



DOAÇÕES DE TERRENOS PÚBLICOS PARA FINS DE MORADIA: UM ESTUDO DE CASO EM JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ

DONATIONS OF PUBLIC LAND FOR HOUSING PURPOSES: A CASE STUDY IN JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ

Geovane Gesteira Sales Torres¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Maria Mirelly da Costa Silva²

Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Cirlany Sousa Matos³

Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Diego Coelho do Nascimento⁴

Universidade Federal do Cariri (UFCA)

SALES, G. G.; SILVA, M. M. C.; MATOS, C. S.; NASCIMENTO, D. C. Doações de terrenos públicos para fins de moradia: um estudo de caso em Juazeiro do Norte, Ceará. **Revista Ciência e Sustentabilidade**, Juazeiro do Norte, V.7, N°2, p.129-146, Jul./dez. 2023.

¹ Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí. Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal do Cariri. Pesquisador no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). Pesquisador no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). E-mail: geovanegesteira.profissional@gmail.com

² Bacharela em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri (UFCA) e Pesquisadora no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). E-mail: mariamirellyextra@gmail.com

³ Bacharela em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri (UFCA) e Pesquisadora no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). E-mail: matos.cirlany@gmail.com

⁴ Doutor em Geografia, docente do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável e do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) e bolsista de produtividade da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). E-mail: diego.coelho@ufca.edu.br

RESUMO

O direito à moradia é um elemento fundante ao pleno acesso ao direito à cidade. Nesse viés, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, estabelece a moradia como um direito social, cabendo aos entes federativos cooperarem para o seu alcance. Entretanto, historicamente no Brasil a habitação é negada a grupos socioeconomicamente vulneráveis. Nesse contexto, o presente artigo objetiva analisar a legislação municipal ordinária de Juazeiro do Norte, entre os anos 2000 e 2020, voltada às doações/alienações de terras próprias da municipalidade para fins de moradia. Realizou-se uma pesquisa documental na legislação municipal ordinária entre os anos 2000 e 2020. Tais documentos foram salvos e organizados por anos, seguidamente foram lidos e categorizados estatisticamente segundo os seus conteúdos nas macrocategorias: 1) público e 2) privado, além de em 47 subcategorias. Auferiu-se um total de 11 leis voltadas a doações de terras públicas para fins de moradia, as quais culminaram em 177 beneficiários. Os atos legislativos se concentram em 2019 (55%), 2003 (20%) e 2015 (18%), durante gestões progressistas e liberais. Já os bairros mais frequentes nas doações foram os urbano-periféricos Campo Alegre (55%), Tiradentes (21%) e João Cabral (20%). Conclui-se que as doações para fins de moradia são numericamente inferiores quando comparadas às alienações de terrenos para fins comerciais/industriais, contudo, contemplaram um significativo número de pessoas civis enquanto beneficiárias. Ademais, tais atos legislativos se subdividiram entre governos progressistas e liberais, além de terem se voltado a bairros urbano-periféricos.

Palavras-chave: Direito à cidade. Doações públicas. Espaço urbano. Habitação.

ABSTRACT

The right to housing is a fundamental element for full access to the right to the city. In this vein, the Federal Constitution of 1988, in its article 6, establishes housing as a social right, and it is up to the federative entities to cooperate to achieve it. However, historically in Brazil, housing has been denied to socioeconomically vulnerable groups. In this context, this article aims to analyze the ordinary municipal legislation of Juazeiro do Norte, between the years 2000 and 2020, aimed at the donations/alienations of the municipality's own land for housing purposes. A documentary research was carried out on ordinary municipal legislation between the years 2000 and 2020. These documents were saved and organized by years, then they were read and statistically categorized according to their contents in macro categories: 1) public and 2) private, in addition to 47 subcategories. A total of 11 laws were obtained aimed at donations of public land for housing purposes, which culminated in 177 beneficiaries. The legislative acts are concentrated in 2019 (55%), 2003 (20%) and 2015 (18%), during progressive and liberal administrations. The most frequent neighborhoods in donations were the urban-peripheral Campo Alegre (55%), Tiradentes (21%) and João Cabral (20%). It is concluded that donations for housing purposes are numerically lower when compared to land disposals for commercial/industrial purposes,

however, they contemplated a significant number of civilians as beneficiaries. In addition, these legislative acts were subdivided between progressive and liberal governments, in addition to having focused on urban-peripheral neighborhoods.

Keywords: Right to the city. Public donations. Urban space. Housing.

1 INTRODUÇÃO

Ao analisar as experiências urbanas de Londres, Dublin e Manchester durante o século XIX, Engels constata a presença massiva de bairros operários, os quais se apartavam e diferenciavam qualitativamente dos bairros nobres. Assim, Engels afirma que a ordem/desordem da urbe reflete as estruturas sociais capitalistas. Nesse hiato, o pensador afirma que as habitações dos(as) trabalhadores(as) se marcavam pelas seguintes propriedades: 1) mau agrupamento; 2) má construção; 3) má conservação; 4) intensa umidade; 5) demasiada insalubridade; e 6) pouca ventilação (LEFEBVRE, 1972).

Não obstante, Maricato (2000) advoga que o processo de urbanização do Brasil se caracterizou pelo atendimento dos interesses do Capital e à revelia dos(as) mais pobres e vulnerabilizados(as). Logo, a urbanização nacional apresenta propriedades como: 1) industrialização fundada na precarização do trabalho, de modo que os(as) trabalhadores(as) não tiveram acesso a meios pecuniários para adquirirem a mercadoria habitação ofertada pelo mercado formal; e 2) gestão urbana voltada majoritariamente ao favorecimento da especulação imobiliária e à negação da terra urbana aos(às) mais pobres (MARICATO, 2000).

