

# **DIREITO À CIDADE E REFORMA URBANA: DISCUTINDO PRIORIDADES PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM MULUNGU/CE<sup>1</sup>**

**Erlanio Ferreira Lima<sup>2</sup>**  
**Eduardo Gomes Machado<sup>3</sup>**

## **RESUMO:**

O presente artigo tem como objetivo identificar dimensões e aspectos importantes da questão urbana em Mulungu (CE), considerando referenciais do direito à cidade e da reforma urbana, evidenciando prioridades e linhas de atuação para o planejamento e gestão urbana no município. Efetuou-se uma pesquisa descritivo-analítica, com realização de entrevistas e identificação e análise de documentos e dados secundários, apresentando parcela dos dados por setor censitário. Deste modo, caracterizou-se a cidade a partir de alguns elementos selecionados com base nos referenciais teóricos, permitindo perceber como estavam distribuídos os serviços públicos e a infraestrutura urbana, bem como identificar desigualdades, segregações e áreas com maiores precariedades. Ao fim da pesquisa, percebeu-se que em certos territórios existe a necessidade de uma atuação mais efetiva do poder público em relação à infraestrutura urbana e a geração de emprego e renda.

**Palavras-chave:** Planejamento e gestão urbana. Direito à cidade. Reforma urbana. Caracterização por setores censitários. Mulungu (CE).

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso à banca examinadora como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, pelo Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Gomes Machado

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: erlanioferreiralima@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia (UFC), professor do Instituto de Humanidades e Letras (IHL), Coordenador do Curso de Licenciatura em Sociologia da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: eduardomachado@unilab.edu.br

## INTRODUÇÃO

Saindo de Fortaleza, Ceará, pela BR-116 em direção à região do Maciço de Baturité, em um percurso de quase 3 horas de carro, a aproximadamente 120 km da capital cearense, subindo a serra, situa-se o município de Mulungu, a uma altitude de 790m, em um friozinho aconchegante, de 20° C.<sup>4</sup> O acesso ocorre através da rodovia estadual CE-065, que ao adentrar a cidade ganha o nome de suas ruas principais: Rua Santa Inês e Rua Coronel Justino Café.

Caminhando pela Rua Santa Inês encontramos várias moradias, pontos comerciais, creche, escolas particulares e públicas – dentre elas, a Escola de Ensino Fundamental Hermenegildo Rocha Pontes, que matricula 64,45% dos alunos do ensino fundamental do Município (SEDUC, 2018). Esta rua também dá acesso ao Campo Municipal Pedro Alberto Martins, um dos principais pontos de lazer e entretenimento da cidade. Continuando, agora na Rua Cel. Justino Café, no Centro da cidade, observamos um maior número de comércios, de serviços públicos e privados – como o Banco do Brasil, farmácias, mercantis –, algumas casas – duplex ou com mais andares –, a Prefeitura e algumas secretarias municipais. Neste percurso ganha destaque, ao longe, a imagem de São Sebastião, padroeiro da cidade, no topo de um alto, abençoando seus devotos desde 1972 (PAROQUIA SÃO SEBASTIÃO, 2016).

Mais à frente, chegamos a um cruzamento, onde se situa a “Praça do Relógio” – reconhecida por este nome por causa do relógio que ali existia –, local de muitos encontros, onde fazem ponto mototaxistas e onde ocorre uma pequena feirinha – de roupas, de alimentos e outros produtos. A Praça do Relógio é uma grande referência da cidade, palco das festas de Carnaval, Juninas e da Festa da Co-Padroeira, Nossa Senhora das Dores. Virando à esquerda, neste cruzamento, entramos em uma rua que dá acesso a única escola de Ensino Médio do Município (Escola prof. Milton Façanha Abreu), à Praça da Matriz. A Igreja da Matriz, com sua estrutura modernista que encanta moradores e visitantes, se encontra em um lugar de nome sugestivo, alto da igreja, convidando seus fiéis para as missas dominicais e sendo um dos principais pontos turísticos da cidade.<sup>5</sup> Da igreja podemos contemplar essa pequena cidade e um pouco da sua flora, disputando espaço com as construções que aumentam no decorrer dos anos.

---

<sup>4</sup> O nome Mulungu tem origem a partir de uma árvore de origem africana, chamada Mulungu. Os camboeiros que comercializavam mercadorias para o município de Canindé as utilizavam como abrigo, evidenciando como ocorreram os primeiros agrupamentos (MULUNGU, 2018).

<sup>5</sup> No dia 07 de setembro de 1895, por provisão do Bispo D. Joaquim José Vieira se instituiu a freguesia de São Sebastião do Mulungu – como foi chamado pela primeira vez o atual município de Mulungu –, nome dado devido a Paroquia de São Sebastião inaugurada na mesma data (MULUNGU, 2018; IBGE-CIDADES, 2018).

Essa narrativa busca retratar um pouco do tecido urbano da cidade de Mulungu, especificamente em seu núcleo mais central, demarcado por melhor infraestrutura e acesso a diversos serviços, onde reside 32% dos 11.485 habitantes que vivem no município (IBGE, 2010a). De todo modo, podemos entender que esse ambiente se refere a uma pequena cidade do interior. Contudo, faltam elementos e aspectos para descrever o espaço retratado com total fidelidade. Ela será objeto deste estudo que discutirá prioridades para o planejamento e a gestão urbana, a partir dos referenciais do direito à cidade e da reforma urbana.

Essa temática que discute planejamento, política e gestão urbana se apresenta com muita importância, principalmente quando agrega referências de direito à cidade que discute justiça social no acesso aos serviços e infraestrutura urbana entre os indivíduos pertencentes a esse espaço. Trazer esse tema para debate em uma cidade pequena é um grande desafio, mas de imenso valor para a formação de um estudante em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), uma universidade pública, internacional e do interior do Estado do Ceará, que possui como sua missão institucional específica:

formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, especialmente os países africanos, bem como promover o **desenvolvimento regional**, o intercâmbio cultural, científico e educacional (UNILAB, 2017, p. 5, grifo nosso).

Este artigo discute esses referenciais – direito à cidade e reforma urbana – em um ambiente incomum, visto que normalmente é debatido em regiões metropolitanas, onde a divisão entre a cidade legal e ilegal está mais evidente, até para os olhos de um leigo no assunto. Ricos e pobres dividem a cidade, de forma bem clara, onde cada um ocupa o seu espaço devidamente delimitado. A especulação imobiliária cumpre o papel de criar espaços centralizados, onde morar se torna caro e impossível para aqueles que possuem uma renda mensal mínima, que passam a ocupar áreas periféricas em zonas de risco, em moradias precárias, sem infraestrutura adequada e distante de tudo – serviços públicos, centros comerciais, áreas de lazer, dentre outros. E para contornar essa desigualdade é necessária uma ação conjunta entre a sociedade e o Estado, através de ações inclusivas. Mesmo assim, reverter tal situação parece ser muito difícil. Essa situação representa uma realidade vivenciada pela maioria das metrópoles brasileiras. Mas, também é necessário avaliar como a produção social do espaço urbano se desenvolve em pequenas cidades. Aqui se apoia a relevância do trabalho, por agregar informações que embasem avaliações coletivas, visando priorizações nas políticas públicas.

Algumas questões fundamentam esta pesquisa: (a) como estão distribuídos os serviços e infraestrutura urbana do município? (b) onde há maior precariedade em serviços como esgotamento sanitário, abastecimento de água, coleta de lixo? (c) onde vivem as pessoas com habitações precárias? (d) qual o rendimento dessas pessoas? Entre outras questões que construam um leque de informações que possa subsidiar a elaboração de políticas públicas na cidade de Mulungu. A partir dessas questões, a pesquisa teve o seguinte objetivo: Identificar dimensões e aspectos importantes da questão urbana em Mulungu (CE), discutindo prioridades e referências para o planejamento e a gestão urbana no município.

Para isso, o estudo utilizou uma vertente descritivo-analítica, expondo algumas características da cidade por meio de dados secundários, coletados do censo demográfico de 2010, buscando uma representação das informações por setor censitário<sup>6</sup>. Isso permitiu espacializar às questões urbanas trabalhadas de forma mais precisa. Ainda sobre a descrição, procurou-se verificar as mudanças ocorridas na zona urbana do município, de modo a determinar quais os setores seriam trabalhados nesta pesquisa. Para isso, utilizou-se da legislação municipal e de duas entrevistas, uma ao funcionário responsável pelo setor da defesa civil da prefeitura e o outro ao presidente da câmara dos vereadores<sup>7</sup>, para entender as mudanças ocorridas na legislação urbana e como a gestão municipal trabalha com essas mudanças. Além disso, observação direta e o conhecimento adquirido como munícipe complementam essa metodologia. A partir de então foi possível identificar e analisar aspectos importantes da constituição da cidade, de sua estruturação urbana, da distribuição socioespacial dos moradores.

## **URBANIZAÇÃO VERSUS DIREITO À CIDADE**

O processo de urbanização no Brasil, apesar de ser considerado tardio em relação a outros países, foi acelerado durante a segunda metade do século XX. Segundo Ermínia Maricato (2003, p. 158), “se aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, no final do século XX aproximadamente 20% dela é rural”. Logo na década de 1970 a população urbana ultrapassou a rural, representando 55,92% (IBGE, 2010b). Em 2010, foi registrada uma população urbana de 160.925.792 contra 29.830.007 pessoas residentes no

---

<sup>6</sup> O setor censitário é a unidade territorial de controle cadastral da coleta [para o censo], constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político administrativa, dos quadros urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta (IBGE, 2011, p. 09).

<sup>7</sup> Foram utilizados esses termos, ENTREVISTADO 1 e 2, para resguardar a identidade dos entrevistados.

espaço rural, ou seja, 84,36% da população brasileira viviam em áreas urbanas. Isso indica a necessidade de estudar o processo de ocupação do solo urbano.

