



LEGISLAÇÃO, PARCELAMENTO DO SOLO E EXPANSÃO URBANA DOS MUNICÍPIOS DO CRAJUBAR CEARENSE NO PÓS-CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

LEGISLATION, LAND SUBDIVISION AND URBAN EXPANSION OF THE MUNICIPALITIES OF CRAJUBAR CEARÁ IN THE POST-CREATION OF THE METROPOLITAN REGION OF CARIRI

DIEGO COELHO DO NASCIMENTO* | PEDRO GEORGE SALES TORRES**

RESUMO

O presente artigo apresenta reflexões jurídicas e socioespaciais relacionadas à expansão urbana a partir do parcelamento do solo urbano dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, o "CRAJUBAR" cearense. À vista disso, o artigo objetiva correlacionar o parcelamento do solo à expansão urbana dos municípios do CRAJUBAR no pós-criação da Região Metropolitana do Cariri, no período entre 2009 e 2021. A pesquisa em questão apresenta abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios de procedimentos mistos de dados, utilizando-se de levantamento bibliográfico e análise documental. Constatou-se que há uma crescente expansão urbana das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, sobretudo, com a criação de novos loteamentos nas áreas limítrofes entre esses municípios, o que fortalece o processo de conurbação do arranjo metropolitano do Cariri. Além disso, notaram-se problemáticas a defasagem temporal na revisão dos Planos Diretores e da sua legislação acessória e complementar e a grande similaridade entre a legislação urbanística desses municípios que, não por acaso, foram elaborados pela mesma empresa.

Palavras-chave: Direito Urbanístico; Planos Diretores; Expansão Urbana; CRAJUBAR.

ABSTRACT

This article presents legal and socio-spatial reflections related to urban expansion from the division of the urban land of the municipalities of Crato, Juazeiro do Norte and Barbalha, the "CRAJUBAR" of Ceará. In view of this, the article aims to correlate the land division to the urban expansion of the municipalities of CRAJUBAR in the post-creation of the Metropolitan Region of Cariri, in the period between 2009 and 2021. The research in question presents a qualitative approach, with exploratory objectives of mixed data procedures, using bibliographic survey and documentary analysis. It was found that there is a growing urban expansion of the cities of Crato, Juazeiro do Norte and Barbalha, above all, with the creation of new subdivisions in the bordering areas between these municipalities, which strengthens the conurbation process of the metropolitan region of Cariri. In addition, the time lag in the review of the Master Plans and their accessory and complementary legislation and the great similarity between the urban legislation of these municipalities that, not by chance, were prepared by the same company, were also noted as problematic.

Keywords: Urban Law; Master Plans; Urban Expansion; CRAJUBAR.

* Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco.
Professor Adjunto da Universidade Federal do Cariri.
diego.coelho@ufca.edu.br

** Graduando em Direito pela Universidade Regional do Cariri.
pedrogeorge.profissional@gmail.com

Recebido em 9-4-2023 | Aprovado em 1-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; METODOLOGIA; 1 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE CRATO, JUAZEIRO NO NORTE E BARBALHA; 2 LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS BRASILEIROS; 3 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRATO-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO; 4 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO; 5 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARBALHA-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO; 6 A EXPANSÃO URBANA DO CRAJUBAR; CONCLUSÃO; AGRADECIMENTOS; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta reflexões jurídicas e socioespaciais relacionadas à expansão urbana a partir do parcelamento do solo urbano dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, conjunto de cidades conhecido como "triângulo CRAJUBAR", nomenclatura formada pela junção da inicial dos nomes dos três municípios. Estas três cidades estão situadas na região do Cariri, composta por 29 municípios¹ localizados ao sul do Estado do Ceará, no Nordeste brasileiro.

O Cariri cearense possui uma Região Metropolitana (RM Cariri), criada mediante a Lei Complementar nº 78 de 26 de junho de 2009, com vista a "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". A RM Cariri é atualmente composta por nove municípios (Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Cariri-açu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri) e se constitui na segunda área urbana e o segundo maior PIB das regiões metropolitanas cearenses, com destaque para Juazeiro do Norte que possui o maior PIB do interior cearense². Esses municípios possuem um processo de construção histórica correlato, com início ainda no século XVII. Todavia, é apenas no século XX que reforçam seus laços, elevam seus índices socioeconômicos e conseguem destaque ao nível estadual e no Nordeste brasileiro ao qual o Cariri possui hoje, sobretudo em virtude do protagonismo de Juazeiro do Norte.

O crescimento urbano desses municípios desencadeou muitas mudanças no uso do solo, daí a necessidade de se pensar estratégias para o uso, ocupação e parcelamento deste. Dessa forma, o processo de conurbação está cada vez mais evidente, sendo este compreendido como "a fusão de áreas urbanas de duas ou mais cidades, as quais se interligam tanto no aspecto espacial como também desenvolvem uma intensa vinculação socioeconômica"³. Nesse sentido, a conurbação entre os municípios do CRAJUBAR vem se intensificando nas últimas décadas, puxada pelo crescimento urbano de Juazeiro do Norte para os limites com os municípios de Barbalha e Crato.

¹ A Região do Cariri cearense é composta pelas cidades de Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Cariri-açu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre.

² BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 de out. 2022.

³ TELES, Rudá Peixoto.; SILVA, Maria Lucineide Gomes da.; RIBEIRO, Antonio Junior Alves. Avaliação geoespacial da expansão do aglomerado urbano Crajubar utilizando inteligência geográfica. *Revista Brasileira de Geografia Física*. Recife, v. 13, n. 01, p. 423-433, 2020.

Dessa forma, faz-se necessário refletir como ocorre a positivação das normas urbanísticas que versam sobre o parcelamento do solo urbano no CRAJUBAR e suas implicações na expansão urbana desses municípios. À vista disso, o artigo que aqui se tece tem como objetivo principal correlacionar o parcelamento do solo à expansão urbana nos municípios do CRAJUBAR no pós-criação da Região Metropolitana do Cariri. O período de análise foi compreendido entre 2009, ano de criação da RM Cariri, até 2021, início do processo de revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte, principal cidade do arranjo e cujo processo engloba a atualização da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Para consecução do objetivo proposto, a pesquisa apresenta abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios de procedimentos mistos de dados, utilizando-se, para tanto, de levantamento bibliográfico e análise documental.

O presente estudo se divide em nove seções, incluindo a introdução e a metodologia. As seções subsequentes buscam compreender a trajetória de formação do Cariri cearense, em especial dos municípios em estudo. Em seguida, é analisada a legislação sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo em âmbito federal e municipal. Posteriormente, é desenvolvida uma discussão dos resultados, apresentando o acréscimo no número de loteamentos e as repercussões desse processo no recorte temporal estabelecido, bem como reflexões acerca das legislações municipais a respeito, relacionando-as à expansão urbana do CRAJUBAR. Por fim, é apresentado as considerações finais que condensam as descobertas da pesquisa.