Nesse sentido, Carlos (1992) expressa que as desigualdades no espaço urbano podem ser contempladas pela observação do uso do solo, sociabilidades e formas de morar nesse espaço. Assim, os múltiplos usos das terras urbanas revelam a construção e reprodução das desigualdades e antinomias sociais que se assentam na constituição das cidades, pois são as desigualdades sociais que corroboram para o nascimento das assimetrias espaciais. Então, as localizações e condições das residências e bairros no espaço construído se segregam em virtude dos papéis que os sujeitos assumem na divisão social do trabalho no âmago do sistema capitalista (CARLOS, 1992). Isso conflui ao entendimento de Corrêa (1989) de que a habitação se formata como uma mercadoria cujo valor de uso e troca está sujeito ao mercado.

Nesse contexto, o município de Juazeiro do Norte, Ceará, marca-se por variados e intensos problemas públicos urbanos, muitos deles advindos da escassez de planejamentos urbanos e territoriais condizentes à realidade socioespacial contemporânea. É válido destacar que o Plano Diretor da municipalidade foi publicado no ano de 2000, a época com a nomenclatura de Plano Diretor Participativo - PDP. Pautou apenas área urbana municipal, restringindo-se ao escopo do Consórcio VBA/Espaço Plano responsável por este e outros planos das cidades fronteiriças.

Desde então, o PDP foi pautado apenas quanto a modificações na sua Planta de Uso e Ocupação do Solo, índices construtivos e exigências aos loteadores não existindo atualizações nos anos subsequentes ao que concerne às estratégias e políticas de desenvolvimento da cidade. Assim,

contrariando o que preceitua o Estatuto da Cidade quanto ao prazo de revisão, regulamentação de instrumentos e outros aspectos legais. Somente a partir do ano de 2021 foi iniciado projeto de revisão, este firmado em acordo de parceria entre a Prefeitura Municipal e a Universidade Federal do Cariri - UFCA - encerrando as etapas em 2023. Atualmente, em 2024, o projeto de lei encontra-se em tramitação na Câmara Legislativa. Ademais, a municipalidade apresenta a densidade demográfica 1.004,45 hab/km², considerada demasiadamente alta (IBGE, 2010a).

Mesmo diante de complexidades urbanas como as ora mencionadas, Juazeiro do Norte ainda não possui critérios nítidos para a alienação de ativos próprios a municipalidade, incluindo-se os terrenos públicos. Algo que implica diretamente em questões como o planejamento territorial e os direitos a si correlatos, tal como a garantia à moradia para grupos socioeconomicamente vulneráveis. Então, faz-se elementar o desenvolvimento de pesquisas empíricas que se voltem à compreensão e análise dos fenômenos sociopolíticos tocantes aos atos legislativos responsáveis pelas doações públicas na unidade territorial em voga.

Considerando o exposto, parte-se da seguinte questão-problema: quantas e quais os principais aspectos das doações de terrenos públicos para fins de moradia em Juazeiro do Norte? Logo, o presente artigo objetiva analisar a legislação municipal ordinária de Juazeiro do Norte, entre os anos 2000 e 2020, voltada às doações/alienações de terras próprias da municipalidade para fins de moradia. Tem-se como objetivos específicos: 1) identificar os anos e gestões municipais dos atos legislativos; 2) enumerar os fins específicos das doações; 3) mapear os bairros onde as terras urbanas se localizam; 4) identificar o quantitativo de sujeitos contemplados com os atos legislativos. A escolha pelo recorte temporal entre 2000 e 2020 se justifica pelo fato da primeira versão do PD da municipalidade ter sido publicada em 2000, um ano antes do Estatuto da Cidade.

Para tanto, empreendeu-se uma investigação exploratória, a qual incorporou como meio de coleta de dados uma pesquisa documental na legislação municipal ordinária. Tais documentos foram acessados no site eletrônico da Câmara de Vereadores de Juazeiro do Norte. Após uma leitura flutuante nos textos legais supracitados, os seus conteúdos foram categorizados e tratados com base em técnicas de estatística descritiva (frequências absoluta e percentual).

A pesquisa em voga se justifica pelo fato do município de Juazeiro do Norte desempenhar um papel econômico e social de destaque na Região Metropolitana do Cariri - RM Cariri (criada em 2009 e composta por nove municípios situados ao Sul do estado do Ceará, assim como se discute no referencial teórico), bem como nas regiões circunvizinhas dos estados de Pernambuco, Piauí e Paraíba. Outrossim, Juazeiro do Norte porta complexos fenômenos sociais, culturais e econômicos que o fazem vivenciar um particular arranjo metropolitano, marcado por uma latente densidade demográfica e desigualdades sociais que impactam diretamente em direitos como o acesso à moradia.

2 MATERIAL E MÉTODO

Essa pesquisa, segundo a natureza dos dados, é de abordagem qualitativa, pois apesar de empregar técnicas estatísticas básicas, o enfoque adotado é primordialmente qualitativo (RICHARDSON, 2012). Dentre os níveis de pesquisa descritos por Gil (1999, p. 43), a pesquisa constitui-se como de nível exploratório, visto que a mesma se marca por ser “a primeira etapa de uma investigação mais ampla. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados”.

A pesquisa bibliográfica do tipo narrativa foi utilizada em conjunto com a pesquisa documental. Gil (1999) aponta que tais técnicas se diferenciam, pois a pesquisa bibliográfica concentra-se em fontes como: livros e artigos científicos, enquanto a pesquisa documental concentra-se na utilização de fontes que não receberam tratamento analítico. Consiste, pois, na análise de dados advindos de fontes primárias, isto é, àquelas que oportunizam o contato com dados que ainda não foram analisados cientificamente.