A urbanização brasileira intensificou processos de exclusão, desigualdades e segregações socioespaciais, formando núcleos urbanos divididos entre a cidade formal e a informal. Conforme Rodrigues (2007, p.76), “quanto mais espaço urbano se produz mais elevado é o preço da terra urbanizada e mais evidente a expulsão dos trabalhadores para áreas menos “urbanizadas””. Isso mostra que a construção da cidade, por meio do mercado imobiliário ou por ação do estado na construção dos equipamentos públicos – de saúde, de educação e de lazer – e da infraestrutura urbana, encarecem ainda mais o valor da *polis*, obrigando os pobres a ocuparem zonas periféricas, onde “expressam problemas que no ideário do desenvolvimento serão solucionados com o planejamento e presença estatal na implementação de infra-estrutura e equipamentos e meios de consumo coletivo” (RODRIGUES, 2007, p. 76).

Esses problemas vivenciados pela população de baixa renda faz-se refletir sobre a justiça social do uso e ocupação dos solos, bem como dos equipamentos urbanos, mostrando uma realidade cruel para a maioria da população. Essa desigualdade nas relações de uso da cidade não é atual, como afirma Harvey (2012, p.74):

Desde o início [do processo de urbanização], as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos.

Discutir direito à cidade se torna então uma tarefa fundamental para especialistas em política, planejamento e gestão urbana, visto a problemática que se tornou a ocupação da cidade, principalmente nas metrópoles brasileiras. Duas realidades são percebidas na maioria das grandes cidades contrastando-se; de um lado, grandes prédios, condomínios fechados, infraestrutura excelente, fácil acesso a serviços de saúde, educação etc.; de outro, moradias precárias, localizadas em áreas de risco, de uso ilegal, sem infraestrutura adequada, sem serviços de uso coletivo, com dificuldades de deslocamento para a cidade legal, onde se encontram as melhores oportunidades de emprego.

Além disso, de acordo Demo (1993, p. 2 *apud* MARICATO, 2003, p. 153) “ser pobre não é apenas não ter, mas sobretudo ser impedido de ter, o que aponto muito mais para uma questão de ser do que de ter”. Ou seja, o *status* social define o grau de oportunidade dado a cada indivíduo dentro da sociedade capitalista. Nessa perspectiva, a população trabalhadora, não proprietária de terra e capital, tem menos oportunidades do que os segmentos médios

abastados e as elites. Essa condição é reconhecida, entre outras (os), por Libânio (2015, p. 13) que acrescenta, ainda, a dimensão participativa:

As classes populares urbanas, moradoras das periferias metropolitanas, ou das favelas das áreas centrais, não têm sido incluídas na cidade tomada como valor de uso, encontro, socialização, lazer, enfim, nos aspectos diretamente ligados à fruição, à participação, à decisão e ao controle do espaço urbano. Afastados das esferas de decisão, os indivíduos não exercem seus direitos de cidadão e, dessa forma, não têm acesso à cidade.

É conhecido tanto pelo senso comum quanto no meio acadêmico, que um dos principais condutores desse espaço segregado é o mercado imobiliário, produzindo uma cidade que se expande com base na propriedade privada do solo, predominando o valor de troca em detrimento do uso da terra urbana, por meio da divisão social do trabalho e dos meios de produção (OLIVEIRA, 2013, p. 61).

Garantir o direito à cidade se torna fundamental para transformar a realidade das sociedades. Assegurar uma moradia digna, infraestrutura urbana adequada, serviços públicos básicos, promovendo mecanismos de participação popular na construção das diretrizes urbanas são deveres do Estado como principal condutor da vida pública, visto que ter acesso à cidade “é um direito comum antes de individual” (HARVEY, 2012, p.74). Apesar de o Estado ter essa responsabilidade de condutor das políticas públicas, cabem as classes sociais mais pobres a luta pelo direito ao espaço urbano, competindo a elas contrastar sobre o que se estabeleceu no decorrer do tempo, pressionando o poder público a atuar pelo benefício do bem-comum, democratizando o espaço. Como apresenta Lefebvre (2011, p. 113):

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela.

A partir disso, cabe reforçar que as desigualdades não se limitam aos aspectos econômicos, mas ainda por estrutura urbana seletiva, apoiada em privilégios, onde a localização define seu *status*, como afirma Machado (2017, p. 180-181):

O caráter socioespacial das desigualdades e das segregações envolve produção, distribuição, circulação e consumo de valores materiais e imateriais, posse/propriedade de terra urbana (solo, subsolo e edificações) e acesso a equipamentos, infraestruturas e serviços urbanos. Nessa multidimensionalidade, a localização residencial expressa e reproduz acessos diferenciados a esses elementos, como a oportunidades e formas de inserção social, construção de vínculos e socialização. Faz diferença, portanto, o assentamento físico-geográfico residencial em áreas mais urbanizadas e de maior dinamismo econômico, onde há maiores fixos e fluxos intraurbanos e interurbanos

Nessa perspectiva, pauta-se a importância de caracterizar a cidade através de menores unidades territoriais que possibilitem, com maior precisão, identificar elementos que agreguem informações para os gestores públicos e a sociedade civil atuarem na construção de um espaço democrático, conforme é debatido nos referenciais do direito à cidade.

Destaca-se, então, a importância de reivindicar os direitos já conquistados, mas não efetivados. A luta pelos direitos deve ser constante e não deve se limitar a alguns lugares – como metrópoles, megalópoles ou megacidades –, mas em todos os lugares, sejam em cidades médias ou mesmo pequenas. A segregação socioespacial persiste em todas as cidades, mas em proporções diferentes, em percepções diferentes.

## **REFORMA URBANA: MUDANÇAS PARA UMA CIDADE MAIS JUSTA**

Falar de reforma urbana é falar de lutas sociais, de busca por direitos, é pensar uma cidade que tem suas diferenças, mas pode enfrentá-las a partir de planejamento e gestão voltada para o bem-estar social. Os movimentos sociais de luta em prol da reforma urbana ganham maior destaque principalmente na década de 1980, quando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) elaborou a ementa popular ao projeto de Constituição.

O referido movimento [Movimento Nacional pela Reforma Urbana] apresentou à Assembleia Constituinte uma emenda popular com 161 mil assinaturas, nucleada em torno dos princípios do direito à cidade, da função social da propriedade e da democratização do planejamento e gestão das cidades, que constituem pilares da plataforma de reforma urbana. (BRASIL; CARNEIRO; TEIXEIRA, 2010, p. 139)

A primeira tentativa de se realizar uma reforma urbana no país não foi esta da década de 1980, mas datam da década de 1960, durante o governo de João Goulart (1961-1964), quando incluída no rol das “reformas de base”, embora não fosse considerada prioritária para o governo, que colocava ênfase na reforma agrária (PANDOLFI; SANTO, 2014, p. 164). Durante a década de 1970, devido ao agravamento da exclusão e segregação socioespacial, motivados pelo movimento migratório campo-cidade que reconfigurou o país – mudando de rural, com 63,84% em 1950, para urbano, 55,92% em 1970, em menos de duas décadas – ocupou as famílias de baixa renda em favelas e loteamentos periféricos, incentivando no surgimento dos primeiros movimentos sociais ligados à melhoria do meio urbano (CARTY; COSTA, 2014, p. 5).

Com o processo de redemocratização na década de 1980 diversos movimentos sociais ganharam força durante esse período, construindo um ambiente de debate e busca pela democracia, após um período de repressão do regime militar. Nessa época, foi organizada

uma Assembleia Nacional Constituinte para elaborar a nova Constituição da República, chamada de Constituição Cidadã – por ter garantido a participação da sociedade civil organizada na disposição do texto constitucional. Nessa perspectiva, o MNRU se articulando em rede com diversos outros movimentos, associações e sindicatos, conseguiu incorporar, pela primeira vez em uma Constituição Brasileira, um capítulo sobre política urbana, explicitado nos artigos 182 e 183 (BRASIL; CARNEIRO; TEIXEIRA, 2010; MENICUCCI; BRASIL, 2010).

Esses artigos 182 e 183 procuravam garantir em lei o pleno desenvolvimento urbano, baseados nas diretrizes da função social da cidade e da propriedade, de modo a assegurar o bem-estar dos seus habitantes<sup>8</sup> (BRASIL, 1988). Logo após a promulgação da Constituição o MNRU se reconfigura como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), “ampliando suas bases” (BRASIL; CARNEIRO; TEIXEIRA, 2010, p. 141), recebendo apoio de outros movimentos, sindicatos, dentre outros. “Durante toda a década de 1990, o FNRU esteve atento às discussões acerca do tramite do Estatuto da Cidade, exercendo contínua pressão e mobilizações para que fosse aprovado no Congresso Nacional” (CARTY; COSTA, 2014, p. 7). Sendo aprovada em 2001 a Lei n. 10.257 que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, recendendo o nome de Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é fruto de um longo processo de mobilização popular em prol da reforma urbana no país que buscou movimentar os gestores em prol do direito à cidade. Entretanto, para Rodrigues (2007, p. 83), “a função social da cidade e da propriedade não se confunde com a utopia do direito à cidade, mas é um elemento constitutivo para a construção coletiva do direito à cidade”. Mesmo se considerado como uma utopia, o direito à cidade deve ser buscado para alcançar uma cidade digna para todos, pois a cidade é “a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo com que vive do mais próximo do seu desejo” (PARK, 1967, p.3 *apud* HARVEY, 2012, p. 73).

