE	10	28,6%	7	20,0%	14	40,0%	4	11,4%
AJUUBA	1	11,1%	0	0,0%	1	11,1%	7	77,8%
ALTANEIRA	1	16,7%	1	16,7%	3	50,0%	1	16,7%
ANTONINA DO NORTE	3	60,0%	1	20,0%	1	20,0%	0	0,0%
ARARIPE	3	27,3%	2	18,2%	0	0,0%	5	45,5%
ASSARÉ	0	0,0%	3	75,0%	1	25,0%	0	0,0%
AURORA	7	53,8%	1	7,7%	4	30,8%	1	7,7%
BARABALHA	5	50,0%	3	30,0%	0	0,0%	2	20,0%
CAMPOS SALES	0	0,0%	0	0,0%	3	60,0%	2	40,0%
CARIRIACU	1	6,3%	12	75,0%	3	18,8%	0	0,0%
CRATO	16	94,1%	1	5,9%	0	0,0%	0	0,0%
FARIAS BRITO	2	15,4%	0	0,0%	1	7,7%	10	76,9%
GRANJEIRO	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	100,0%
JARDIM	2	13,3%	1	6,7%	3	20,0%	9	60,0%
LAVRAS DA MANGABEIRA	2	15,4%	5	38,5%	0	0,0%	6	46,2%
MISSÃO VELHA	1	12,5%	0	0,0%	2	25,0%	5	62,5%
NOVA OLINDA	0	0,0%	5	50,0%	2	20,0%	3	30,0%
POTENGI	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	80,0%
SALITRE	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%
SANTANA DO CARIRI	0	0,0%	0	0,0%	1	16,7%	5	83,3%
TARRAFAS	0	0,0%	3	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
VÁRZEA ALEGRE	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	100,0%
TOTAL DO POLO	54	24,7%	45		40	18,3%	77	35,2%

Fonte: Elaboração própria

Em síntese, 24,7% são favelas, 50% loteamentos irregulares, 18,7% conjuntos habitacionais, 32,4% se caracterizam como distritos ou povoados e 1,4% ocupações por populações tradicionais. Na melhor das hipóteses se pode dizer que 68,7% (loteamentos e conjuntos) ocorrem por ação direta do poder público. Isso sem contar que os 24% de

favelas se devem a omissão de fiscalização e/ou ausência de políticas públicas de habitação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vale a título de finalização destacar a condição das Políticas de habitação para as cidades interioranas no Ceará. O estudo Perfil dos Municípios Brasileiros 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta que cerca de 85% dos municípios do Ceará possuem cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais, mas por outro lado esses mesmos municípios não têm formulado seus planos de habitação e criado fundos de habitação, como reza a legislação urbanística, para fazer frente a essa demanda. A mesma pesquisa apontava que 50% dos municípios não dispunham dos instrumentos que são previstos na Política Nacional de Habitação de 2004 como necessários ao enfrentamento das formas precárias de moradia e de redução do déficit habitacional, dentre eles a ZEIS a ser prevista em Planos Diretores.

O Plano Nacional de Habitação, Ministério das Cidades 2010, dá autonomia para que os municípios aportem recursos para viabilizar programas habitacionais, entretanto a baixa capacidade financeira por parte das cidades pode ser um dado a ser considerado para a sua inexistência. Mas igualmente desafiante é o fato de os municípios possuírem baixa capacidade técnica para desenvolver projetos de moradia de forma independente, sendo raras iniciativas nesse sentido.

Quando se observa as condições do Estado verifica-se que o tema urbano não possui destaque não âmbito dos estudos realizados para o conjunto de municípios interioranos sendo visível uma política urbana apenas para Fortaleza (ALBUQUERQUE E LIMA, 2021). Dos estudos governamentais sobre desenvolvimento dos municípios a ênfase é sempre dada a iniciativas de alavancar as condições socioeconômicas de natureza rural. Dessa forma, predominando uma leitura das condições econômicas o caso do Polo do Juazeiro do Norte continua invisível quanto a realidade urbana de suas cidades pois ele se configura como um diferencial econômico positivo dentro do Estado.

Essa é uma visão do Estado que deve ser alterada para que as condições urbanas das cidades médias não alcancem aquelas das grandes metrópoles brasileiras. De resto,



essa é uma realidade indicada para o Ceará, de forma preliminar, e que carece de identificação nas diferentes realidades nacionais para assertivas políticas urbanas para cidades médias.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE W. MOREIRA, LIMA FELLIPE A. X. Desenvolvimento territorial do Ceará: uma análise a partir de índices e indicadores. **Revista Cerrados (Unimontes)**, vol. 19, núm. 02, pp. 52-80, 2021 Universidade Estadual de Montes Claros.

BEZERRA, M.C. L. CHAER. T. S. Habitação: Déficit e inadequação as habitações no contexto da expansão urbana das cidades médias no Brasil, **in: Brasil em Número**, IBGE, 2021 p. 89

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: maio de 2010. 212 p.

CARDOSO, A.C.D. LIMA, J.J. F. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? **In: CARDOSO, A.C.D.** (org.). O rural e o urbano da Amazônia. Diferentes olhares e perspectivas. Belém: EDUFPA, 2006. p. 55.

CADÚNICO, **Cadastro Único para Programas Sociais**, Ministério da Cidadania, <http://antigo.cidadania.gov.br/servicos/cadastro-unico>

FERREIRA, M.P.; MARQUES, C.L.M.; FUSARO, E.R. Assentamentos precários no Brasil: uma metodologia para estimação e análise. **In: MORAIS, M.P.; KRAUSE, C.;**

IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html>. Acesso em 25 de junho de 2023.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sinopse do Censo Demográfico de 2010. Brasil. <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12&uf=00>>. Acesso em: 22 de junho de 2022

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Estimativas das populações dos municípios em 2011 Rio de Janeiro: IBGE, 2011b. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1961&id_pagina=1>. Acesso em: 22 de junho de 2023.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017 / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82p.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - PNAD Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores, Rio de Janeiro: IBGE, 2016,2017,2018 ,2019 acessada em janeiro 2023 tps://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e acesso em 24 de jun. 2022

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC); 2022,

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Perfil dos municípios brasileiros: 2017, 2018 acesso em janeiro 2023 <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101595>

IPEA, NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: **abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional** (org. *Cleandro Krause e Rosana Denaldi*, Brasília, 2022

MARQUES, Eduardo Cesar Leão (Coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007, 392 pp.

NETO, V.C.L. **Caraterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016. p. 53-74. United Nations - 2019 Revision of World Population Prospects, Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics, 2019

PINHO, C.M.D.; UMMUS, M.E.; NOVACK, T. Extração de feições urbanas em imagens de alta resolução espacial a partir do estudo do comportamento espectral dos alvos. **RBC. Revista Brasileira de Cartografia**, versão online, v. 63, p. 619-627, 2011.

PEREIMA, João Basílio - **XXI**: O século das cidades no Brasil, cadernos 11, BNDES, www.bndes.gov.br/biblioteca_digital, acesso em 24 junho 2023

SANTOS, B.D.; PINHO, C.M.D.; BARBOZA, T. Níveis de consolidação de assentamentos precários a partir de dados de sensoriamento remoto. **In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO**, 21., 2019, Santos. Anais [...]. Santos, 2019. **Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, 19., 2019, Campinas. Anais [...]. Campinas, 2019. v. 17.

TASCHNER, S.P. O desafio da mensuração. **In: BRASIL**. Ministério das Cidades. Política Habitacional e Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 93-110.