Para tanto, empreendeu-se uma pesquisa documental na legislação municipal ordinária entre os anos 2000 e 2020. Tal meio de coleta de dados é integrado pelas etapas: 1) seleção de documentos creditáveis; 2) contextualização social e histórica dos documentos; 3) elucidação dos posicionamentos dos agentes produtores das fontes; 4) consideração da natureza documental; 5) identificação dos sentidos expressos; 6) análise documental; 7) desenvolvimento conjunto das categorias criadas no processo de análise; e 8) julgamento final das categorias (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Assim, os documentos analisados foram acessados no portal eletrônico da Câmara de Vereadores de Juazeiro do Norte. As leis foram salvas e organizadas por anos. Seguidamente foram lidas e categorizadas segundo os seus conteúdos nas macrocategorias: 1) público e 2) privado. Ademais, foram geradas subcategorias no que toca às áreas específicas das finalidades das doações públicas. A tabulação dos dados permitiu extrair as informações pertinentes ao objetivo da pesquisa e também aplicar técnicas estatísticas básicas. Tais processos se deram mediante a aferição das frequências absoluta e percentual das categorias e subcategorias. Já a apresentação dos resultados se materializou por meio do emprego de gráficos, tabelas e mapas que permitem uma melhor análise dos resultados.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O ESPAÇO URBANO CAPITALISTA E AS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

Ao considerar que a cidade é uma projeção da sociedade no espaço e um produto material edificado por relações sociais que o contornam, concedem funções e significam, Castells (2020) propõe uma ótica epistemológica sobre o espaço urbano que transcende a dicotomia determinismo natural versus modelagem cultural da materialidade urbana. Nesse sentido, o autor catalão sugere a união dialética dessas duas frentes em uma investigação que reconheça

a particularidade do social humano, integrando a problemática ecológica (proveniente da Escola de Chicago) com uma análise sociológica no tocante à ação das classes sociais sobre a base estrutural da sociedade, ansiando compreender as “[...] leis estruturais da produção e do funcionamento das formas espaciais” (CASTELLS, 2020, p. 193).

Assim, Castells (2020) defende que a análise do espaço exige o contemplar como um resultado da interação entre os sistemas econômico (relação entre trabalho, meios de produção e o não trabalho), político (relações dominação-regulação e integração-repressão) e ideológico (conjuntos de signos projetados espacialmente). Esse pensamento estruturalista corrobora ao apresentado por Carlos (1992), quando esta afirma que:

[...] a cidade é condição geral da produção, e este fato impõe uma determinada configuração ao urbano, aparecendo enquanto fenômeno concentrado, fundamentado numa complexa divisão espacial do trabalho, formando uma aglomeração que, no capitalismo, tem em vista o processo de acumulação (p. 73).

Ao pensar a cidade como lócus de produção, Carlos (1992) interpõe que a concentração de Capital, mão-de-obra e meios de produção, além da aglomeração populacional e dos bens de consumo, marcam a ideia do urbano. Entretanto, a autora não ilustra um espaço onde as ações se desenvolvem de modo desconexo da produção espacial, mas advoga que o espaço é um produto histórico, social e humano. Logo, necessita-se pensar as relações humanas para se contemplar a força motriz da produção do espaço construído. Dessa maneira, em sociedades capitalistas, nas quais a distribuição espacial se formata de modo a reproduzir o Capital e as assimetrias inerentes ao mesmo, as classes sociais protagonizam tendências comportamentais na teatralidade urbana.

Por sua vez, Corrêa (1989) enxerga o espaço urbano como um produto e condicionante da sociedade, sendo extremamente desigual e mutável, além de se marcar pela fragmentação e articulação espacial. Ademais, por ver a cidade como um desenlace de processos históricos desencadeados por sujeitos, Corrêa (1989) afirma que o espaço urbano é protagonizado por agentes concretos, os quais são os: 1) detentores dos meios de produção; 2) proprietários fundiários; 3) promotores imobiliários; 4) Estado; e 5) grupos sociais marginalizados.

Castells (2020) afirma que no seio das sociedades capitalistas a produção baseia a organização do espaço. Entretanto, isso não implica dizer que outros sistemas e elementos, além do econômico, não influenciam na edificação das cidades. Feita essa ressalva, é mister apontar que as cidades capitalistas se caracterizam intensamente por drásticas e notórias desigualdades sociais, assentes no acesso a bens e serviços, incluindo-se àqueles tocantes ao direito à cidade, como a moradia (CARLOS, 1992).

Maricato (2000) afirma que a produção e a apropriação do espaço urbano não apenas servem de indicativo da existência de desigualdades sociais, mas as legitimam e reproduzem. Fato não restrito ao arranjo contemporâneo, considerando-se os estudos de Friedrich Engels

apud Lefebvre (1972) sobre as cidades inglesas no século XIX, as quais se caracterizavam por contrastes entre riqueza e pobreza, bem como entre exuberância e fealdade, denotando as históricas desigualdades socioespaciais que levam os mais vulneráveis socioeconomicamente a condições precárias na ocupação do espaço urbano, algo que expressa o fato da cidade desnudar a essência da sociedade de classes.

Não obstante, esses contrastes urbanos também são vistos por Wirth (1987), levando esse autor a constatar que a distribuição socioespacial urbana se molda em virtude de marcadores sociais como raça/etnia, trabalho, renda, comportamentos, costumes etc. Carlos (1992) vislumbra que as desigualdades sociais no Brasil são sintomas de uma crise urbana, a qual provém do poder conferido à propriedade privada da terra, implicando nas nefastas condições de vida dos mais pobres. Sobre tal crise, Maricato (2000) denuncia que os instrumentos de planejamento urbano, sobretudo advindos da Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade (grifo nosso), amiúde não se voltam à realidade concreta (cidade ilegal), circunstância legitimadora dos privilégios e desigualdades sociais.

Portanto, Castells (2020) exclama que motivado pelas desigualdades sociais (em virtude de renda, atividade profissional, filiação étnica, escolaridade etc.), no sistema capitalista o espaço urbano se organiza mediante uma estratificação urbana, a qual consiste em uma divisão social, ou em casos mais intensos, tal espaço se edifica por meio de uma segregação urbana, configurando-se como uma organização socioespacial em zonas homogêneas internamente e diferentes/hierárquicas externamente.

Dentre outros elementos, a problemática das desigualdades sociais no espaço urbano se projeta no direito à moradia, pois esta é objeto de uma crise econômica, gerada estruturalmente, mutável historicamente e passível a particularidades conjunturais. A moradia é alvo de uma série de qualificações sociais que a tornam um bem durável interessante/alvo de especulações ao Capitalismo, pois o mercado imobiliário é controlado por organismos financeiros que se fortalecem com e ratificam os problemas estruturais das moradias dos aglomerados urbanos e periferias (CASTELLS, 2020).