Tanto a Lei quanto a Constituição traziam em seu texto o principal instrumento para o planejamento urbano, o chamado plano diretor<sup>9</sup>. Nele é possível delimitar quais áreas/zonas

---

<sup>8</sup> A Constituição Cidadã no capítulo sobre a política urbana tem o objetivo de assegurar o bem-estar dos seus habitantes, promovendo a função social da cidade e da propriedade. Ou seja, um viés mais voltado para as classes vulneráveis, pobres. Contudo, um exemplo contrário e emblemático surge em Paris, em 1853, quando o Barão Georges-Eugène Haussmann (artista demolidor) elabora e implementa o plano de reformulação da cidade de Paris, “demolindo e construindo milhares de casas, implantando infra-estrutura e parques, abrindo grandes avenidas e dando à área central da cidade o sentido majestoso e a organização administrativa em vinte *arrondissements* que perdura até hoje” (MONTE-MÓR, 2005 p. 430).

<sup>9</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...]

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

são de interesse social, comercial, industrial ou de proteção ambiental, por exemplo. Esse instrumento tem a finalidade de evitar que os efeitos negativos da urbanização se perpetuem, de modo a reordenar as cidades, tendo em vista garantir a função social da cidade e da propriedade, bem como realizar a gestão democrática do uso e ocupação do solo.

É nessa perspectiva que os movimentos sociais, como o MNRU e depois FNUR, lutaram e lutam até hoje por uma cidade mais justa. A reforma urbana reivindicada atualmente não deve se confundir com as lutas sociais pelo direito à moradia, na década de 1940, que aconteceram em diversos países do capitalismo central, exigindo a mudança da base fundiária, entre outras medidas (MARICATO, 2002, p.128). Para atender a essas exigências da década de 1940, foi realizada uma “reforma urbana” nesses países a partir dos eixos da “reforma fundiária [...], extensão das infra-estruturas urbanas para atender às necessidades de produção em massa de moradias e subsidiado” (MISSIAH, 1995 *apud* MARICATO, 2002, p. 128).

Em outras palavras, com o grande crescimento populacional nas cidades já nos anos de 1940, surgiu a necessidade de mais moradias para atender ao contingente populacional. As pessoas atraídas pelo desejo da melhoria na qualidade de vida, buscando emprego, mais dinheiro, serviços etc., conduzem um grande êxodo rural que as cidades não conseguem comportar. A moradia como a primeira necessidade percebida pelos moradores é reivindicada, produzindo-se muitas casas nas periferias. A lógica dessa produção em massa não conseguiu ser acompanhada pela oferta de infraestrutura e serviços, fabricando uma sociedade desigual.

Esse tipo de “reforma urbana”, feita nos anos 1940, conseguiu produzir moradias, atendendo as demandas da época. Entretanto, as políticas realizadas para atender as exigências por moradias, sem possuir um planejamento voltado também para uma cidade democrática – pertencente a todas as classes – gerou outros problemas posteriormente que encontramos na atualidade, nas periferias – como a falta de saneamento básico, ruas asfaltadas, acesso a equipamentos públicos de saúde, de educação, de lazer –, impacta em um modelo de segregação crescente dentro das cidades. Como confirma Maricato (2002, p.128):

A produção moderna fordista [anos de 1940] implicava aumento da propriedade na construção dos edifícios e da infra-estrutura urbana e isso implicava a regulação da terra e do financiamento. O resultado desse enorme processo de construção [...] assegurou o amplo direito à moradia, mas não o direito à cidade.

---

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2001).

Essa passagem histórica serve para nos mostrar o quanto às necessidades coletivas mudam conforme o tempo e/ou a situação. Prioridades no passado, hoje podem não ser como o caso das lutas pelas moradias. Respostas imediatas a um problema público sem planejamento podem gerar novos problemas, agravando ainda mais a situação daqueles em estado de vulnerabilidade social. A presença de um planejamento inclusivo cria um ambiente menos desigual, diferente do que percebemos atualmente nas grandes cidades. Para realizar este planejamento são necessários indicadores que subsidiem a tomada de decisão. Deste modo, na seção seguinte serão identificados alguns indicadores sociais que possam auxiliar na tomada de decisão dos gestores da cidade de Mulungu/CE, seja no planejamento, na gestão e/ou na elaboração de políticas urbanas que possam minimizar as desigualdades existentes no município.

## **CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS URBANAS DE MULUNGU/CE A PARTIR DOS REFERENCIAIS DO DIREITO À CIDADE**

É importante distinguir os termos município, cidade e vila, sendo estes: município o aglomerado urbano e rural definido político-administrativamente em lei estadual; a cidade corresponde ao núcleo urbano principal do município; e a vila envolve outros núcleos urbanos. A cidade e a vila correspondem, político-administrativamente, aos únicos espaços urbanos definidos por leis municipais. Assim, ficou determinado pelo Decreto-Lei n. 311, de 02.03.1938 que as sedes de municípios seriam classificadas como cidades, e as sedes de distritos, como vilas (BRASIL, 1938).

Nesta seção serão apresentados aspectos que descrevem cada setor censitário urbano da cidade de Mulungu. O IBGE, utilizando-se de unidades territoriais, chamadas setores censitários, dividiu o município de Mulungu em 22 setores para a coleta dos dados do censo 2010, sendo sete legalmente urbanos: 1, 2, 3, 4, 5, 15 e 16, conforme a figura 1, mapa de Mulungu dividido por setores censitários. Os setores são divididos e zoneados para delimitar as áreas caracterizadas como rurais e urbanas, seguindo características específicas. No caso de Mulungu, existem três situações que diferenciam as áreas urbanas do município e uma que representa a área rural, são elas:

**Aglomerado rural** - Agrupamento de população considerado a partir de um conjunto de edificações adjacentes (50m ou menos de distância entre si) e com características de permanência, situado em área legalmente definida como rural.

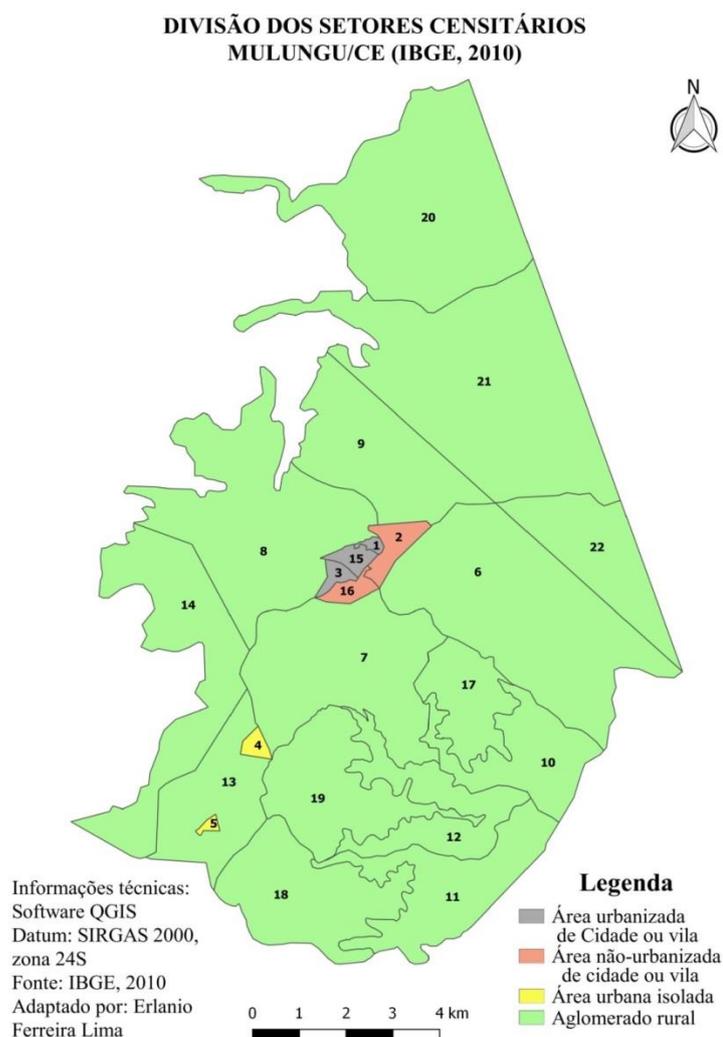
**Áreas urbanizadas de cidade ou vila** - Áreas legalmente definidas como urbanas e caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas

afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana.

**Áreas não-urbanizadas de cidade ou vila** - Áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural.

**Áreas urbanas isoladas** - Áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal. (IBGE, 2010c)

**Figura 1** – Situação dos setores censitários de Mulungu/CE



**Fonte:** IBGE, 2010a. **Elaboração:** autor.

Ainda de acordo com o IBGE (2010a), Mulungu não possui uma nomenclatura para cada setor, diferenciando-os por seus códigos<sup>10</sup>. Na figura 1 foram numerados, de modo representativo, os setores de acordo com o final do código a ele designado, por exemplo: 230910205000001 = 1; 230910205000002 = 2.

<sup>10</sup> Cada setor censitário possui 15 dígitos divididos da seguinte forma: UFMMMMMDDSDSSSS, onde: UF – Unidade da Federação; MMMMM – Município; DD – Distrito; SD – Subdistrito; SSSS – Setor. O primeiro e o último código do município de Mulungu são: 230910205000001 e 230910205000022.

Neste trabalho foram analisados apenas os setores urbanos que compreenderiam as seguintes localidades<sup>11</sup>, de acordo com a figura 2: setor 1: Conjunto Padre Pedrosa; setor 2: Bastiões/Madeiros; setor 3: Vila Cornélio; setor 15: Centro; e setor 16: Guritiba/Espetos. Estes setores compreenderiam o núcleo urbano principal do município, ou seja, a cidade. Vale destacar que segundo o IBGE os setores 4 e 5, Lameirão e Catolé, nessa ordem, compreendem os núcleos urbanos isolados, ou seja, as vilas. Esses dois setores aparecem como área urbana isolada apenas para fins censitários na Lei municipal nº 012, de 1989 (MULUNGU, 1989b). Em 2014, essa lei e a Lei nº 011, de 1989 (MULUNGU, 1989a), que criava a zona urbana da cidade de Mulungu, foram revogadas em detrimento da Lei nº 024, de 2014 (MULUNGU, 2014), que criou a zona urbana do município, atualizando o perímetro urbano da cidade e destituindo os setores 4- Lameirão e 5- Catolé, tornando os rurais.