METODOLOGIA

A pesquisa em questão se utilizou da abordagem qualitativa que concerne na análise e descrição do entendimento de fatores, cabendo ao pesquisador a interpretação subjetiva do material estudado⁴. A pesquisa qualitativa possibilitou o estudo dos impactos socioeconômicos e ambientais derivados do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano a partir do levantamento do número de loteamentos nos municípios estudados.

Utilizou-se de levantamento e análise bibliográfica e documental, que é uma fonte rica e estável de dados de forma minuciosa por parte dos pesquisadores, com vistas a um resultado satisfatório⁵. A revisão bibliográfica, possibilita a colocação dos pesquisadores em contato direto com as abordagens de outros autores, em outros trabalhos, sobre determinado assunto⁶. O levantamento documental é compreendido como aquele que examina materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com o fito de se obter novas interpretações⁷.

Toda pesquisa implica o levantamento de dados das mais diversas fontes, independentemente dos métodos ou técnicas empregadas, o que é de suma importância para a construção do conhecimento sobre a temática que se investiga⁸. Sob tal ótica, o material utilizado,

⁴ ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

⁵ GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

⁶ MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

⁷ GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

⁸ MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

como artigos acadêmicos e dissertações, foram extraídos de meios digitais, como os disponíveis no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO - Brasil); *Google Scholar*; Portais institucionais como o IBGE, Prefeituras e Governo Federal para extração das legislações estudadas e dados sobre os municípios.

Os principais documentos analisados foram obtidos por meio de requerimento oficial, disponibilizados pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Crato (Coordenadoria de Gestão Ambiental - Setor de Licenciamento Ambiental); pela Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) e Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Público (SEMASP), ambas de Juazeiro do Norte; e pela Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos de Barbalha (Setor de Habitação).

O presente estudo está intrínseco a uma pesquisa maior, intitulada “Planejamento Urbano e Territorial em Juazeiro do Norte/ CE: Repercussões e Inter-relações na Região Metropolitana do Cariri”, na qual, dentre outros objetivos, vislumbra a análise dos principais processos, fenômenos, problemáticas urbanas e socioambientais presentes no território da RM Cariri, após a promulgação do Estatuto da Cidade.

1 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE CRATO, JUAZEIRO NO NORTE E BARBALHA

Em uma perspectiva histórica, a criação, ocupação e desenvolvimento dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha estão intrinsecamente correlacionados. A região do Cariri cearense foi “descoberta” por aventureiros baianos. Há divergência em relação à época precisa de tal fato, porém, os estudos mais recentes apontam para a segunda metade do século XVII, entre 1660 e 1680. O Cariri teve um rápido crescimento em virtude da existência abundante de meios sobrevivência, como o solo fértil, árvores frutíferas e meios para o trabalho rural⁹.

A ocupação do Cariri cearense seguiu os moldes das demais regiões do Brasil, com genocídio dos povos nativos e a busca por novas terras. Por mais que o território já tivesse sido ocupado por colonos, em 1703, foram “criadas” as primeiras sesmarias caririenses, onde os colonizadores buscavam extrair metais preciosos, sobretudo ouro. Todavia, não encontraram quantidade significativa para mobilizar investimentos em extração dos metais, acarretando na implementação de atividades de lucratividade mais imediata, como o cultivo da cana-de-açúcar¹⁰.

A cidade do Crato originou-se de um povoado chamado Missão Miranda e Missão dos Cariris Novos, o qual foi elevado à categoria de distrito em 1758 e reconhecido como Vila do Crato em 1764¹¹. A então Vila teve um paulatino crescimento em virtude da jurisdição exercida no território; da construção de uma prisão; e da construção de um corpo de cavalaria. Em pouco tempo, tornou-se o povoado mais importante da região¹². Em 1853, foi reconhecida como cidade, em ordem cronológica, a quinta cidade do Ceará¹³.

⁹ BRÍGIDO, João. *Apontamentos para a história do Cariri*. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2007.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ OLIVEIRA, João César Abreu; ABREU, Roberto Cruz. Resgatando a história de uma cidade média: Crato, capital da cultura. *Revista Historiar*, v. 2, n. 1, 2010.

¹² BRÍGIDO, João. *Apontamentos para a história do Cariri*. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda, 2007.

¹³ OLIVEIRA, João César Abreu; ABREU, Roberto Cruz. Resgatando a história de uma cidade média: Crato, capital da cultura. *Revista Historiar*, v. 2, n. 1, 2010.

Na segunda metade do século XVIII, o Crato era um dos quatro principais centros urbanos do Ceará¹⁴. Em virtude da produção de cana-de-açúcar e derivados, teve um exponencial crescimento e foi reconhecida como a “capital” do Cariri, sendo chamada de “A Princesa do Cariri”. O Crato gozava de privilégios por se localizar em uma área de particularidades ambientais favoráveis em detrimento dos sertões vizinhos, além de protagonizar na região as funções comerciais, agropastoris, culturais e educacionais¹⁵.

O município do Crato foi o embrião das cidades de Barbalha e Juazeiro do Norte. Barbalha foi por 15 anos, desde 1838, um Distrito do Crato, era então conhecida como Salamanca e depois Freguesia do Santo Antônio de Barbalha. Em 1846, Barbalha teve sua emancipação política do Crato¹⁶.

Por sua vez, a formação de Juazeiro do Norte é mais recente. Em 1889 aconteceu o marco inicial para o crescimento de Juazeiro do Norte. Milhares de sertanejos se dirigiram ao então vilarejo para presenciar o suposto “milagre da hóstia”, como ficou conhecido o acontecimento em que a Beata Maria de Araújo recebia a comunhão pelas mãos do Padre Cícero Romão Batista, fundador do município, onde em sua boca se transformava em sangue. Mediante tal circunstância, por ser um centro de peregrinação, a localidade obteve um exponencial crescimento demográfico, ganhando prestígio e reconhecimento político e econômico¹⁷.

Também conhecido pelos devotos como “padim Ciço”, o Padre Cícero atuou no processo de emancipação de Juazeiro do Norte perante o Crato, sua cidade natal. A independência política de Juazeiro do Norte ocorreu em 1911, após conflitos das lideranças políticas do vilarejo com políticos federais, estaduais e regionais, em especial do Crato. Após três meses da emancipação, em outubro de 1911, Padre Cícero tomou posse como prefeito da cidade, atuando nos anos subsequentes para pacificação da região¹⁸.

Hodiernamente, a integração entre as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha ocorre devido a uma circunstância de complementaridade funcional, como, por exemplo, a oferta de bens, serviços e equipamentos, entre as três unidades, em virtude da proximidade territorial das cidades. As áreas centrais dos três municípios estão em uma distância equidistante, favorecendo um dinamismo socioeconômico e o compartilhamento de atividades e fluxos¹⁹. Outrossim, o CRAJUBAR é um dos aglomerados urbanos mais expressivos demográfica e economicamente do Nordeste, sobretudo do sertão nordestino; ademais, protagoniza a dinâmica da região sul do estado do Ceará através de um grupo diverso de atividades e funções²⁰.