3.2 O DIREITO À MORADIA NO BRASIL

O direito à moradia foi uma das pautas do movimento da reforma urbana na década de 80 no Brasil. Dentre as forças somadas na época estavam, além da luta pelo direito à moradia, também o direito aos serviços públicos básicos, mobilidade urbana, dentre outros que reuniram diversos agentes da sociedade.

No entanto, a luta que mais tarde culminou em um novo cenário e um marco para o planejamento das cidades, através do capítulo constitucional referente à política urbana (art. 183 e 183), a regulamentação deste no Estatuto da Cidade (Lei federal nº 12520/2001) também logrou marcos específicos para habitação como o sistema nacional da política habitacional (CYMBALISTA, 2006).

Osório (2003) explica como paulatinamente foram iniciadas ações voltadas à moradia, mas esclarece que tais iniciativas foram pouco abrangentes e pouco efetivas em atingir a problemática. Esse autor destaca que foi ainda durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, quando foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais voltados para determinadas categorias profissionais, que o direito à moradia ocupou espaço na agenda formal do governo federal. Então:

Em 1946 é criada a Fundação da Casa Popular cujos objetivos eram a construção de moradias, o apoio à indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento. Entretanto, desde a sua criação até 1964, quando foi extinta, não chegou a produzir 17 mil unidades. Em 1942 é aprovada a primeira lei do inquilinato que congelou o valor dos aluguéis até 1964 (OSÓRIO, 2003, p. 4).

O crescimento populacional, especialmente acompanhado e fruto do processo de industrialização no Brasil, é um dos principais fatores que contribuíram para a ocupação irregular da cidade e o crescimento de periferias, assim agudizando a problemática da moradia nas cidades. Osório (2003) evidencia isso ao relatar que para os anos de 1940-1960 o país deixava a taxa de urbanização de 31% para 45%.

Ao voltar-se à questão sobre a política habitacional, é relevante pontuar sobre o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Criado em 1964, institui-se dois mecanismos financeiros que constituíam o sistema: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a montagem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) (OSÓRIO, 2003; CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Diante da então ínfima atuação pública referente à habitação, o sistema mostrava-se um grande passo e, assim, marcou fortemente o cenário nacional, pois:

O mercado foi segmentado em dois setores: um dirigido às classes de renda média e alta, operado pelos agentes privados do sistema (agentes financeiros, produtos e construtores imobiliários) e outro dirigido aos setores de baixa renda, operado por agências estatais. Em relação ao primeiro, a regulamentação estatal definia os parâmetros gerais da concorrência entre os agentes privados e estabelecia suas condições de operação no mercado. Com relação ao mercado de baixa renda, o Estado constituiu agentes promotores públicos (as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação) para produção e comercialização das habitações com associação à iniciativa privada. Ambos os sistemas, entretanto, foram geridos pela lógica de operação da empresa privada: o autofinanciamento, isto é, a garantia de retorno dos financiamentos concedidos e a compra da casa própria como modalidade básica de acesso à moradia (OSÓRIO, 2003).

Osório (2003) ressalta que essa política impactou inclusive o imaginário coletivo quanto à aquisição e necessidade da casa própria. Cymbalista e Moreira (2006) corroboram com essa autora ao apontarem os demais impactos da política, a começar pelo relevante papel na produção da cidade e a incorporação dos agentes imobiliários.

Cymbalista e Moreira (2006) também ressaltam a prevalência de uma população mais abastada como a maior beneficiária da política e, por consequência disso, a segregação ocasionada. Por isso, Osório (2003) argumenta que a seletividade baseada na renda/comprovação da capacidade de pagamento criou uma barreira que não permitiu a integração ao sistema por parte de sujeitos de classe baixa.

Nos anos seguintes, a infraestrutura construída em prol da política habitacional foi sofrendo os reflexos da crise econômica e de mudanças administrativas. O Banco Nacional de Habitação (BNH) passou por alguns ministérios e secretarias para ser extinto em 1989. Posteriormente foram criados alguns órgãos voltados à problemática habitacional, como a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano no governo de Fernando Henrique Cardoso e a Secretaria Nacional de Habitação no Ministério das Cidades em 2003 (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Bonduki (2008) sinaliza que a atuação do BNH ao se restringir ao sistema formal da construção civil sem incorporar o “esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades” (p. 74) limitou seus resultados e contribuiu para que ocorresse um intenso processo de urbanização informal e “selvagem”, pensamento também corroborado por Maricato (1999).

Com a ausência de um plano e condução federal, Bonduki (2008) destaca a atuação dos Estados e municípios como experiências heterogêneas e pouco articuladas. O país voltou a ter uma política federal ordenada e com importantes marcos a partir do governo Lula, quando se criou o Ministério das Cidades. Mais tarde, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação foi aprovado pelo Conselho das Cidades (BONDUKI, 2008).

Já durante o segundo mandato de Lula foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida. Apresentando, dentre os objetivos, o de “atender às demandas da Política Nacional de Habitação, primando à universalização do acesso à moradia digna, em especial, para a população de baixa renda” (CARDOSO, 2020, p. 267). No entanto, o mesmo também apresentou impactos diversos, considerando-se a construção de conjuntos habitacionais em regiões periféricas das cidades e com baixa oferta de infraestrutura, equipamentos públicos e transporte. Assim, trazendo à tona a questão presente nessa fase da política habitacional brasileira e nas anteriores de tratar a problemática para além da oferta de novas unidades, mas também vinculá-la à política urbana, fundiária, de saneamento etc. (BONDUKI, 2008).

3.3 O MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ

Pertencente à grande região Nordeste, à Unidade da Federação Ceará e à Região Metropolitana do Cariri, o município de Juazeiro do Norte está situado a uma distância média de 600 km de Fortaleza e Recife, as capitais nordestinas mais próximas. A sua localização estratégica diante dos demais municípios da RM Cariri, como evidenciado na figura 1, também em relação aos estados de Pernambuco, Paraíba e Piauí (por estar ao Sul do estado do Ceará), bem como a sua história e religiosidade popular, são fatores elementares à sua privilegiada posição socioeconômica no Ceará.