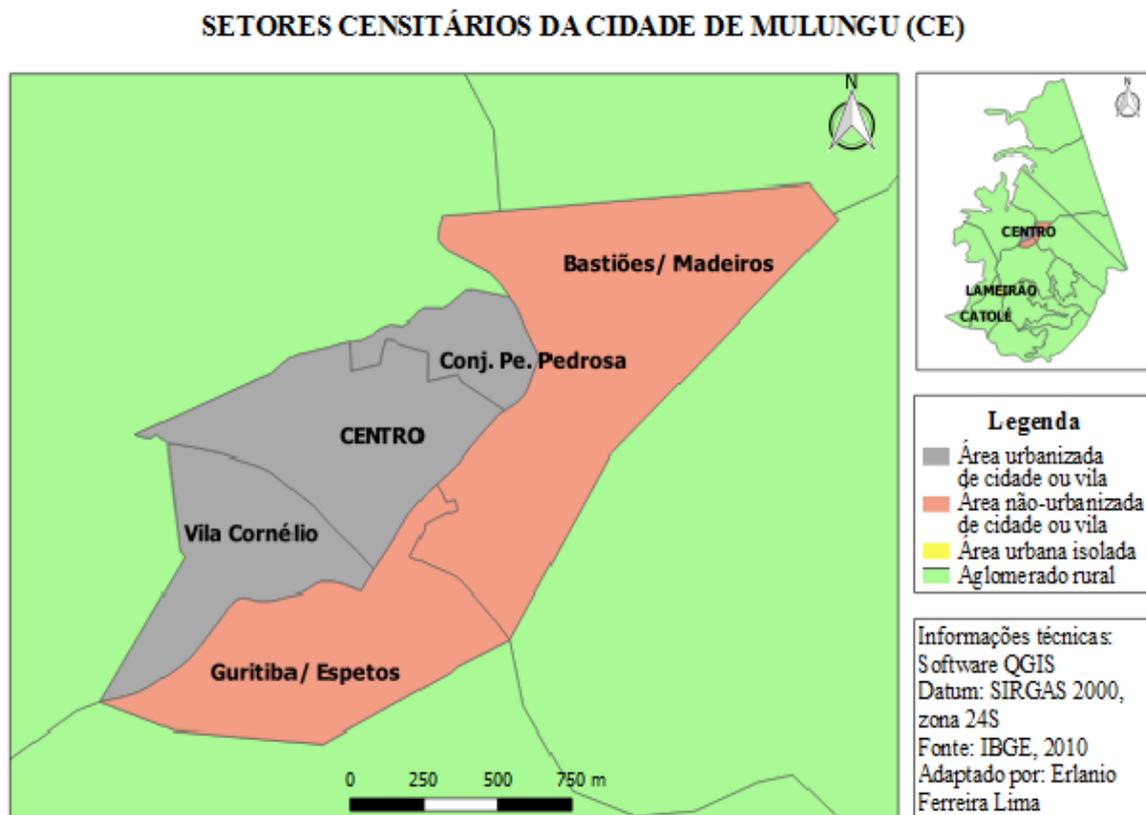
Para o entrevistado 1, funcionário da prefeitura responsável pelo setor da defesa civil, as localidades de Lameirão e Catolé “administrativamente essas duas regiões são tratadas como zona rural”. Quanto à cidade, a Lei nº 024/2014 atualizou o perímetro urbano, visto que a área urbana está “defasada”, pois a cidade “foi aumentando, e só fizeram isso, não houve nem um tipo de reorganização urbana”, além disso, questões tributárias também motivaram a criação dessa lei (ENTREVISTADO 2).

Diante disso, a pesquisa tratará apenas dos setores que correspondem à cidade de Mulungu, ou seja, os setores 1, 2, 3, 15 e 16, popularmente conhecidos como Conjunto Padre Pedrosa, Bastiões/Madeiros, Vila Cornélio, Centro e Guritiba/Espetos, conforme a figura 2, utilizando-se dados do censo 2010 para identificar aspectos importantes da questão urbana.

---

<sup>11</sup> Os setores censitários não são limitados pelas localidades municipais atuais, dividindo ou agregando vários locais legalmente e popularmente conhecidos, porque o censo utiliza como base o perímetro urbano legal, contudo as leis que definem os espaços urbanos da cidade datam de 1989, Leis n. 011 e 012 (MULUNGU, 1989a; 1989b). Dessa forma, a presente pesquisa utilizou-se da Lei municipal n. 240, de 2014 (MULUNGU, 2014), que redige sobre a criação da nova zona urbana, para nomear cada setor censitário urbano de acordo com as suas localidades. Apesar das localidades não corresponderem totalmente o espaço físico designado para cada setor, não se deve ignorar sua importância por representar o local.

**Figura 2** – Zona urbana de Mulungu (CE)



**Fonte:** IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

A população da cidade de Mulungu, em 2010, era de 3.673 habitantes (IBGE, 2010a), crescendo 14,42% em relação a 2000, com apenas 3.210 habitantes (IBGE, 2000). Outra comparação importante entre os períodos se apoia no número de domicílios, em 2010, existiam 1003 domicílios particulares permanentes<sup>12</sup> – DPP – (IBGE, 2010a), 33,20% a mais que 2000, com 753 domicílios (IBGE, 2000). Percebem-se mudanças significativas em relação ao número de habitantes e de domicílios, com um crescimento médio anual de 1,4% e 3,3% respectivamente.

**Tabela 1** – População residente e número de DPPs na cidade de Mulungu (CE) por setores

Setor Urbano	População Residente	Domicílios Particulares Permanentes
Conj. Padre Pedrosa	1137	292
Centro	1062	272
Bastiões/Madeiras	647	187
Vila Cornélio	417	126
Guritiba/Espetos	410	126

**Fonte:** IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

<sup>12</sup> Domicílio construído para servir, exclusivamente, à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas (IBGE, 2011, p.18).

A Tabela 1 permite perceber como os setores urbanos mais populosos e com maior contingente de domicílios são Conjunto Padre Pedrosa e Centro.

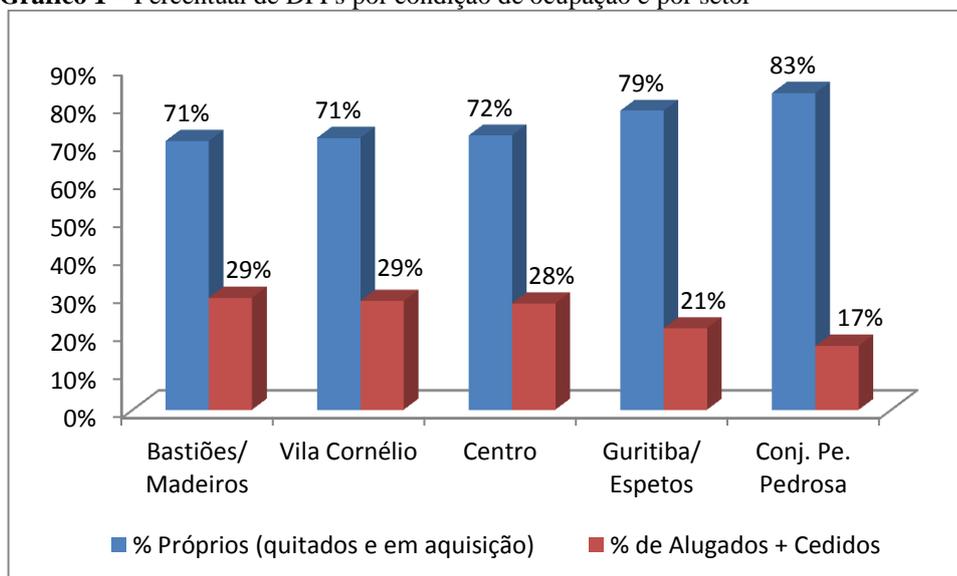
Outro dado preliminar relevante, na tabela 2, envolve a condição de ocupação da moradia, que pode ser interpretado, considerando parcela das famílias que vivem em imóveis alugados e cedidos como (I) evidência de insegurança e/ou dependência familiar, (II) indicador da demanda por habitações no município e/ou (III) indício de constituição de novas famílias.

**Tabela 2** – Situação de ocupação dos DPPs por setores urbanos.

	Próprios e quitados	Próprios em aquisição	Alugados	Cedidos por empregador	Cedidos de outra forma	Alugados+ Cedidos
Centro	194	2	57	3	16	76
Bastões/ Madeiros	131	1	38	4	13	55
Conj. Pe. Pedrosa	243	0	41	0	8	49
Vila Cornélio	86	4	28	3	5	36
Guritiba/ Espetos	99	0	17	8	2	27

Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

**Gráfico 1** – Percentual de DPPs por condição de ocupação e por setor



Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

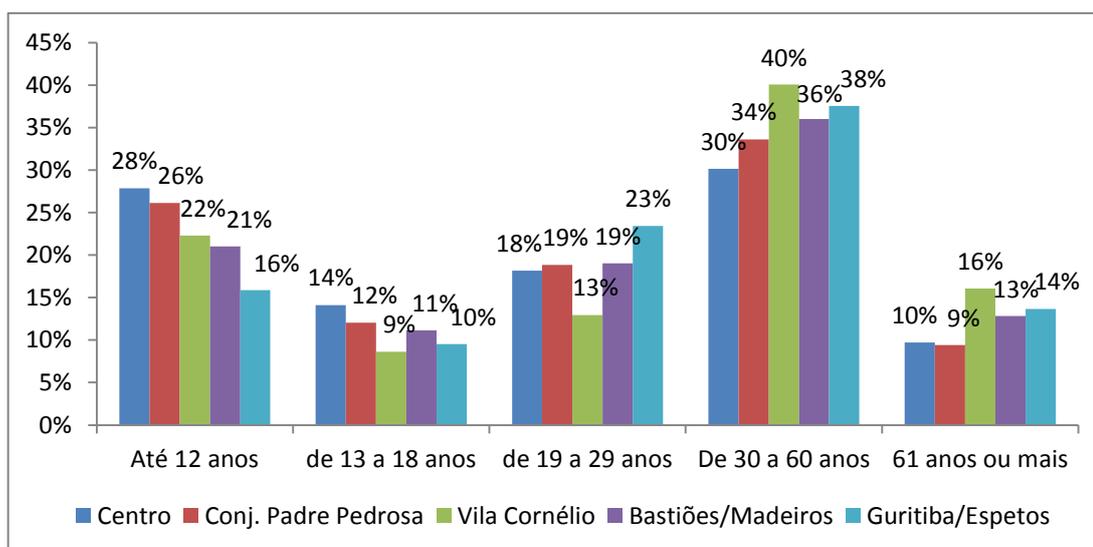
Esses dados permitem pensar alguns elementos significativos, a considerar as projeções indicadas: (a) a população residente e o contingente de domicílios particulares permanentes atuais – em 2018 – na cidade de Mulungu seriam, respectivamente, de 4084 e

1268; (b) ao final dos próximos dez anos, é possível projetar uma população de 4672 habitantes e um contingente de 1333 domicílios. A Tabela 2 e o Gráfico 1 permitem perceber: (a) o maior contingente absoluto de domicílios alugados/cedidos situa-se sequencialmente no Bastiões/Madeiros, Vila Cornélio e Centro; (b) porém, considerando percentuais internos de composição em cada setor urbano, Bastiões/Medeiros e Vila Cornélio possuem 29% de seus DPPs alugados/cedidos, seguidos por Centro, com 28%, e Guritiba/Espetos e Conjunto Padre Pedrosa com os menores percentuais de 21% e 17%, respectivamente; (c) de modo geral,  $\frac{1}{4}$  dos DPPs são alugados ou cedidos evidenciando necessidades de produção e disponibilização de habitação digna para famílias residentes na cidade.

A partir dessas análises, cabe pensar: quais os setores urbanos onde estão ocorrendo as maiores expansões urbanas? Quais as novas/futuras áreas para expansão urbana? Quais as políticas habitacionais/urbanas que podem garantir a provisão de habitações dignas, nos marcos do direito à cidade, envolvendo equipamentos, serviços e infraestruturas urbanas? Para responder essas questões, é importante consolidar a análise, verificando os indícios/indicadores quanto a potenciais necessidades habitacionais/urbanas. Para tanto, é possível efetuar sondagem com parcelas das famílias residentes em domicílios alugados/cedidos, para ter maior clareza das trajetórias e perfis dos moradores/familiares.

A distribuição urbana por faixa etária permite identificar camadas da população concentradas socioespacialmente, indicando demandas que permitam definir/priorizar alocações orçamentárias, intervenções e políticas urbanas, considerando infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos. Particularmente ao se trabalhar sob o signo da proximidade urbana dos equipamentos/serviços em relação aos locais de residência da população, sendo possível projetar ações e definir prioridades quanto às seguintes faixas etárias: crianças (até 12 anos); adolescentes (de 13 a 18 anos); jovens (de 19 a 29 anos); adultos (de 30 a 60 anos); e idosos (61 anos ou mais).

**Gráfico 2** – Percentual da população residente da cidade de Mulungu por idade e setor.



**Fonte:** IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

O gráfico 2, mostra percentualmente a população da cidade de Mulungu de acordo com idade e setor. Observa-se que a população adulta, de 30 a 60 anos, representa os maiores percentuais da cidade, podendo caracterizar necessidades em políticas públicas relacionadas à geração de emprego e renda, bem como no que tange a formação/manutenção da família. Se percebem, ainda, percentuais significativos quanto às crianças, até 12 anos, supondo-se, ao mesmo tempo, as projeções quanto ao aumento no número de famílias e no número de membros das famílias. Dentre os setores, Vila Cornélio com 40% representa o setor com maior percentual de adultos, estando mais de 3 vezes o número de jovens, apenas 13%, e quase 5 vezes o de adolescente, 9%. Guritiba/Espetos com a segunda maior população de adultos, 38%. Diferente disso, esses dois setores ao considerar a população de crianças e adolescentes possuíam as menores taxas, 26% Guritiba/Espetos e 31% Vila Cornélio. Esse conjunto de informações podem inferir sobre esses dois setores que nos últimos anos houve uma taxa baixa de fecundidade e/ou alta de mortalidade, causando os 31% de crianças e adolescentes. Em relação aos percentuais de adultos e de idosos, desses dois setores, pode se supor um aumento na expectativa de vida deles. Todos esses aspectos, direta ou indiretamente, têm influência do poder público que elabora, executam ou abandona políticas públicas relacionadas à saúde, por exemplo.

**Tabela 3** – Número de pessoas com 5 anos ou mais e seu percentual de acordo com setores

	Pessoas com 5 anos ou mais	Pessoas alfabetizadas com 5 anos ou mais	% Pessoas alfabetizadas com 5 anos ou mais
Conj. Pe. Pedrosa	1022	841	82%
Centro	954	774	81%
Bastões/Madeiras	600	509	85%
Vila Cornélio	376	304	81%
Guritiba/Espetos	385	320	83%

**Fonte:** IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

Outro fator importante quando se apresenta uma cidade está relacionado ao número de pessoas alfabetizadas. Na tabela 3, observa-se o número de pessoas com 5 anos ou mais, bem como seu percentual de alfabetizados. Observa-se que a cidade possui 82% dos seus moradores alfabetizados, um valor maior do nível estadual de 81,2%, porém abaixo da média nacional de 90,4% (IPECE, 2018). Desses dados, destacam-se os Bastões/Madeiras e Guritiba/Espetos com os maiores percentuais, 85% e 83%. Centro e Vila Cornélio, ambos com 81%, são os setores com a menor taxa de alfabetização. O Centro e Vila Cornélio aparecem como mais frágeis quanto à taxa de alfabetização, e, de outro lado, Bastões/Madeiras e Guritiba/Espetos com os melhores índices, embora a diferença não seja tão grande e todos os setores urbanos estejam abaixo da média nacional.

Os dados apresentados não somente permitem perceber necessidades concretas como evidenciam características mais singulares das cinco áreas urbanas, consideradas desigualdades e segregações socioespaciais.

Mais um elemento que agrega a caracterização dos indivíduos residentes da cidade é a renda. Esse elemento em si classifica e evidencia situações de fragilidade socioeconômicas, apresentando no espaço urbano a “oposição” entre áreas ricas e áreas pobres” facilmente definidas (RODRIGUES, 2007, p.75).

**Tabela 4** – Rendimento nominal mensal *per capita* dos DPPs por salário mínimo e setor.

Salário Mínimo (SM)	Sem rendimento	Até ½ SM	De 1/2 a 1 SM	De 1 a 2 SM	De 2 a 5 SM	De 5 a 10 SM	Mais de 10 SM	Total de DPP
Conj. Pe. Pedrosa	8,6%	67,8%	20,9%	2,1%	0,7%	0,0%	0,3%	292
Centro	0,7%	61,4%	25,7%	10,3%	2,2%	0,0%	0,0%	272
Guritiba/ Espetos	1,6%	45,2%	31,0%	18,3%	3,2%	0,8%	0,0%	126
Bastões/ Madeiros	0,5%	44,4%	42,8%	8,6%	3,2%	0,5%	0,0%	187
Vila Cornélio	2,4%	38,1%	41,3%	15,1%	1,6%	0,8%	0,8%	126

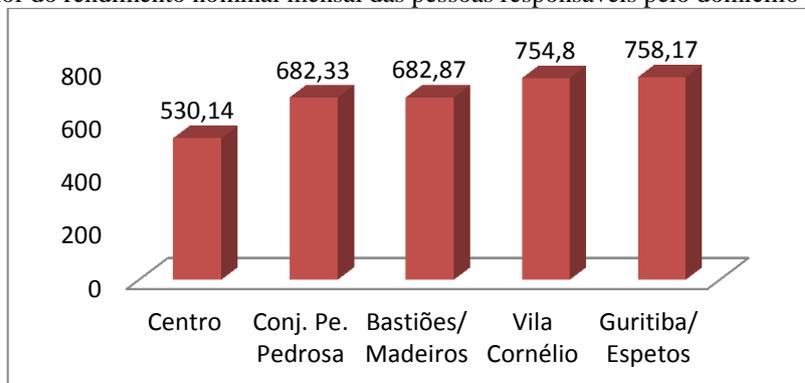
**Fonte:** IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

A tabela 4 apresenta a classificação da população conforme seu rendimento nominal mensal por indivíduo. Esses dados mostram que 85,24% das pessoas que viviam na cidade possuíam renda de até 1 salário mínimo, sendo que 55% desses sobrevivem com no máximo ½ salário mínimo, em uma situação de extrema pobreza. Esses dados mostram, comparativamente, a cidade com um percentual acima da média Nacional de 24,02% e Estadual de 44,43%, evidenciando uma situação de extrema pobreza. Em relação aos setores, destacam-se Conjunto Padre Pedrosa e Centro com 67,8% e 61,4%, respectivamente, da sua população residente possuíam até ½ salário, acrescentam-se ainda 8,6% dos moradores do Conjunto Padre Pedrosa que não ganham nada. Essa situação destaca uma desigualdade bastante clara estatisticamente, visto que os demais setores estão abaixo dos 46% nessa situação, sendo a Vila Cornélio com apenas 38,1%, quase a metade em relação ao Conjunto Padre Pedrosa e estando abaixo do nível Estadual. Cabe ressaltar, ainda, que 0,03% (um morador) do Conjunto Padre Pedrosa possui renda declarada de mais de 10 salários mínimos, apesar desse setor ser o mais pobre da cidade.