Entre as três cidades, Juazeiro do Norte possui maior destaque demográfica e economicamente. Juazeiro do Norte possui uma população estimada de 269.435mil habitantes,

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ BATISTA, Célio Augusto Alves; BATISTA, Halley Guimarães. *Breve história dos municípios do Cariri cearense: fatos e dados*. 1. ed. Fortaleza: INESP, 2020.

¹⁷ GOMES, Assis Daniel. *Da “Terra do Padre Cícero” à “Cidade Do Progresso”: Intervenções urbanas em Juazeiro do Norte (1950-1980)*. 1.ed. Salvador: Pontocom, 2015.

¹⁸ BATISTA, Célio Augusto Alves; BATISTA, Halley Guimarães. *Breve história dos municípios do Cariri cearense: fatos e dados*. 1. ed. Fortaleza: INESP, 2020.

¹⁹ QUEIROZ, Ivan da Silva.; DA CUNHA, Maria Soares. Condicionantes socioambientais e culturais da formação do CRAJUBAR, aglomerado urbano-regional do Cariri cearense. *Revista de Geografia*. Recife, v. 31, n. 3, p. 149-169, 2014.

²⁰ NASCIMENTO, Diego Coelho do. *Ser-tão “metropolitano”: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 09 mar. 2023.

sendo a terceira maior população do estado do Ceará, além de ser a quarta maior economia dentre os 184 municípios cearenses²¹. O salário médio mensal dos trabalhadores formais era, em 2020, de 1,7 salários mínimos, tendo um total de pessoal ocupado de 54.531 mil pessoas, correspondente a 19,7% da população municipal²².

Ao analisar os fatores econômicos e populacionais, Juazeiro do Norte é seguido pelo município de Crato. Em 2022 a população do Crato era estimada em 130.858 pessoas, além de gozar do nono maior PIB no Ceará²³. O salário médio mensal dos trabalhadores formais em Crato era, em 2020, de 1,9 (maior que o de Juazeiro do Norte), tendo um total de pessoal ocupado de 19.157 mil pessoas, correspondente a 14,4% da população municipal²⁴.

Por último, em relação aos condicionantes econômicos e populacionais, está o município de Barbalha. Barbalha tem um total de 72.700 habitantes e ocupa a décima nona posição no *ranking* do PIB do Ceará²⁵. O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2020 era de 1,7 salários mínimos (menor do que o de Crato e igual ao de Juazeiro do Norte), tendo um total de pessoal ocupado de 10.959 mil pessoas, correspondente a 17,9% da população municipal²⁶.

As cidades estudadas tiveram, em seus processos de construção histórica, expressivas modificações territoriais e urbanas. Sob tal ótica, a maneira com que se positiva o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, interfere direta e indiretamente em toda a organicidade territorial do município. Legislações mais flexíveis possibilitam um maior número de parcelamentos do solo, fazendo com que o espaço urbano seja utilizado e ocupado de diferentes formas, impactando no meio ambiente, na infraestrutura urbana, na execução de serviços e na construção de equipamentos públicos²⁷. Dessa forma, nos tópicos seguintes se realizará uma exposição geral das legislações de âmbito nacional e municipal a respeito.

2 LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS BRASILEIROS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, expressamente no Capítulo II, aborda a política urbana, dispondo sobre importantes considerações para o sistema de desenvolvimento urbano do país. No art. 182, destaca que o Poder Público Municipal deve desenvolver uma política de progresso urbano objetivando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Baseado nesses princípios constitucionalmente tutelados, foi criada a Lei 10.257/2001, conhecida popularmente como Estatuto da Cidade (EC), direcionando o desenvolvimento ur-

²¹ BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022*, 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

²² BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 de out. 2022.

²³ BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022*, 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

²⁴ BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 de out. 2022.

²⁵ BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022*, 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

²⁶ BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2022.

²⁷ MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003. p. 78-96.

bano e, por meio de sua legislação acessória e complementar, orientando o uso, o parcelamento e a ocupação do solo para o bem dos sujeitos e do meio ambiente. O EC concebe uma política urbana fundamentada em um plano de desenvolvimento socioeconômico que visa o cumprimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas.

A lei 10.257/2001 também trata sobre a ordenação e controle do uso do solo, visando a simplificação da legislação acerca da temática para diminuição dos custos e aumento das ofertas; expõe sobre a utilização de procedimentos que visam mitigar impactos ambientais e melhorar a utilização dos recursos naturais; aponta a possibilidade da legislação municipal legislar sobre o parcelamento do solo, determinando condições e prazos para sua realização. Ademais, o Estatuto da Cidade retifica em face da Carta Política o Plano Diretor, um instrumento de planejamento e execução de uma política urbana e expansão da cidade.

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 determina que o Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, além de ser obrigatório nos municípios com mais de 20 mil habitantes, sendo uma ferramenta fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade”.

Os Planos Diretores são os instrumentos que direcionam o desenvolvimento urbano e territorial e garantem a função social que a cidade deve desempenhar, atendendo as reivindicações dos munícipes. Suas diretrizes devem ser incorporadas pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual do município. A lei que determina o Plano Diretor Municipal terá vigência de dez anos, após esse período deverá ser atualizada, além disso, deve prezar por uma elaboração democrática e participativa, como, por exemplo, com a realização de audiências públicas e de oficinas com a comunidade, além de ser transparente, publicizando os seus processos de desenvolvimento.

O parcelamento, uso e ocupação do solo é regulamentado por diferentes normas de direito, nas diferentes esferas de organização político-administrativa do Brasil. A Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 define duas formas de parcelamento do solo: o loteamento e o desmembramento. Ambas tangem a subdivisão da gleba, área que ainda não foi objeto de urbanização, em lotes, áreas menores que serão edificadas. No loteamento, o empresário é obrigado a doar de terras, as quais passam a ser de domínio público, para equipamentos de interesse coletivo, além disso, deve realizar obras de infraestrutura básica, como vias de circulação e abastecimento de água. Por sua vez, no desmembramento, que é uma forma mais simples de parcelamento do solo e não exige tantos encargos do loteador, ocorre o aproveitamento do sistema viário existente.

O parcelamento do solo é restrito para finalidades e áreas urbanas. Existem locais em que não são possíveis que se realizem parcelamentos do solo, como os locais circunstâncias de alagamento e inundações, com condições geológicas inadequadas para edificação, aterrados com materiais nocivos à saúde, com declividade superior a 30% e áreas de preservação permanentes ou poluídas insalubres para habitação.