Figura 1: Mapa da Região Metropolitana do Cariri - RM Cariri



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, n/d.

A população municipal estimada para 2020 era de 276.264 pessoas (IBGE, 2020), um valor superior à população residente em 2010, que era de 249.939 munícipes (IBGE, 2010b). Contudo, já em 2010 a cidade possuía 240.128 habitantes residindo na zona urbana (96,07%), o equivalente à densidade demográfica de 1.004,45 hab/km² (IBGE 2010a). No que toca ao aspecto econômico, Juazeiro do Norte aferiu em 2018 o Produto Interno Bruto - PIB - per capita de 17,725,62 R\$, superior aos municípios de Crato (10.262,41 R\$) e Barbalha (14.320,83 R\$), com os quais se conurba e forma o chamado Triângulo CRAJUBAR (IBGE, 2018). Entretanto, ao se observar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM -, o qual é 0,694, nota-se que o município se encontra em pior situação em relação ao Crato (0,713) e melhor quando comparado a Barbalha (0,683) (IBGE, 2010a; IBGE, 2010c; IBGE, 2010d).

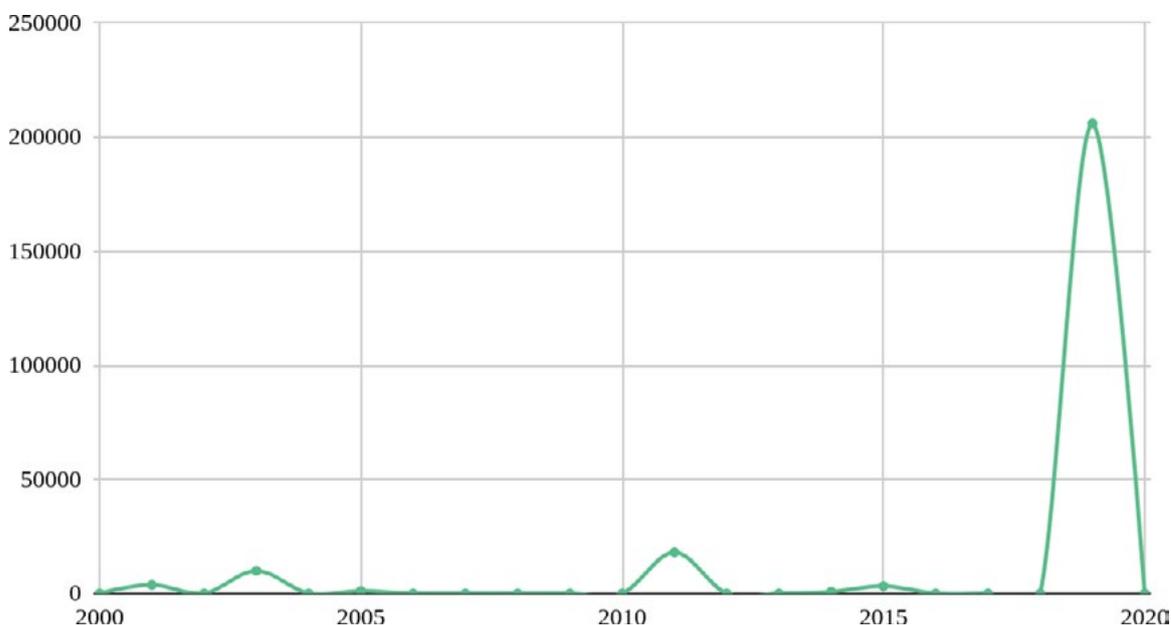
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Entre os anos investigados, foram coletadas leis que autorizaram a doação/alienação de terras próprias do município para diversos fins. Com isso, as macrocategorias estipuladas foram doações para fins “público” ou “privado”, essas foram subdivididas em categorias segundo a área de destinação das doações. Devido ao alto número de subcategorias (47), destacam-se quantitativamente as doações destinadas para construções de sedes e/ou ampliações de empreendimentos e indústrias, construções de equipamentos públicos, construções de sedes de entidades filantrópicas e construções de moradias.

As doações destinadas para construções de moradias correspondem ao maior número absoluto de beneficiários. Todavia, enquanto há ao menos 180 leis aprovadas que destinam uma parcela do solo urbano municipal para organizações e empreendimentos de atividade privada, apenas 11 atos legislativos foram aprovados para fins de moradia.

No entanto, se a contagem é realizada a partir das porções de terra destinadas para residência, esse valor seria de pelo menos 177 beneficiários (pessoas civis em estado de hipossuficiência e servidores públicos). Porém, esse número não é preciso, considerando-se que foram contabilizados os valores descritos nas legislações observadas e essas, em muitos casos, apenas informam o número total de áreas doadas. Como observado no gráfico 1, a área total doada corresponde a 243.253 m², sendo que o maior vulto de áreas doadas se inicia a partir de 2019, gestão municipal de Arnon Bezerra. É válido frisar que o número de beneficiários pode crescer se considerar-se que todos os terrenos possuem dimensão de frente mínima de 5 m² e área mínima de 125 m², logo, o quantitativo de contemplados pode aumentar doze vezes.

Gráfico 1: Total de área doada para fins de moradia



Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa, 2024.