Nos gráficos 3 e 4, dados relacionados ao valor do rendimento nominal médio das pessoas responsáveis pelo domicílio e das pessoas com mais de 10 anos de idade são apresentados de modo a correlacionar com a tabela 4 e estabelecer considerações acerca das desigualdades de renda na cidade de Mulungu. É importante para os gestores públicos conhecerem o perfil financeiro dos/as chefes de família, como de qualquer pessoa, para gerir a máquina pública, ofertando bens e serviços quando for de interesse público, bem como

regulando a ação do mercado, quando este o desenvolver, de modo que todos possam usufruir tanto de bens públicos, quanto privados.

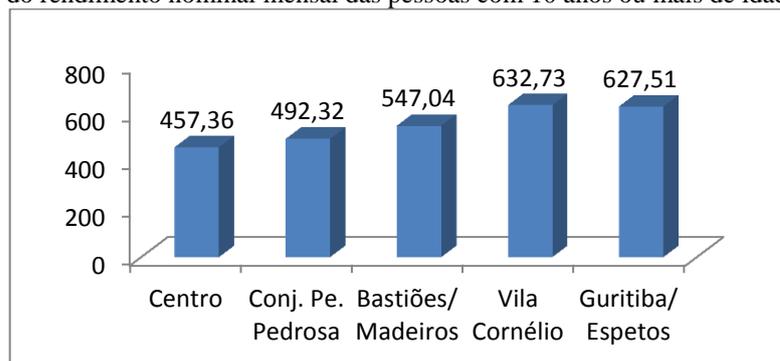
**Gráfico 3** – Valor do rendimento nominal mensal das pessoas responsáveis pelo domicílio (com rendimento)



**Fonte:** IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

Nota: valores em R\$. Salário mínimo: R\$ 510,00.

**Gráfico 4** – Valor do rendimento nominal mensal das pessoas com 10 anos ou mais de idade (com rendimento)



**Fonte:** IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

Nota: valores em R\$. Salário mínimo: R\$ 510,00.

Na perspectiva do gráfico 3, em 2010, todos os setores urbanos possuíam o rendimento superior ao salário mínimo, em relação aos responsáveis pelo domicílio, na época tinha o valor de R\$ 510,00. Em relação ao rendimento das pessoas com 10 anos ou mais, Centro e Conjunto Padre Pedrosa estavam com as menores rendas e inferiores ao salário mínimo, estando no valor de R\$ 457,36 e R\$ 492,32. Guritiba/Espetos e Vila Cornélio eram os setores com as maiores rendas nas duas perspectivas. Em relação à primeira, dos responsáveis, Guritiba/Espetos com R\$ 758,17 apresenta maior renda e Vila Cornélio com R\$ 754,80, em segundo. Eles estavam 10% acima da média da cidade, de R\$ 681,66, e em comparação ao Centro, Guritiba/Espetos estava com 30% a mais.

No gráfico 4, sobre o rendimento médio mensal das pessoas com 10 anos ou mais, mostra-se a permanência dos setores Vila Cornélio e Guritiba/Espetos com os maiores rendimentos, havendo apenas uma inversão, na qual Vila Cornélio se torna o setor com o

maior rendimento, R\$ 632,73. Na situação desse gráfico, Centro e Conjunto Padre Pedrosa são os únicos com rendimento médio mensal abaixo do salário mínimo, estavam com R\$ 457,36 e R\$ 492,32, nessa ordem. No gráfico 4 os setores com os maiores rendimentos possuíam uma diferença de 27% (Guritiba/Espetos) e 28% (Vila Cornélio) em relação ao de menor rendimento, Centro. Essas diferenças apenas comprovam estatisticamente que existem desigualdades e também segregação econômica de caráter socioespacial. Outro aspecto interessante também para ser observado é a média dos dois setores com a menor renda, Centro e Conjunto Padre Pedrosa, porque ao serem comparados com suas respectivas faixas de renda, ambos possuíam mais de 60% da sua população com até ½ salário mínimo, que corresponde a R\$ 255,00, entretanto os valores obtidos nos gráficos 2 e 3 são significativamente superiores a esse, dando indícios dessa segregação e desigualdade também dentro de cada setor, como observado na tabela 4 onde foi destacado a presença de um morador com renda declarada maior do que 10 salários mínimos.

Mais um elemento relevante que se soma aos rendimentos são os tipos de domicílios, onde se percebe a predominância do tipo “casa”, aqueles que possuem habitações verticalizadas podem ser considerados da classe média ou da elite, reforçando algumas ideias trazidas até o momento. Na tabela 5, dois setores, Bastiões/Madeiras e Vila Cornélio, se distinguem dos demais por possuir 2 apartamentos cada, enquanto Guritiba/Espetos tem apenas 1 e os outros nenhum.

**Tabela 5** – Domicílios particulares permanentes por tipo e setor.

	Conj. Pe. Pedrosa	Centro	Bastiões/Madeiras	Guritiba/Espetos	Vila Cornélio
Casa	292	272	178	125	124
Casa de vila ou em condomínio	0	0	7	0	0
Apartamento	0	0	2	1	2

Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

**Tabela 6** – Percentual de DPPs de acordo com a quantidade de moradores por setor.

	Domicílios particulares permanentes	Com 1 morador	Com 2 moradores	Com 3 moradores	Com 4 moradores	Com 5 moradores	Com 6 ou mais moradores
Conj. Pe. Pedrosa	292	8%	11%	31%	24%	10%	16%
Centro	272	9%	16%	24%	21%	13%	17%
Bastiões/Madeiras	187	10%	21%	26%	21%	13%	9%

Vila Cornélio	126	9%	24%	22%	28%	11%	6%
Guritiba/Espetos	126	8%	29%	28%	15%	11%	10%

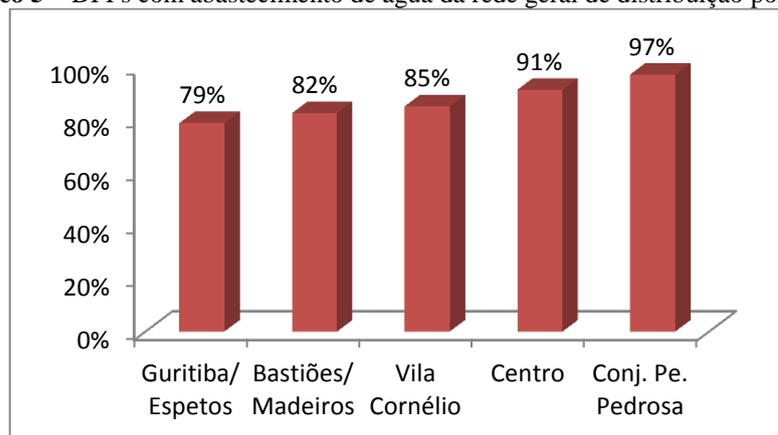
Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

Na tabela 6 em relação ao número de moradores por domicílio. Destaca-se os setores Centro e Conjunto Padre Pedrosa com os maiores percentuais de domicílios com 6 moradores ou mais, estando eles com 17% e 16%, respectivamente. Ao se comparar esses últimos setores com a Vila Cornélio, que possui menor percentual nesse quesito, de 6%, percebe-se que eles chegam a ter quase o triplo de famílias ocupando domicílios com 6 pessoas ou mais. Os demais possuem: Bastiões/Madeiros (9%) e Guritiba/Espetos (10%). Nesta situação, a priori, Conjunto Padre Pedrosa e Centro demandam por um conjunto maior de equipamentos públicos, de serviços e de infraestrutura urbana. Além disso, esse aspecto pode indicar maior fragilidade dessas famílias na medida em que o desmembramento não acontece devido a questões financeiras. Mais do que isso, é possível pensar em uma dinâmica de ocupação do espaço urbano que considere fenômenos como o desmembramento familiar.

Além desses dados até aqui apresentados, outros nos auxiliam a mensurar a questão urbana no município. Um desses fatores que condiciona uma vida plena no ambiente citadino é a condição da moradia, estando adequada ou não para se viver. Para o IBGE (2010c) uma moradia é adequada quando o domicílio possui “rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgoto ou pluvial ou fossa séptica e coleta de lixo direta ou indireta”.

De acordo com isso, o gráfico 5 apresenta os domicílios que recebem o serviço de abastecimento de água por meio da rede geral de distribuição, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece). Percebe-se que o Conjunto Padre Pedrosa tem o maior número de domicílios atendidos, 97%, e logo depois o Centro com 91%. Apesar desses setores apresentarem condições inferiores aos demais em outros indicadores, ganham maior destaque nesse, talvez pelo fato de serem ocupações urbanas mais antigas e consolidadas. Em contrapartida, Guritiba/Espetos e Bastiões/Madeiros são os setores com as menores abrangências nesse indicador, 79% e 82%. Cabe lembrar que Guritiba/Espetos possui um dos maiores rendimentos da cidade.

**Gráfico 5** – DPPs com abastecimento de água da rede geral de distribuição por setores



Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

O tipo de esgotamento sanitário articula-se diretamente às políticas públicas de saúde, dado que o despejo adequado dos dejetos minimiza o surgimento de doenças. A tabela 7 expõe os tipos de esgotamento sanitário utilizados nos domicílios. Os tipos mais utilizados no núcleo urbano de Mulungu são: (a) via rede geral de esgoto ou pluvial e (b) via fossa rudimentar. Cabe informar que a fossa rudimentar não apresenta qualquer forma de tratamento, sendo apenas um “buraco” no chão para onde são encaminhados todos os dejetos (FOSSA..., 2016). Dessa forma, algumas substâncias acabam contaminando lençóis freáticos, causando a disseminação de doenças. Todos os setores urbanos de Mulungu utilizam essa forma de esgotamento rudimentar, exceto Guritiba/Espetos que usa preferencialmente a fossa séptica (57%) – mais ecologicamente correta por impedir o contato dos dejetos com o solo ou o lençol freático, tratando minimamente os dejetos – e a Rede geral (40%). Diante disso, as localidades do Conjunto Padre Pedrosa, Centro e Vila Cornélio possuem os maiores percentuais de esgotamento da rede geral, o primeiro com 49% e os outros dois com 48%. Todavia, Conjunto Padre Pedrosa e Vila Cornélio são os maiores utilizadores da fossa rudimentar, com 49% e 50% nessa ordem.