O loteador é obrigado a realizar obras de infraestrutura básica, contendo “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”. Nas zonas habitacionais de interesse social, também devem ter obras para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. É papel do município definir os usos permitidos, os índices urbanísticos, as áreas mínimas e máximas de lotes e as quantidades máximas de aproveitamento da área a ser parcelada.

As áreas doadas, tanto para o Poder Público quanto para construção de obras de infraestrutura, devem ser proporcionais à área que será comercializada para edificação, sendo-

as utilizadas em sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Em caso de aprovação do loteamento, as áreas previstas para doação e execução destas obras não podem ser modificadas.

Em regra, a função de avaliação e autorização dos loteamentos e desmembramentos é dos municípios e Distrito Federal, exceto quando estas formas de parcelamento do solo forem localizados em áreas superiores a 1.000.000 m², de interesse especial, limítrofe ou pertencentes a mais de um município, hipóteses em que caberá aos Estados efetuarem a avaliação.

Quanto aos procedimentos de regularização dos loteamentos, a priori proprietário da gleba deve apresentar a planta do imóvel com características físicas do espaço a ser parcelado, e um requerimento solicitando à Prefeitura orientações para o uso do solo, como traçados dos lotes, sistema viário, espaços livres e destinados para construção de equipamentos urbanos. A posteriori, o loteador apresentará o projeto de parcelamento, contendo desenhos, memorial descritivo, certidão atualizada da matrícula da gleba (título de propriedade) expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis (CRI), certidão de ônus reais, certidão negativa de tributos municipais e cronograma de execução das obras, as quais terão até quatro anos para serem realizadas.

Os prazos de aprovação ou reprovação dos projetos, além da aceitação ou recusa das obras realizadas são estabelecidos pelas legislações municipais. Caso não haja o estabelecimento de prazo, a legislação federal fixa noventa dias para a aprovação ou rejeição dos projetos de loteamento e de sessenta dias para a aceitação ou recusa das obras. Se não houver resposta do órgão público competente, o projeto será considerado reprovado, não podendo o empresário comercializar os lotes, e as obras serão consideradas recusadas.

Caso o loteamento seja aprovado, o interessado o sujeitará para registro imobiliário, no Cartório de Registro de Imóveis, no prazo de 180 dias contados a partir da data de aprovação. Entretanto, para haver comercialização, será enviado ofício ou procedimento pelo CRI ao Ministério Público, informando o pedido de registro.

Um dos procedimentos realizados pelo Poder Público, no processo de avaliação dos projetos de loteamento, é o da licença ambiental. No Estado do Ceará, o licenciamento ambiental era realizado pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), conforme exigência do art. 11, inciso II, da Lei Estadual nº 11.411/1987. Todavia, a Lei Federal Complementar 140/2011, atribuiu exclusivamente aos municípios a competência para fornecer licença às atividades de impacto ambiental de âmbito local, como nos loteamentos, proporcionando, dessa forma, segurança jurídica à realização da licença ambiental pelos órgãos municipais competentes.

3 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRATO-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO

O parcelamento, uso e ocupação do solo urbano do município de Crato é regulamentado pela Lei nº 2.590/2009. No entanto, em 2022, iniciou-se o processo de revisão dessa lei municipal, com previsão de término para 2023.

A Lei nº 2.590/2009 dispõe que os critérios, usos e atividades serão realizados mediante os zoneamentos, bem como as atividades e as obras assistenciais são implementadas prioritariamente nas zonas urbanas mais carentes. Os zoneamentos compreendem a divisão territorial do município em áreas, às quais portam uma série de permissões e proibições no que tange ao uso e as atividades. Dentre os objetivos das zonas, chama-se atenção a criação

das faixas verdes de amortecimento, as quais constituem faixas de transição entre o uso industrial e o uso residencial, devendo ser arborizadas para diminuição dos impactos da poluição de uma perante a outra. Nessas faixas a única forma de uso permitida é a de lazer ao ar livre.

Em Crato são estabelecidos oito tipos de zonas, divididas de acordo com as particularidades físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento do município, as quais são: Zona Residencial; Zona de Uso Misto; Zona de Renovação Urbana; Zona Comercial e de Serviços Especiais; Zona Industrial; Zona Especial Ambiental; Zona Especial de Interesse Social e a Zona de Comércio e Serviço (ZCS). As zonas podem ter, individualmente, apenas uma forma de uso ou o compêndio dos seguintes usos: residencial; misto; industrial; comercial e serviços; associado à proteção ambiental; institucional; e público.

A Lei Municipal nº 2.814/2012, altera a Lei nº 2.590/2009 no que tange aos tipos de zonas. As ZCS's são acrescentadas na lei posterior, permitem em sua área o uso residencial unifamiliar (restritos a uma única família por lote); o comércio e serviços de pequeno porte com caráter local; o uso misto (residencial e comercial); a indústria leve e semi-artesanal; as instituições de ensino médio e assemelhado; e os postos de saúde e demais equipamentos de atendimento à saúde. Nos casos em que um determinado uso não estiver contido, será classificado como semelhante ou contido, mediante avaliação do órgão competente.

A legislação municipal prevê que as delimitações geográficas das zonas são estabelecidas pela Planta Oficial de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Crato, em casos de dúvida em relação às delimitações, a lei municipal determina um conjunto de regras para que as dúvidas sejam sanadas. A Planta deve ser arquivada nos centros de documentação dos órgãos públicos do município de Crato.

As áreas institucionais são aquelas onde se realizam as atividades de interesse público, nos variados setores e que possibilitam diferentes usos. As Áreas Institucionais abrigam os equipamentos institucionais, onde em regra, é exigida a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança e de Estudo de Impacto Ambiental, ou terrenos vazios que possam desenvolver estas atividades. Elas não podem estar inseridas na Zona Industrial e na Zona Residencial Estrita. Quando há mudança de uso nas edificações consideradas de valor histórico e patrimonial, preferencialmente se concebe como área institucional.

Já as atividades especiais são as que abrangem todo o território da cidade, sem terem uma localização específica. As formas de uso do solo, aprovadas anteriormente à data de vigência da lei, são consideradas como adequadas e inadequadas.

Em relação ao parcelamento do solo nas áreas urbanas, através do loteamento e do desmembramento, o município do Crato tem convergências e acréscimos, em relação à legislação nacional, nas hipóteses de impedimento do parcelamento em determinadas áreas, pois a Lei municipal insere as proibições de realizações de parcelamento do solo em áreas situadas fora do alcance de abastecimento de água potável, de energia elétrica e em terrenos encravados²⁸.

O Órgão Municipal competente poderá exigir um estudo de impacto urbano e ambiental, sendo obrigatório nos casos de parcelamentos com mais de 100 hectares. A área a ser loteada também deve ser integrada ao sistema viário e das redes dos serviços públicos existentes e projetados. Também é precisa a doação de áreas públicas, iguais ou superiores a 40% da área da gleba, salvo nas áreas inferiores a 6.000m², as quais ficam isentas de doação.