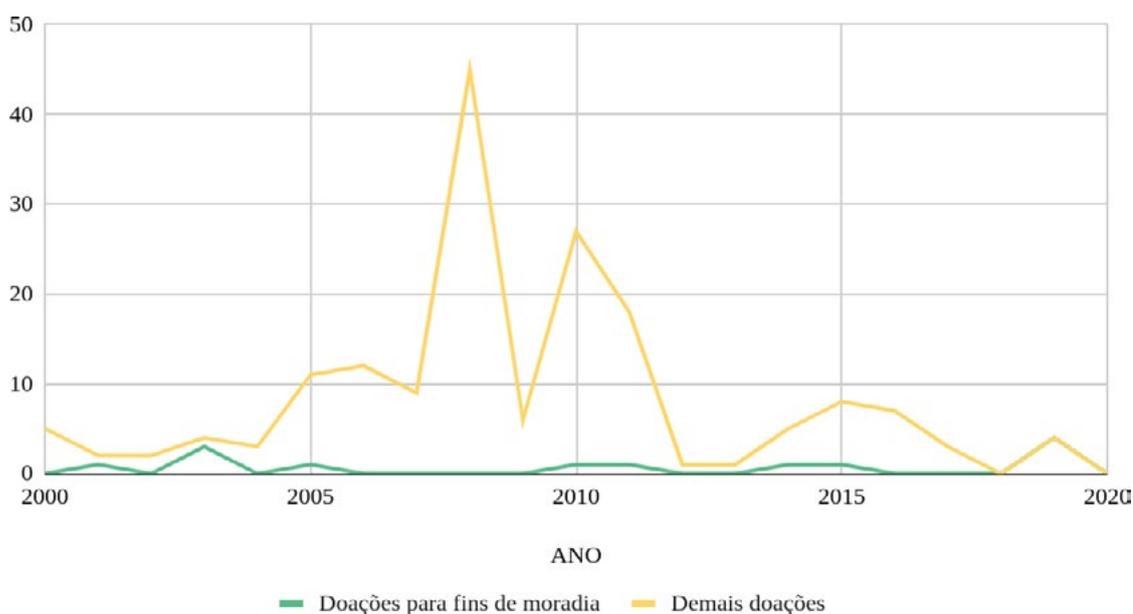
As áreas doadas, sobretudo às pessoas em estado de hipossuficiência, versaram a regularização de ocupações urbanas na municipalidade. Maricato (2011) exclama que o processo brasileiro de urbanização se deu em conjunto com os baixos salários, a concentração de terras rurais, além das especulações fundiárias e imobiliárias, fatores que justificam a criação das cidades ilegais, onde os mais pobres ocupam áreas inadequadas e vivem em condições de extrema vulnerabilidade socioambiental. Apesar dessa situação ser historicamente produzida e já amplamente analisada cientificamente, o Brasil apresentava um número de imóveis desocupados (6.097.778 domicílios vagos) superior ao déficit habitacional (5,43 milhões), situação sintomática das drásticas desigualdades sociais que assolam as cidades brasileiras (IBGE, 2010e). Ainda segundo o IBGE (2010e), no estado do Ceará, em 2010, existiam 287.672 domicílios particulares não ocupados, já no município de Juazeiro do Norte, 4.679 imóveis, bem como se nota na tabela 1.

Tabela 1: Situação particular desocupada (vaga) dos domicílios recenseados em 2010

Nível Territorial	Frequência de domicílios particulares não ocupados (vagos)
Brasil	6.097.778
Nordeste	1.938.250
Ceará	287.672
Juazeiro do Norte	4.679

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Tabela 1310 relativa ao Censo Demográfico do IBGE de 2010, 2024.

Como exposto no gráfico 2, verificando-se o número de doações a partir das gestões municipais vigentes em Juazeiro do Norte, houve ao menos uma doação desde a gestão de Carlos Cruz entre 2001 e 2004, até Arnon Bezerra entre 2017 e 2020. As doações voltadas para moradia concentraram-se nos anos 2003 (20%), 2005 (2%), 2010 (1%), 2011 (1%), 2014 (3%), 2015 (18%), 2019 (55%). Com isso, nota-se que a maior incidência ocorreu na gestão de 2019 (Arnon Bezerra), seguida de 2003 (Carlos Cruz), e 2015 e 2005 (gestões de Raimundo Macêdo).

Gráfico 2: Frequências por anos das legislações que autorizaram as doações para fins de moradia


Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa, 2024.

O poder público, bem como sugere Corrêa (1989), configura-se como um dos atores envolvidos na produção das cidades, o qual se instrumentaliza juridicamente, porém não de

forma neutra, mas guiada por interesses bem definidos. O Estado não se dissocia dos interesses econômicos hegemônicos na gestão urbana, contudo, é na oferta de serviços públicos e na elaboração de leis e normas que regulam o uso e ocupação do solo urbano que tal ator encontra o lócus dos anseios sociais a si direcionados. Apesar disso, o Estado tende a zelar por planejamentos urbanos que beneficiam grupos dominantes em detrimento dos mais vulnerabilizados, situação mais notória na esfera municipal, na qual os interesses conflitantes se evidenciam com maior latência e onde o discurso urbano-sustentável (grifo nosso) se torna incoerente com as práticas governamentais em relação ao espaço urbano (CORRÊA, 1989).