**Tabela 7** - DPPs por tipos de esgotamento sanitário.

	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa rudimentar	Fossa séptica	Outro
Conj. Pe. Pedrosa	49%	49%	1%	0%
Centro	48%	46%	1%	0%
Vila Cornélio	48%	50%	1%	1%
Bastiões/ Madeiros	42%	47%	0%	6%

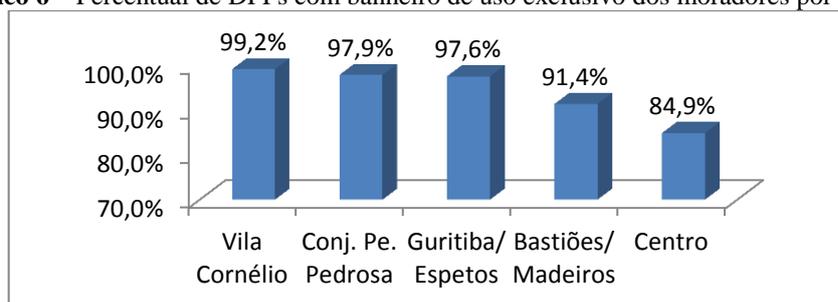
Guritiba/ Espetos	40%	0%	57%	1%
----------------------	-----	----	-----	----

Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

Nota: o tipo “outro” corresponde a: vala; rio, lago ou mar; outro: quando não se enquadrasse em quaisquer dos tipos descritos anteriormente.

Outros indicadores que, embora não pertençam à definição do IBGE sobre a “moradia adequada” são importantes para os moradores, são eles: o acesso à energia elétrica e a existência de banheiro para uso exclusivo dos moradores. Em relação ao primeiro elemento, quase 100% da cidade possui energia elétrica em seus domicílios, excluindo-se apenas uma moradia na localidade Centro. No tocante aos banheiros, no gráfico 6, o Centro é a localidade com a menor taxa de domicílios com banheiros de uso exclusivo para moradores, com apenas 84,9%, enquanto os outros setores ultrapassam 90%, sendo a Vila Cornélio com 99,2% e Conjunto Padre Pedrosa com 97,9%, representando aqueles com maior abrangência nesse fator.

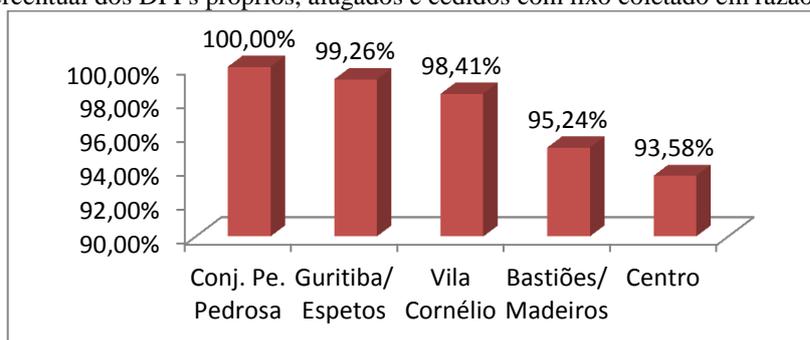
**Gráfico 6** – Percentual de DPPs com banheiro de uso exclusivo dos moradores por setores.



Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

Após a apresentação de vários aspectos da estrutura física dos domicílios, torna-se igualmente importante observar o entorno deles para analisar a oferta de serviços de caráter essencialmente público. Dentre estes que abrangem o entorno, mas também completa a definição de “moradia adequada” do IBGE, está o indicador sobre a coleta de lixo, exposto no Gráfico 7. O Conjunto Padre Pedrosa continha 100% dos domicílios com cm lixo coletado e o Centro, com o menor percentual, possuía apenas 93,58%. Essa relação contida nesse indicador nos apresenta fragilidades no Centro em relação a este serviço, caracterizando, a priori, ineficiência no cumprimento do serviço público.

**Gráfico 7** – Percentual dos DPPs próprios, alugados e cedidos com lixo coletado em razão do total de DPP.



Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

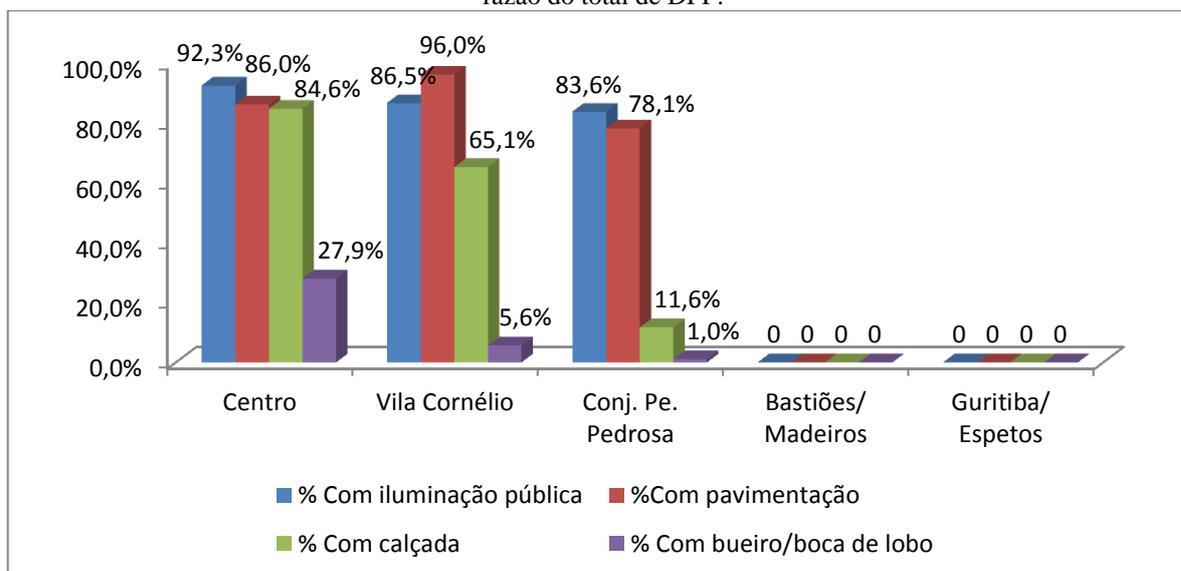
Outros dados também são igualmente importantes para avaliação do entorno dos domicílios, sendo identificada a existência dos seguintes pontos: iluminação pública, pavimentação<sup>13</sup>, calçada e bueiro/boca de lobo<sup>14</sup>. No gráfico 8, se destacam os setores referentes a Bastiões/Madeiras e Guritiba/Espetos que não são atendidos por esses elementos do entorno dos domicílios, próprios, alugados ou cedidos, justificando o fato deles serem considerados não urbanizados pelo IBGE (2010c), por possuir características de ocupação “predominantemente de caráter rural” (IBGE, 2010c), apesar de legalmente pertencerem a zona urbana<sup>15</sup>. Em relação aos demais setores, o Centro, mesmo sendo um dos setores urbanos mais frágeis, em indicadores como Renda, energia elétrica, coleta de lixo e ao número de pessoas ocupando um domicílio, possui nesse aspecto do entorno as melhores características em relação a iluminação pública, calçada e bueiro/boca de lobo; 92,3%, 84,6% e 27,9%, nessa ordem. Dentre as áreas consideradas urbanizadas pelo IBGE, O Conjunto Padre Pedrosa foi à localidade que obteve as menores percentagens em todas as características. Quanto a taxa de via pavimentada a maior taxa, de 96%, corresponde a Vila Cornélio.

<sup>13</sup> Trecho do logradouro, na face percorrida, existia pavimentação, ou seja, cobertura da via pública com asfalto, cimento, paralelepípedos, pedras etc. (IBGE, 2011, p. 27).

<sup>14</sup> Abertura que dá acesso a caixas subterrâneas, por onde escoam a água proveniente de chuvas, as regas etc. Bueiro/boca de lobo não se confunde com tampões para acesso a galerias subterrâneas (IBGE, 2011, p. 27).

<sup>15</sup> Ver mais detalhes em Mulungu (1989a).

**Gráfico 8** – Percentual de DPPs próprios, alugados e cedidos em relação às características do seu entorno em razão do total de DPP.



Fonte: IBGE, 2010a. Elaboração: autor.

Sobre a relevância desses fatores, no que diz respeito à pavimentação, ela influencia diretamente na mobilidade urbana, ou seja, na forma como os habitantes se deslocam pela cidade. Um dado interessante é o aumento proporcional, de 2005 a 2016, das pessoas que possuem automóveis ou motocicletas de 345 para 1.909<sup>16</sup> (IBGE-CIDADES, 2010), significando um aumento de 553% aproximadamente. Um aumento anual médio de 50,2% que também cabe ser pensado em suas implicações quanto à estrutura e organização urbana da cidade.