²⁸ Aquele em que não é possível a comunicação com o sistema viário público, apenas pela passagem por outro imóvel.

Os requisitos urbanísticos para loteamento em Crato são similares aos constantes na Lei Federal 6.766 e aos Planos Diretores de Barbalha e Juazeiro do Norte. O que chama atenção são as exigências nas áreas doadas para o Fundo de Terras Públicas, as quais poderão ser fornecidas em outros locais desde que haja uma avaliação da Prefeitura e o terreno esteja situado no município do Crato, além de possuir equivalência da infraestrutura instalada e monetária em relação ao loteamento. Ademais, acresce que as Áreas de Preservação Permanente não são contadas no percentual de 15% exigido para as áreas verdes, sendo esta última destinada a praças, equipamentos esportivos, recreativos ou culturais ao ar livre.

Em âmbito nacional, os condomínios são regulamentados pela Lei nº 4.591/64, mas no município de Crato são também previstos pela Lei nº 2.590/2009. Os condomínios localizados em Crato só são permitidos nas zonas residenciais e proibidos em Áreas de Preservação Permanente, devem ser acompanhados da doação de áreas públicas, situadas fora do limite do condomínio ou em outro local, desde que esteja no perímetro urbano e com frente para a via pública.

Assim como nos Planos Diretores dos municípios vizinhos de Barbalha e Juazeiro do Norte, bem como também na Lei nº 6766, é necessário apresentar solicitação das diretrizes para o parcelamento do solo, juntamente com a identificação da propriedade, seu registro imobiliário e requerimento. As diretrizes serão enviadas em um prazo de até 15 dias e terão validade de 02 anos. Logo após, será apresentado um projeto, o qual deverá conter desenhos, memoriais descritivos e cronograma de execução das obras, juntamente com o título de propriedade, a certidão atualizada da matrícula da gleba e a certidão de ônus real e negativa de tributos municipais.

Os projetos são submetidos ao licenciamento ambiental e são analisados pelo órgão municipal, estadual e federal, nas suas relativas competências, com o prazo de 30 dias para aprovação ou rejeição do projeto de loteamento, e de 60 dias para a aceitação ou recusa. A Lei também inova a possibilidade de o Poder Público dispensar o parcelamento não aprovado ou regularizado nos casos de construção de equipamentos de interesse público, ou social, de iniciativa do Poder Público ou de instituição sem fins lucrativos, desde que tenham suas atividades vinculadas à educação e à saúde.

As obras deverão ter um prazo máximo de dois anos, sendo obrigatória a prestação de garantia, a qual será liberada progressivamente mediante a execução das obras, as quais serão de responsabilidade exclusiva do loteador, facultando ao empreendedor a apresentação de cronograma para a execução das obras, o que é peculiar perante as outras legislações.

No concernente à preservação do ambiente natural e cultural, a Lei Municipal inova com o dever de a urbanização respeitar as áreas naturais e de relevância cultural, criando espaços de convivência harmônica entre os sujeitos e o meio ambiente e cultura, com incentivo do Poder Público Municipal a áreas de recreação, caminhadas e instalação de ciclovias e calçadões.

4 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO

Arelada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município de Juazeiro do Norte-CE, a Lei Municipal nº 2.570/2000, retrata significativas considerações sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo na cidade. A elaboração do único PDDU de Juazeiro do Norte ocorreu no ano de 2000, dessa forma, não foi revisto após os dez anos previstos pela

legislação nacional. Iniciou-se, no ano de 2021, o processo de revisão do Plano Diretor do município, com previsão de conclusão para 2023.

Com relação ao uso e ocupação do solo urbano, essa legislação divide o território do município em zoneamentos, áreas que devem ser planejadas de acordo com suas características particulares, as quais devem ser observadas para autorização do parcelamento do solo. Devido a considerar as peculiaridades e a realidade presentes no município, a Lei Municipal, no que tange ao parcelamento do solo, possui características próprias das regulamentadas na Lei Nacional, como a inclusão das previsões em relação à proibição de loteamentos e desmembramentos em “áreas de ocorrência de associações vegetais relevantes, locais com ocorrência de conjuntos de importância histórica, paisagística e cultural; e nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos d’água”.

As áreas doadas para finalidades públicas devem corresponder a 40% da gleba loteada, exceto os loteamentos destinados à indústria e áreas superiores a 15.000,00m², às quais poderão ter o percentual de doação diferente. Dessas áreas, 20% devem ser destinadas para o sistema viário, 15% para as áreas verdes e 5% para finalidades institucionais. Além disso, mais 5% da gleba deve ser doada para um Fundo de Terras Públicas, utilizado, sobretudo, para assentamentos populares. Se o loteamento for aprovado, as áreas destinadas ao setor público não poderão ser modificadas, salvo os casos de caducidade da licença ou desistência do loteador. Este último caso é condicionado a autorização prévia e que nenhum lote tenha sido vendido.

O loteador deve construir redes e equipamentos para o abastecimento de água potável, energia elétrica, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e obras de pavimentação. Este deve prestar garantia à Prefeitura, a qual deve ser proporcional ao orçamento das obras e utilizada em casos de não realização dos encargos do loteador. A garantia poderá ser realizada mediante hipoteca, fiança bancária, seguro-garantia e pagamento em dinheiro, ambas as formas são liberadas progressivamente no decurso de execução das obras.

Já no processo de registro dos loteamentos e desmembramentos, conforme a legislação federal, o loteador deverá solicitar as diretrizes da Prefeitura para o parcelamento do solo, juntamente com a identificação da propriedade, o registro imobiliário e requerimento com informações espaciais da área a ser loteada. A Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) de Juazeiro do Norte, órgão municipal competente por receber e analisar o projeto de loteamento, ficará encarregada de indicar as diretrizes urbanísticas na planta enviada pelo interessado.

Posteriormente, o loteador enviará o projeto de loteamento ou desmembramento, juntamente com o título de propriedade, certidão atualizada da matrícula da gleba, de ônus real e negativa de tributos municipais, desenhos e memoriais descritivos da área a ser parcelada e cronograma de execução das obras, o qual terá um prazo máximo de dois anos, destacadando da legislação federal que determina um prazo máximo de 04 anos.

Objetivando prevenir e mitigar degradações ambientais nas áreas parceladas, os projetos devem ser submetidos a licenciamento ambiental. Em Juazeiro do Norte é realizado pela Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU) e ocorre mediante apresentação do projeto e a entrega dos documentos supracitados. O analista/técnico ambiental responsável ao analisar a documentação pode solicitar documentações, projetos e estudos suplementares necessários à análise.