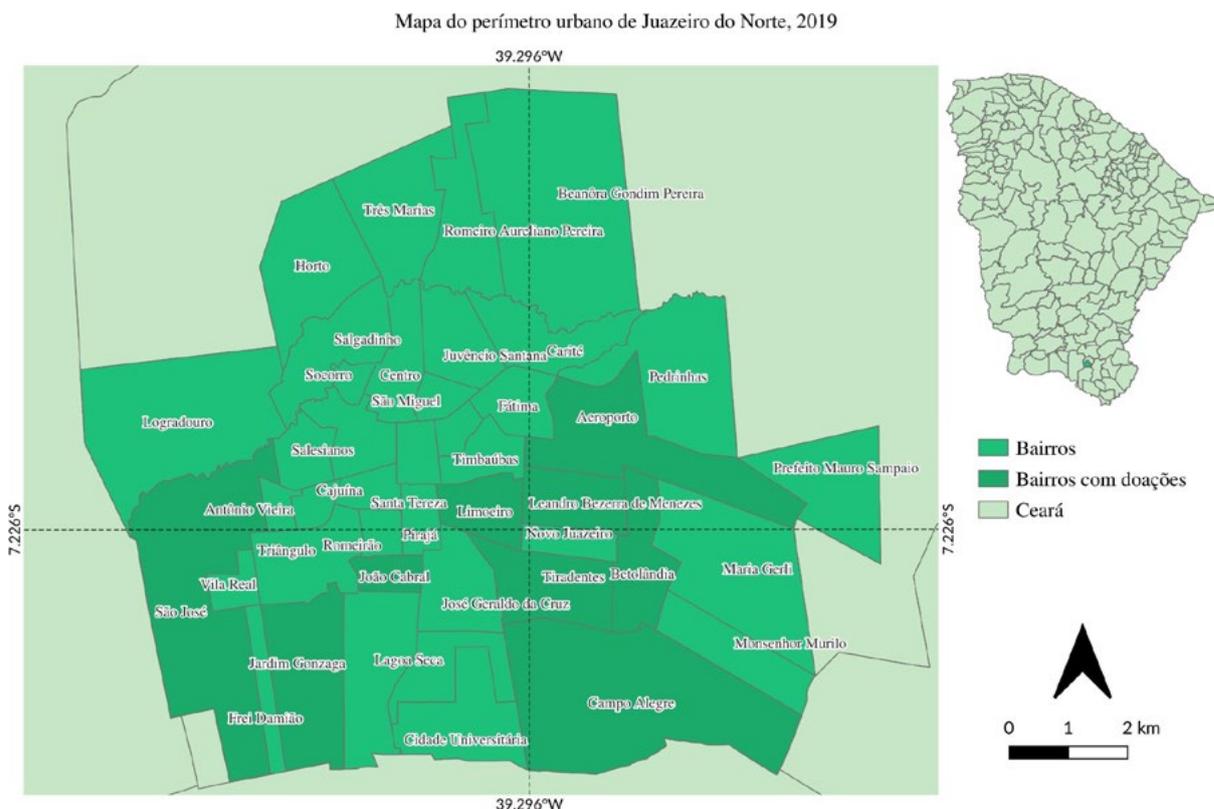
Ao se notarem as duas gestões municipais com maior vulto de atos legislativos sancionados voltados às doações de terras públicas para fins de moradia, constata-se que tais governos foram de partidos políticos progressista e centro-direitista, respectivamente representados por Arnon Bezerra (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB) e Carlos Cruz (Partido da Frente Liberal). Embora tenham conotações políticas específicas, na América Latina os partidos políticos atuam conforme as expectativas e pressões sociais (CORRÊA, 1989), algo que amiúde os faz tomar decisões com teor progressista, mesmo essa não sendo a tendência das suas deliberações. Nesse sentido, Cymbalista (2006) destaca a importância da pressão/controlado social ante questões ligadas ao planejamento urbano, pois embora devam primar pelas leis e princípios democráticos, os poderes executivo e legislativo municipais frequentemente têm as suas ações imbuídas por negociações, corrupção e tráfico de influência.

Em relação ao número de doações por bairros na cidade, assim como ilustrado na tabela 2 e figura 2, obteve-se o número de oito, sendo eles: Campo Alegre (83%); Leandro Bezerra de Menezes (3,10%); Tiradentes (09%); Aeroporto (1,55%); João Cabral (1,48%); Limoeiro (0,08%); Betolândia (0,31%); e São José (0,61%).

Tabela 2: Doações de terrenos por bairros

Bairro	Porcentagem
Aeroporto	1,55
João Cabral	1,48
Leandro Bezerra	3,1
Limoeiro	0,08
Betolândia	0,31
Jardim Gonzaga	0
Tiradentes	9,04
Campo Alegre	83,83
São José	0,61

Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa, 2024.

Figura 2: Mapa das doações de terrenos por bairros de Juazeiro do Norte


Fonte: Elaborado pelos(as) autores(as) com dados da pesquisa e mediante o *software* livre QGIS, 2024.

Todos os bairros onde as doações se direcionaram se configuram como periferias urbanas marcadas por debilidades infraestruturais, locais que para Carlos (1992) se caracterizam pela ocupação espacial por parte dos grupos sociais com menor poder aquisitivo. Nessas localidades, o baixo valor dos terrenos, a defasada infraestrutura urbana, o afastamento das áreas de prestígio social e a possibilidade de autoconstrução dão ao espaço uma configuração precária (CARLOS, 1992).

Maricato (2000) nomeia tais territórios como partes da cidade ilegal, àquela ocultada na representação da cidade oficial e não contemplada pelo urbanismo e planejamento urbano modernistas. Argumento que possibilita contemplar as drásticas realidades vivenciadas nos guetos, favelas, periferias precárias, acampamentos e ocupações urbanas no Brasil, afinal, as cidades brasileiras se construíram desigualmente porque as políticas de modernização contemplaram apenas partes das cidades. Assim, Maricato (2000) denuncia que:

As gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo. As obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais. (p. 157).

Esse poder concentrado pelos atores das especulações imobiliária e fundiária é, para Cymbalista (2006), o maior artefato de disputa para a concretização de uma reforma urbana de fato. Algo convergente ao pensado por Maricato (2000), a qual indica que o processo de urbanização no Brasil tende a favorecer a especulação imobiliária à revelia do direito do povo à terra. Cymbalista (2006) vislumbra que o fim magno da reforma urbana é a melhoria da localização e da vida dos mais pobres nas cidades, entretanto, tal utopia é impedida pelo processo de gentrificação protagonizado pela especulação imobiliária e pelo próprio poder público no Brasil.

Sabe-se, contudo, que o Estatuto da Cidade, ao preconizar as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS -, garante questões como o uso dos terrenos no perímetro urbano para a habitação de sujeitos de baixa renda. Além disso, outros institutos jurídicos e políticos se evidenciam na Lei nº 10.257/2001, a exemplo da concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, regularização fundiária, demarcação urbanística para a regularização fundiária etc. (BRASIL, 2001).