Em relação ao bueiro/boca de lobo, eles representam o sistema de drenagem de uma cidade, mostrando o quanto cada setor está preparado para evitar possíveis alagamentos e, conseqüentemente, situações de insegurança causadas pela chuva. No tocante as calçadas, elas representam a principal via de locomoção dos pedestres e na inexistência dessa alternativa os pedestres disputam espaço com os veículos, aumentando as chances de acidentes. Sobre a iluminação ela agrega o direito de ir e vir em períodos noturnos, além de proporcionar maior segurança. O Centro como melhor setor avaliado nesses aspectos, justifica por se consolidar o principal espaço dos momentos festivos da cidade, mas questiona-se os outros índices serem tão ruins. Por que o rendimento dos habitantes deste setor era tão baixo? O que condicionou o baixo índice de serviços como a coleta de lixo? Em relação ao Conjunto Padre Pedrosa, por que sua população é tão miserável? Essas e outras questões surgem após a descrição e análise dos dados, pois a pesquisa não buscou esgotar as questões que envolvem o aspecto urbano da

<sup>16</sup> Os valores foram encontrados individualmente e somados.

cidade de Mulungu, mas apresentar algumas delas no tocante ao direito à cidade, identificando prioridades e linhas de atuação para os gestores públicos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve o objetivo de identificar dimensões e aspectos importantes da questão urbana em Mulungu (CE), utilizando o referencial do direito à cidade e da reforma urbana para reconhecer prioridades e linhas de atuação do planejamento e gestão urbana do município. A metodologia adotada conseguiu tratar de diversas questões urbanas através de pequenas unidades territoriais, de modo que construiu uma base informacional para atuação tanto do poder público quanto da sociedade civil.

Esses dados apresentaram a cidade de Mulungu a partir dos seus setores censitários, de acordo com o último censo de 2010. Embora se saiba que a realidade da cidade tenha mudado, a relevância da pesquisa continua sendo válida, tratando-se de uma fonte para futuras pesquisas. Sugere-se, então, uma pesquisa empírica ou que utilize os dados do próximo censo para se analisar as mudanças ocorridas nesse período – 2010 a 2020 –, embora que no próprio artigo tenham sido feitas algumas projeções. Inicialmente, tentou-se fazer uma análise comparativa entre os censos de 2000 e de 2010, por meio dos setores censitários, contudo não houve êxito devido as mudanças quantitativas dos setores presentes no centro urbano, aumentando de 3 para 5. Essas mudanças podem ser explicadas devido às alterações na legislação municipal, em 2009<sup>17</sup>, com a criação de novas ruas na cidade, modificando o perímetro urbano, além do crescimento de 33,20% na quantidade de domicílios, critérios estes que definem a área de coleta dos dados censitários.

Com o levantamento dos dados foi possível perceber que a zona urbana de Mulungu é composta tanto por setores urbanizados (Conjunto Padre Pedrosa, Centro e Vila Cornélio) quanto não-urbanizados (Bastiões/Madeiras e Guritiba/Espetos). A consequência dessa diferença pôde ser reconhecida ao tratar dos fatores que compõem o entorno dos domicílios, onde os não-urbanizados não possuíam quaisquer destes aspectos de iluminação pública, pavimentação, calçada e bueiro/boca de lobo, além de baixos índices em relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, em relação a rede geral. Em contrapartida, eles tiveram bons indicadores em outros aspectos, Guritiba/Espetos possuía uma das melhores rendas da cidade, enquanto Bastiões/Madeiras teve o maior percentual de alfabetizados, além de ser o setor mais consistente, ocupando as posições intermediárias nas avaliações.

---

<sup>17</sup> Ver mais detalhes em Mulungu (2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e).

Dentre os setores urbanizados, a Vila Cornélio estava entre os melhores percentuais em rendimento, entorno, esgotamento sanitário e outros, possuindo baixas taxas apenas em número de alfabetizados. De todo modo, ela se concretiza como o setor mais forte dentre os setores urbanos. Em contrapartida, Centro e Conjunto Padre Pedrosa possuíram os piores índices em renda, estando muito distante dos melhores rendimentos da cidade. Em relação a outros indicadores, o Centro foi o melhor no quesito entorno, enquanto o Conjunto Padre Pedrosa estava entre os melhores na coleta de lixo, no abastecimento de água e no esgotamento sanitário. Mesmo apresentando alguns aspectos positivos, esses dois setores podem ser considerados como mais fragilizados na cidade, na medida em que aparecem na maioria dos indicadores apresentando baixos índices.

Por fim, conclui-se que, de acordo com os dados, o poder público precisa ser mais atuante nas questões urbanas relacionadas à infraestrutura, principalmente nos setores não-urbanizados (Bastões/Madeiras e Guritiba/Espetos) por serem os menos contemplados nos indicadores relacionados, e à renda, nomeadamente nos setores Centro e Conjunto Padre Pedrosa com maiores impactos nesse fator. Essas foram as principais prioridades identificadas na pesquisa, mostrando que se faz necessário políticas públicas relacionadas a melhorias na infraestrutura urbana, bem como na geração de emprego e renda.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/ZCs4dh>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 7 mar. 1938. Disponível em: <<https://goo.gl/XPGcFY>>. Acesso em: 7 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/2cvQSñ>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p.127-163, jan./jun. 2010.

CARTY, Carolina Gabriel; COSTA, Luiz Augusto Maia. Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: breve histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE

PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3, 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: [s.n],2014, p. 1-11.

FOSSA negra. ECOCASA tecnologias ambientais. [S. l.], 2016. Disponível em: <<http://www.ecocasa.com.br/fossa-negra>>. Acesso em: 11 maio 2018.

IBGE-CIDADES. **História:** Mulungu-CE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/mulungu/historico>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000:** agregados por setores censitários. 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/Yx8gLV>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010:** agregados por setores censitários. 2010a. Disponível em: <<https://goo.gl/gvrbMF>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do censo demográfico 2010.** 2010b. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Guia do Censo:** glossário. 2010c. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>>. Acesso em: 6 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010:** características urbanísticas do entorno dos domicílios. Errata. 2010d. Disponível em: <<https://goo.gl/BMuPEU>>. Acesso em: 11 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Base de informações do Censo Demográfico 2010:** Resultados do Universo por setor censitário. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/WGbFho>>. Acesso em: 03 mar. 2018

IPECE - INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGICA ECONÔMICA DO CEARÁ (Ceará). **Ceará em Mapas:** Indicadores sociais - educação. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo3/34.htm>>. Acesso em: 03 maio 2018.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/VNoC2z>>. Acesso em: 11 nov. 2017

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. In: LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011. Cap. 12. p. 105-118. Tradução: Rubens Eduardo Frias.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. Democracia, participação e direito à cidade: um olhar sobre o jogo, suas regras e as possibilidades de emancipação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2015.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Desigualdades e segregação socioespaciais em Fortaleza, Brasil: uma análise a partir da praia do futuro.** O Público e O Privado, Fortaleza, v. 1, n. 30, p.179-207, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/YYiqPi>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 17, n. 48, p.151-166, ago. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142003000200013>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p.369-396, 2010.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: editora, UFMG, 2005, p. 429-446.

MULUNGU. GOVERNO MUNICIPAL. **O município**. [S. l.: s. n.]. 2018. Disponível em: <<https://www.mulungu.ce.gov.br/omunicipio.php>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

MULUNGU. Lei nº 011, de 11 de dezembro de 1989. Cria a zona urbana da cidade de Mulungu e dá outras providências. Mulungu, CE, 11 dez. 1989a. Disponível em: <<https://goo.gl/5Xj3et>>. Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 012, de 11 de dezembro de 1989. Cria zona urbana isolada no município de Mulungu e dá outras providências. Mulungu, CE, 11 dez. 1989b. Disponível em: <<https://goo.gl/STUVfY>>. Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 147, de 20 de março de 2009. Dispõe sobre a criação de rua na sede do município e sua denominação e adota outras providências. Mulungu, CE, 20 mar. 2009a. Disponível em: <<https://goo.gl/BJqTJP>>. Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 149, de 08 de abril de 2009. Dispõe sobre a criação de rua na sede do município e sua denominação e adota outras providências. Mulungu, CE, 20 abr. 2009b. Disponível em: <<https://goo.gl/yoaliD>>. Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 150, de 08 de abril de 2009. Dispõe sobre a criação de rua na sede do município e sua denominação e adota outras providências. Mulungu, 20 abr. 2009c. Disponível em: <<https://goo.gl/Ga4A4H>>. Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 151, de 08 de abril de 2009. Dispõe sobre a criação de rua na sede do município e sua denominação e adota outras providências. Mulungu, CE, 20 abr. 2009d. Disponível em: <<https://goo.gl/JEhMh1>>. Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 152, de 08 de abril de 2009. Dispõe sobre a criação de rua na sede do município e sua denominação e adota outras providências. Mulungu, CE, 20 abr. 2009e. Disponível em: <<https://goo.gl/CC5ygr>>. Acesso em: 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 240, de 28 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a criação da nova zona urbana do município de Mulungu e dá outras providências. Mulungu, CE, 28 fev. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/q1YCQ2>>. Acesso em: 3 maio 2018.

OLIVEIRA, Velmani. A produção capitalista do solo urbano e a ação do Estado na questão da habitação no Brasil. **Revista Eletrônica Georaguaia**, Barra do Garças, MT, v. 3, n. 2, p.56-82, ago./dez. 2013.

PANDOLFI, Dulce; SANTO, Wecisley Ribeiro do Espírito. Movimentos sociais urbanos e esfera pública: questões para o debate. In: LOPES, José Sergio Leite; HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de (Org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação**. Rio de Janeiro: Cbae, 2014. Cap. 7. p. 159-187.

PARÓQUIA SÃO SEBASTIÃO. **História de Mulungu**. 2016. Disponível em: <<http://paroquiasaosebastiao1450.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdade socioespaciais: a luta pelo direito à cidade. **Cidades**, [s.l], v. 4, n. 6, p.73-88, 2007.

SEDUC – SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ. **Estatísticas da educação básica do Estado do Ceará**. Disponível em: <<http://dados.seduc.ce.gov.br/municipio/matricula/2309102>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

UNILAB. Resolução nº 42, de 28 de setembro de 2016. Aprovado pela resolução 42/2016 e alterado pelas resoluções 33/2017 e 34/2017 do Conselho Universitário. **Estatuto: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira**. Redenção, CE, 1 jan. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/DPU9gp>>. Acesso em: 10 abr. 2018.