A Prefeitura ou, quando couber, o órgão Federal e Estadual competente, darão parecer sobre a aprovação do parcelamento. A supracitada legislação estabelece um prazo máximo de 30 (trinta) dias, para aprovação ou rejeição do projeto de loteamento, e de 60 (sessenta) dias para a aceitação ou recusa das obras realizadas pelo loteador, neste último caso devidamente

fundamentados os motivos da rejeição. Ambos os prazos serão contados a partir da data de envio do projeto.

5 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARBALHA-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO

As atividades e serviços que interferem na organização física e territorial na área urbana do município de Barbalha-CE são regulamentados pela Lei Municipal nº 1.431/2000, a qual vislumbra orientar e promover o desenvolvimento urbano do município por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo. Essa legislação municipal prevê que os zoneamentos, áreas fragmentadas do território da cidade sobre as quais se estabelecem procedimentos específicos, estão relacionados a imposição de critérios para ocupação, usos e atividades realizadas no solo urbano da cidade. A divisão das zonas territoriais acontece com fundamento na harmonia entre a intensidade do uso de solo e do crescimento urbano, com a oferta de infraestrutura e serviços públicos nessas localidades. Ademais, os zoneamentos devem ser observados no uso e ocupação dos terrenos do município, os quais devem dispor de autorização do Poder Público para a realização de atividades que interfiram na organicidade territorial e física da cidade.

Em Barbalha, existem seis zonas: residenciais (estabelece diferentes tipos de moradia); de uso misto (quando associados mais de uma forma de uso/atividades); comercial de serviços especiais (para comércio e serviços de apoio ao uso rodoviário, especificamente em cada lado da rodovia CE-060); industrial (onde ocorrem a implantação de indústrias); especial (quando constitui equipamentos institucionais de grande porte cujo raio de abrangência extrapola o limite municipal, sendo, nesta hipótese, também sujeita a normatizações específicas das esferas federal e estadual, além de áreas sensíveis e de interesse ambiental); e centros de unidade de vizinhança (lugares em que ficam equipamentos públicos destinados à qualidade de vida dos sujeitos, voltados ao lazer, à saúde, a educação, a segurança, além do terminal de transporte público).

As zonas comportam peculiaridades em detrimento uma das outras, em face das características físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento da cidade. Destinam-se a diferentes formas de uso, como o uso residencial, comercial e de serviços, misto e industrial, e, quando não enquadradas em nenhuma forma de uso, são classificadas como semelhantes e compatíveis. As zonas também devem se atentar aos Indicadores Urbanos de Ocupação, compreendidos pelas dimensões mínimas do lote, pelo índice de aproveitamento, pela taxa de ocupação e pela taxa de permeabilidade do solo.

A Lei Municipal 1.431/2000 indica que as áreas institucionais são aquelas pertencentes ao Poder Público, independente de qual seja a esfera, as quais são realizados serviços públicos, como os de saúde, educação e lazer, podendo estar inseridas em qualquer zona de uso da cidade. As formas de uso dos equipamentos públicos permitidos nas áreas institucionais são indicadas no art. 65 da supracitada legislação municipal. Em relação às glebas, os lotes e as edificações aprovadas anteriormente ao ano de 2000, são classificadas como adequadas ou inadequadas, esta última quando apresentam divergências com as regras tragas no PDDU para as zonas em que se localizam.

A legislação também apresenta o conceito de Unidades Planejadas, compreendidas como formas de ocupação do solo urbano, mas que apresentam, devido às características próprias que possuem, diretrizes e regras particulares das zonas em que se localizam, dis-

pondo de um projeto de urbanização específico, como os realizados em condomínio, de reurbanização de favelas e de reassentamento de famílias de baixa renda. Dessa forma, permite uma maleabilidade para urbanização ou reurbanização de áreas, não necessitando ser iguais aos propostos para zona, mas precisando de harmonia, não podendo ser incompatíveis. O projeto das Unidades Planejadas deve ser aprovado e, por ter características diferentes e complexas, demanda procedimentos diversificados de aprovação. Anterior a apresentação do projeto deve ser entregue um anteprojeto, o qual necessita conter as justificativas, os elementos e os estudos necessários para consecução das Unidades Planejadas, além do prazo para execução das obras. Caso o anteprojeto seja aprovado, prosseguirá o rito normal de aprovação dos projetos.

No que tange ao parcelamento do solo urbano, estes ocorrerão mediante a criação de loteamentos e desmembramentos, os quais não são permitidos em terrenos alagadiços, sujeitos a inundações, aterrados com material prejudiciais à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30% e com condições geológicas desaconselháveis a edificação, além de áreas de preservação ecológica; com degradação ambiental que impossibilite condições sanitárias admissíveis; com associações vegetais relevantes; nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos de água e; em locais com bens de importância histórica, paisagística e cultural, salvo em casos com parecer favorável emitido pelos órgãos públicos competentes.

Os loteamentos devem atender requisitos para sua implementação, como a doação de 40% para áreas públicas, salvo exceções em que este percentual poderá ser modificado. Da quantidade total de terras doadas, são destinadas: 20% para o sistema viário, os quais precisam ser articulados as vias próximas oficiais; 15% para áreas verdes e; 5% para áreas institucionais, as quais não poderão ter sua função alterada após a aprovação do projeto de loteamento; além de 5% para o Fundo de Terras Públicas, destinadas preferencialmente a assentamentos populares, havendo a possibilidade de serem em local diferente do loteamento, desde que com valores e dimensões correspondentes.

É obrigatório a reserva de faixa *non aedificandi* (áreas onde não são permitidas quaisquer edificações), ao longo das águas correntes, dormentes e destinadas à passagem de redes de infraestrutura, no que concerne aos serviços de água, esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Para que o loteamento seja regular, sob ótica jurídica, faz-se necessário a consecução de etapas. O loteador deve enviar ao órgão municipal competente, no caso de Barbalha Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos, a identificação da propriedade, o registro imobiliário e um requerimento contendo: a localização do imóvel, a planta do imóvel, a planta planialtimétrica, a localização de elementos físicos naturais e artificiais existentes na gleba, a indicação das vias no entorno da gleba, o tipo de uso do loteamento, as características, dimensões e localização das zonas de uso próximas e a certidão atualizada da gleba. Posteriormente, o órgão da Prefeitura terá até 15 dias para serem definidas formalmente e enviadas as diretrizes para o uso do solo na área loteada, como a indicação dos usos compatíveis, os índices urbanísticos e um traçado de indicação na planta apresentada pelo loteador das vias de comunicação, dos locais preferenciais para praças, áreas verdes e destinadas a equipamentos comunitários, além das faixas escoamento de águas pluviais e *non aedificandi*.

Logo após, será apresentado pelo interessado o projeto do loteamento, contendo desenhos, memoriais descritivos e cronograma de execução das obras, como a instalação de redes e equipamentos para o abastecimento de água potável, energia elétrica, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e de pavimentação, com duração máxima de 2 (dois) anos (as quais serão de responsabilidade exclusiva do loteador e sujeitas a prestação de garantia e

fiscalização pela autoridade pública), juntamente ao título de propriedade, de certidão atualizada da matrícula da gleba, de certidão de ônus real e negativa de tributos municipais relativos ao loteamento.