Entretanto, a experiência nacional tem mostrado que além de positivamente legais, necessita-se de intensa articulação política para que o direito à cidade se concretize para além do plano discursivo. Maricato (2000) é enfática ao afirmar que um dos erros do Fórum de Reforma Urbana foi focar apenas em construções legislativas, pois além de tais aparatos não contemplarem a cidade em sua plenitude, costumeiramente excluem - quando aplicados indiscriminadamente - sujeitos e grupos sociais ocupantes da cidade ilegal. Por isso, Maricato (2000) sugere que é preciso lutar contra o que gera as contradições urbanas: especulação e concentração fundiária e imobiliária.

Castells (2020) relaciona o crescimento da especulação imobiliária com a crise da moradia, pois segundo o autor, ela tem a sua importância estabelecida perante a penúria (carência de infraestrutura e salubridade) das moradias. As más condições das habitações nos centros urbanos capitalistas provém de demasiados crescimentos populacionais de forma desproporcional com o poder de consumo, especialmente dos trabalhadores, fenômeno intrínseco ao desenvolvimento industrial. A construção desses bens duráveis - imóveis residenciais - depende das ofertas e preços dos terrenos, gerando tal especulação e originando o elo entre a renda imobiliária e o lucro capitalista. Nesse sentido, nem todas as pessoas possuem meios para a aquisição de moradias segundo os ideais institucionais, locacionais e infraestruturais do mercado. Situação que leva Castells (2020) a sugerir que sem uma intervenção pública não será viável solucionar a crise da moradia apenas pelos meios do mercado, algo que implica na continuidade da segregação urbana enquanto princípio de distribuição das residências no espaço urbano conforme as qualidades dos seus ocupantes e as suas instalações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo em evidência tenciona analisar a legislação ordinária de Juazeiro do Norte, no recorte temporal entre os anos 2000 e 2020, direcionada às doações de terras próprias públicas

para fins de moradia. Ao decorrer do texto são discutidos conceitos e problemas públicos tocantes à produção e desigualdades sociais nas cidades capitalistas, relativos ao direito à moradia, bem como são apresentados importantes indicadores sociais sobre o território estudado.

Os dados obtidos por meio da análise documental permitem identificar o total de 11 leis voltadas às doações de terras públicas para fins de moradia, as quais culminaram em aproximadamente 177 beneficiários. Os atos legislativos se concentram em 2019 (55% - gestão de Arnon Bezerra), 2003 (20% - gestão de Carlos Cruz) e 2015 (18% - gestão de Raimundo Macêdo). Já os bairros mais frequentes nas doações foram os urbano-periféricos Campo Alegre (55%), Tiradentes (21%) e João Cabral (20%), localidades marcadas por intensas vulnerabilidades socioambientais.

Portanto, nota-se que os atos legislativos que estabelecem doações para fins de moradia são numericamente inferiores quando comparados às alienações de terrenos para fins comerciais/industriais, contudo, contemplaram um significativo número de pessoas civis. Ademais, tais atos legislativos se concentram em bairros urbano-periféricos, algo que permite contemplar que tais atos legislativos versaram, majoritariamente, a regularização fundiária de áreas ocupadas por sujeitos hipossuficientes.

A realidade urbana brasileira se marca pela intensa atuação das concentrações e especulações imobiliária e fundiária, bem como pela resistência de grupos como os atuantes na ocupação de áreas/imóveis que não contribuem para a promoção da função social da propriedade urbana. É mister reafirmar que o déficit habitacional brasileiro é inferior ao número de imóveis vagos, algo que contribui para vislumbrar as contradições urbanas ocasionadas pelas drásticas desigualdades sociais.

Portanto, apesar da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 (regulamentados pela Lei nº 10.257/2001), pressupor uma política urbana guiada à função social da propriedade urbana e ao bem-estar social, afirma-se que a mera positivação de garantias não implica diretamente na edificação de cidades sustentáveis e equânimes. Logo, faz-se preciso empregar mecanismos de controle social e articulações políticas que almejem a edificação dos direitos já conquistados, bem como a previsão legal de matérias de *jure constituendo*.

Ao longo da investigação se construiu uma nova hipótese, a qual sugere que as ocupações irregulares no município - assentes na cidade ilegal - são mais numerosas do que as regularizadas nos atos legislativos analisados. Então, pretende-se continuar a pesquisa em tela, partindo-se para visitas *in loco* nos bairros contemplados com as doações, utilizando-se de entrevistas semiestruturadas e questionários para a coleta de dados tocantes às condições socioespaciais das periferias urbanas de Juazeiro do Norte, em especial das áreas de ocupações irregulares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1992.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 7 ed. São Paulo: Paz e terra, 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, Série Princípios, 1989.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista paranaense de desenvolvimento**, n. 111, p. 29-45, 2006.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, p. 31 – 48.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010: Panorama de Juazeiro do Norte** - 2010a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em 20 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010: população residente pessoas** - 2010b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/608#resultado>. Acesso em 20 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010: Panorama de Crato** - 2010c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/crato/panoram>. Acesso em 20 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010: Panorama de Barbalha** - 2010d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/barbalha/panorama>. Acesso em 20 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010: domicílios recenseados** (unidades) - 2010e. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1310#resultado>. Acesso em 20 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios** - 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/5938>. Acesso em 20 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas da população: população residente estimada** (pessoas) - 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6579#resultado>. Acesso em 20 jul. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Tradução de Maria Idalina Furtado. Lisboa: Editora Ulisseia, 1972.

MARICATO, Erminia. A cidade sustentável. In: **Congresso Nacional de Sindicato de Engenheiros**, 9º. 2011.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos;

MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OSÓRIO, Leticia. Direito à moradia no Brasil. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. 2004. Disponível em: <https://www.fna.org.br/2004/09/09/direito-a-moradia-no-brasil/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

PEREIRA, Raimara Gonçalves; PEREIRA, Anete Marília; MIRANDA, Samira de Alkimim Bastos. Desenvolvimento da política habitacional brasileira e a criação do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV. **Serviço Social em Perspectiva**, v. 2, n. Especial, p. 259-272, 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

WIRTH, Louis. **O urbanismo como modo de vida**. In: VELHO, Otávio Guilherme. (org.). O Fenômeno Urbano. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.