No que se refere aos desmembramentos, o requerimento enviado pelo interessado deve ser associado à certidão atualizada da matrícula da gleba e da planta do imóvel, esta última contendo a indicação das vias existentes dos loteamentos próximos, o tipo de uso e a divisão de lotes pretendida na área.

Os loteamentos localizados em áreas de interesse especial, limítrofe do município, que pertença a mais de um município ou ter área superior a 100 hectares, devem passar por exame e anuência do Poder Público Municipal apenas mediante estabelecimento, por intermédio de decreto, dos órgãos públicos estaduais e federais competentes ao caso concreto.

Após a apresentação do documento pelo empresário, a Prefeitura municipal tem 15 dias para aprovação ou rejeição do projeto de loteamento, 30 dias para aceitação ou recusa das obras de urbanização e 60 dias para expedição de termo de verificação de execução das obras, as quais terão que ser realizadas em um prazo máximo de 2 anos, sob pena de anulação da aprovação e casos de irrealização.

A garantia prestada pelo loteador, relacionada a execução das obras de infraestrutura, pode acontecer por hipoteca, por caução em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia. A garantia terá valor equivalente ao custo das obras e poderá ser liberada progressivamente a à medida que as obras forem realizadas.

6 A EXPANSÃO URBANA DO CRAJUBAR

Apesar das muitas semelhanças nas legislações municipais que versam sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo nos municípios que compõem a centralidade urbana da Região Metropolitana do Cariri, bem como a desatualização dessas normativas é relevante compreender o comportamento da expansão urbana dos municípios estudados, após a Lei Complementar nº 78/2009, a qual dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, a partir do levantamento da quantidade de loteamentos aprovados nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha desde o ano de criação desse arranjo, 2009.

No gráfico 1, demonstra-se a quantidade de loteamentos criados no município de Crato desde 2013, pois não obtivemos informações, do Poder Público municipal, perante a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (Coordenadoria de Gestão Ambiental-Setor de Licenciamento Ambiental), sobre a quantidade de loteamentos aprovados entre 2009 e 2012.

Em Crato, nos anos de 2013, 2014 e 2015, a quantidade de loteamentos se manteve estável. Todavia, nos anos subsequentes (2016 e 2017), o número foi reduzido em 50%. Em 2018, houve um aumento exponencial, com o maior quantitativo de loteamentos do período estudado. Em 2019, houve uma pequena redução, seguida por uma outra redução mais profunda em 2020. Já em 2021 ocorreu a segunda maior quantidade de loteamentos aprovados, perdendo apenas para 2018.

Gráfico 1:

Gráfico 2:



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

No gráfico 2, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Infraestrutura de Juazeiro do Norte (SEINFRA), compreende-se a quantidade de loteamentos realizados desde 2009 em Juazeiro do Norte. Entre 2009 e 2010, a quantidade foi estável, sendo zerada no ano de 2011. Houve um aumento gradativo entre 2012 e 2013, este último ano foi quando tiveram mais loteamentos em relação ao período estudado. Os anos seguintes são marcados por uma redução progressiva, variando de 05 (cinco), 03 (três), 04 (quatro) e 02 (dois), respectivamente. Chama-se atenção que em 2020 não foi aprovado nenhum loteamento, como em Crato no mesmo ano.



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Observa-se que no gráfico 3 são considerados apenas os loteamentos aprovados no município de Barbalha desde 2011, pois foi o período de informações disponibilizadas pela

Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos de Barbalha, em face do Setor de Habitação. Nota-se que nos anos de 2011 e 2012 a quantia foi igual, sendo dobrada nos dois anos posteriores. Em 2015 e 2016 não houve loteamento aprovado. Nos anos de 2017 e 2018, houve um aumento exponencial, sendo em 2018 o maior quantitativo de loteamentos, seguido por uma drástica redução em 2019 e com estabilidade em 2020 e 2021.

Gráfico 3:



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

O gráfico 4 realiza um comparativo entre os loteamentos aprovados em Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, entre 2013 e 2021. Foi considerado 2013 como o ano inicial, pois é o período em que a presente pesquisa possui as informações dos três municípios estudados. Juazeiro do Norte aparece à frente, seguido por Crato, que possui apenas 1 (um) loteamento a menos no período, e Barbalha, com uma diferença de 08 (oito) loteamentos do segundo colocado.

Gráfico 4:



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

A expansão urbana do CRAJUBAR fortalece o processo de conurbação do arranjo metropolitano do Cariri, onde muitos dos novos loteamentos criados estão nas imediações dos

limites entre esses municípios, notadamente, entre Juazeiro do Norte e Barbalha. Em Juazeiro do Norte, destacam-se os novos loteamentos em bairros como o Campo Alegre, Cidade Universitária, Jardim Gonzaga e Lagoa Seca, todos limítrofes com o município de Barbalha. Por sua vez, os novos loteamentos em Barbalha, em sua maioria, estão localizados nos bairros Mata dos Dudas, Mata dos Limas, Bulandeira e Crajubar, todos nas imediações do município de Juazeiro do Norte.

Nota-se que a expansão urbana do CRAJUBAR é frequente, todavia, quando o crescimento do espaço urbano não é acompanhado de uma efetiva execução das obras de infraestrutura, conforme previsto nas legislações supracitadas, acarretam problemáticas socioambientais que impactam na estrutura urbana e comprometem o bem-estar da população²⁹. São corriqueiros os casos de transgressão à legislação urbanística, o que acarreta irregularidade e ilegalidade do parcelamento do solo, tais como no processo de registro e aprovação dos loteamentos; na inexecução das diretrizes de ocupação do solo; nas dimensões erradas dos lotes; no desrespeito a doação de áreas públicas e institucionais; na carência ou na incorreção da documentação exigida; e na divergência entre o projeto de loteamento aprovado e sua consecução. Estas hipóteses tornam os loteamentos ilegais sob a ótica de serem irregulares. Já nos casos em que não há aprovação do projeto, mesmo que tenha sido enviado para avaliação, torna o loteamento ilegal do ponto de vista de ser clandestino³⁰.

A inobservância de normativos jurídicos dificultam a gestão popular das cidades, tendo em vista que são pensadas, em regra, para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Quando ocorre a transgressão das regras urbanísticas, há uma tendência de beneficiar o mercado imobiliário, ocasionando um conflito entre os interesses do mercado e da sociedade. As divergências ocorrem em como esses espaços são utilizados: relacionados ao meio ambiente e aos bens urbanos; bem como os benefícios que serão reverberados: para os moradores a defesa de sua qualidade de vida e para o mercado a ampliação do lucro³¹.

Nos municípios estudados, as normas urbanísticas que deveriam regulamentar o mercado imobiliário, acabam sendo reguladas pelo próprio mercado, sob ótica de que a elaboração dos Planos Diretores ainda vigentes, datam do ano 2000, exceto o do município de Crato, sendo revisado em 2009, estes foram elaborados pela mesma empresa, o Consórcio VBL/Espaço Plano. Em 2000, o município de Crato também teve um plano diretor elaborado pela mesma empresa, o qual foi revogado com a lei posterior³².

Embora os planos diretores dos municípios estudados tenham sido elaborados pela mesma empresa, eles não se comunicam em uma perspectiva de complementaridade. Esses planos diretores foram promulgados anteriormente ao Estatuto da Cidade, o qual estabelece que no mínimo a cada 10 anos estes sejam revistos. Ou seja, apesar de o município de Crato e Juazeiro do Norte estarem em processo de revisão dos planos diretores, Juazeiro do Norte

²⁹ PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula V. Coiado. Os loteamentos urbanos e seus impactos ambientais e territoriais: o caso do loteamento Villaggio II na cidade de Bauru-SP. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*. Tupã, v. 01, n. 03, p. 95-135, 2013.

³⁰ MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p. 78-96.

³¹ COSTA, Maria Clelia Lustosa; LIMA, Mariana Brito de. A relação entre a expansão urbana no chamado “triângulo do crajubar” e a implementação de políticas públicas de planejamento urbano. In: XIV ENANPEGE, 2021, Campina Grande. *Anais [...]*. Campina Grande: Realize, 2021. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/78336>. Acesso em: 10 out. 2022.

³² *Ibidem*.

e Barbalha passaram mais de duas décadas sem serem repensados, já o município de Crato, 13 anos.

Neste período houve a inserção de emendas e decretos com o fito de ajustar a legislação à realidade hodierna³³. Todavia, emendas e decretos são realizados de modo representativo, em face dos legisladores eleitos que não necessariamente representam a vontade do povo, mas sim de interesses privados. Já os planos diretores e sua legislação acessória e complementar que inclui a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, por primarem por um modelo participativo de todo o corpo social, teoricamente devem escutar os anseios sociais. Sob tal ótica, entende-se o atraso na revisão da legislação, em um período de extensa expansão urbana, como prejudicial para a organicidade territorial do município, bem como para a inserção de políticas públicas, sobretudo de infraestrutura urbana, para a população do CRA-JUBAR.

■ CONCLUSÃO

Este trabalho contribui para a Região do Cariri cearense, sobretudo para os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, pela sistematização de dados sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo nesses municípios à luz das respectivas legislações e a expansão urbana recente a partir da criação de novos loteamentos. Esse fato direciona para a necessidade de harmonização nas políticas de planejamento urbano dos municípios com a realidade urbana vivenciada, por estarem em uma mesma Região Metropolitana, como também da necessidade de que a legislação municipal garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e não meramente interesses do mercado.

Perante o apresentado, pode-se constatar que há uma crescente expansão urbana das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, sobretudo, com a criação de novos loteamentos nas áreas limítrofes entre esses municípios. Além disso, refletiu-se acerca de problemáticas na elaboração dos Planos Diretores e da sua legislação acessória e complementar, notadamente, as legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo. Nesse sentido, perceberam-se as abordagens superficiais no que tange às desigualdades socioeconômicas no espaço urbano, a desarmonia entre essas legislações municipais (em que pese estarem em uma Região Metropolitana), bem como a similaridade entre os textos de lei, haja vista terem sido elaborados em um mesmo recorte temporal e dois deles pela mesma empresa.

Ademais, ao se debruçar sob o contingente legislativo dos municípios no que tange às políticas de desenvolvimento urbano, foi possível notar um atraso na revisão das legislações municipais sobre o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Nas políticas de planejamento urbano municipal é evidente um apelo imobiliário pelo controle do solo, em detrimento ao direito à cidade dos munícipes mais marginalizados, vilipendiando o direito magno à cidade em proporcionar a seguridade e primar pelo bem comum da população. Sobre a desatualização dessas legislações, salienta-se que manter o *status quo* é de interesse de quem está se beneficiando com o atual quadro urbano desses municípios.

Para estudos futuros, indica-se a necessidade de pesquisa de campo a esses loteamentos para análise *in loco* sobre o atendimento do que preconiza a legislação municipal e federal que versa sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

³³ *Ibidem*.

AGRADECIMENTOS

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) pelo apoio financeiro essencial para realização dessa pesquisa e ao Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) da Universidade Federal do Cariri (UFCA) por fomentar e abrigar pesquisas dessa natureza.

REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- BATISTA, Célio Augusto Alves; BATISTA, Halley Guimarães. *Breve história dos municípios do Cariri cearense: fatos e dados*. 1. ed. Fortaleza: INESP, 2020.
- BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2022.
- BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022*, 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.
- BRÍGIDO, João. *Apontamentos para a história do Cariri*. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2007.
- QUEIROZ, Ivan da Silva.; DA CUNHA, Maria Soares. Condicionantes socioambientais e culturais da formação do CRAJUBAR, aglomerado urbano-regional do Cariri cearense. *Revista de Geografia*. Recife, v. 31, n. 3, p. 149-169, 2014.
- GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.
- GOMES, Assis Daniel. *Da “Terra do Padre Cícero” à “Cidade Do Progresso”: Intervenções urbanas em Juazeiro do Norte (1950-1980)*. 1. ed. Salvador: Pontocom, 2015.
- COSTA, Maria Clelia Lustosa; LIMA, Mariana Brito de. A relação entre a expansão urbana no chamado “triângulo do crajubar” e a implementação de políticas públicas de planejamento urbano. In: XIV ENANPEGE, 2021, Campina Grande. *Anais [...]*. Campina Grande: Realize, 2021. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/78336>. Acesso em: 10 out. 2022.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). Urbanização brasileira: redescobertas.* Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

NASCIMENTO, Diego Coelho do. *Ser-tão "metropolitano": espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri.* 2018. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 09 mar. 2023.

OLIVEIRA, João César Abreu; ABREU, Roberto Cruz. Resgatando a história de uma cidade média: Crato, capital da cultura. *Revista Historiar.* Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 244-262, 2010.

PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula V. Coiado. Os loteamentos urbanos e seus impactos ambientais e territoriais: o caso do loteamento Villaggio II na cidade de Bauru-SP. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades.* Tupã, v. 01, n. 03, p. 95-135, 2013.

TELES, Rudá Peixoto.; SILVA, Maria Lucineide Gomes da.; RIBEIRO, Antonio Junior Alves. Avaliação geoespacial da expansão do aglomerado urbano Crajubar utilizando inteligência geográfica. *Revista Brasileira de Geografia Física.* Recife, v. 13, n. 01, p. 423-433, 2020.

