

# Loteamentos, desmembramentos e expansão urbana: reflexões acerca do município de Juazeiro do Norte/CE

## Diego Coelho do Nascimento

Doutor em Geografia, docente do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável e do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) e bolsista de produtividade da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). ORCID: 0000-0002-2123-5891.

## Pedro George Sales Torres

Graduando em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA) e bolsista de iniciação científica da FUNCAP no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). ORCID: 0000-0002-9990-8531.

## Cirlany Sousa Matos

Graduanda em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri (UFCA) e bolsista de iniciação científica do CNPq no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS). ORCID: 0000-0002-2725-1358.

---

**Resumo:** O município de Juazeiro do Norte está localizado ao sul do estado brasileiro do Ceará, possui mais de 270 mil habitantes e é a principal cidade da Região Metropolitana do Cariri cearense. Dessa forma, o presente artigo objetiva analisar a expansão urbana no município em questão, concatenando os loteamentos e desmembramentos realizados no período compreendido entre 2000 e 2020, recorte temporal que compreende a data de elaboração do primeiro e único plano diretor de Juazeiro do Norte, até um ano anterior ao seu processo de revisão e atualização, iniciado em 2021. Para isso, utilizou-se abordagem quali-quantitativa, com objetivos exploratórios e explicativos de procedimentos mistos de levantamento bibliográfico e análise documental. Notou-se que Juazeiro do Norte vivencia uma fase de expansão urbana reforçada pelo aumento na criação de loteamentos e desmembramentos, mudando a configuração e a relação urbano-rural. Além disso, identificou-se a transformação de áreas rurais em urbanas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento urbano. Direito urbanístico. Juazeiro do Norte. Parcelamento urbano. Cidades médias.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Percursos metodológicos – **3** O surgimento de loteamentos urbanos: uma busca através da história – **4** Caracterização de Juazeiro do Norte e legislação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo – **5** Processos de registro dos loteamentos e o caso de Juazeiro do Norte – **6** A expansão urbana e o parcelamento do solo urbano de Juazeiro do Norte: uma análise entre 2000 e 2020 – **7** Breves considerações – Referências

---

## 1 Introdução

O processo construtivo do Direito à Cidade enquanto princípio político manifesta-se de forma latente como um produto social advindo de lutas políticas, reivindicações e interesses coletivos, não sendo derivado de uma evolução contínua, mas alvo de avanços e retrocessos ao ser analisado subjetivamente na trajetória histórica, social e cultural à qual está inserido.

O Direito à Cidade obteve a sua neófitia a partir dos pensamentos disseminados pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em seu livro “Direito à Cidade”, datado no ano de 1968. Lefebvre, por ser pensador marxista, entendia a construção das cidades capitalistas como uma forma de segregação das populações em vulnerabilidade socioeconômica (trabalhadores), as quais tinham a sua dignidade humana constantemente vilipendiada ao viverem em condições insalubres e inabitáveis no espaço urbano.<sup>1</sup> Lefebvre pensava o direito à cidade como um direito humano fundamental, que se constitui como um compromisso político na promoção da qualidade de vida, pelo Estado, aos sujeitos.

O “Direito à Cidade” é mais que um “direito”, mas um ideal, uma bandeira de luta que se deve ao fulcral papel exercido pelos movimentos sociais urbanos, com as reivindicações acerca das estruturas da vida urbana cotidiana, pois surge do pedido de socorro dos sujeitos marginalizados da cidade.<sup>2</sup> Segundo o Instituto Pólis, o Direito à Cidade é uma amálgama de direitos, o qual inclui o direito de habitar, usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar das cidades de forma igualitária. É um direito humano fundamental e um compromisso de defesa de um bem comum condizente à dignidade humana, tanto para a presente quanto para as futuras gerações.<sup>3</sup>

Todavia, para Maricato,<sup>4</sup> a mera existência de normas positivadas não garante a verdadeira e significativa concretização do Direito à Cidade, ficando apenas no campo das ideias e não da prática. Quando não executados, há, sobretudo, um problema na aplicação e na fiscalização dos normativos, repercutindo em uma ineficácia social, quando o normativo não reverbera em resultados concretos à sociedade. Sob tal ótica, estudos aplicados sobre a análise do direito à cidade em âmbito local vêm se ampliando em virtude da luta pela efetividade do aludido

<sup>1</sup> LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>2</sup> BRANDT, Daniele Batista. O Direito à Cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16, 2018, Vitória – ES. *Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Vitória (ES): Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

<sup>3</sup> O que é Direito à Cidade? *Instituto Pólis*, 2018. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>4</sup> MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: Arte, p. 78-96, 2003.

direito, além de serem importantes para o diagnóstico de problemáticas do espaço urbano vivenciadas pelos sujeitos.

Dessa forma, o presente artigo estuda a região do Cariri, lugar em que os presentes pesquisadores residem, situada ao sul do estado do Ceará. O Cariri cearense é constituído por 29 municípios, dentre os quais, nove fazem parte de um conjunto urbano denominado Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri),<sup>5</sup> local que constitui o segundo maior polo de desenvolvimento socioeconômico dessa unidade federativa, com características peculiares a outras regiões metropolitanas do Brasil, por ser situada no interior do estado e no extremo oposto da sua capital, Fortaleza.

Na RM Cariri se destaca a conurbação denominada triângulo CRAJUBAR, composta pelas principais cidades da localidade: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Dentre elas, o município de Juazeiro do Norte obteve significativa relevância por possuir a quarta maior economia do estado e a primeira da região da RM Cariri. O IBGE estima que a população juazeirense esteja em 278.264 mil habitantes, com densidade demográfica de 1.004,45 hab./km<sup>2</sup>; bem como a trigésima média salarial do estado e a terceira da região.<sup>6</sup>

Essas características fizeram com que o município de Juazeiro do Norte tivesse um paulatino crescimento urbano, necessitando da ampliação constante do parcelamento do solo, o qual nem sempre foi realizado de forma justa e planejada para a garantia de uma infraestrutura urbana digna para a população, acarretando problemáticas socioambientais e econômicas.

À vista disso, o estudo pretende analisar a expansão urbana no município de Juazeiro do Norte, concatenando os loteamentos e desmembramentos realizados no período compreendido entre 2000 e 2020. A partir de uma abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e explicativos de procedimentos mistos de levantamento bibliográfico e análise documental.

O estudo em questão se divide em sete seções, incluindo esta introdução, seguida pelos percursos metodológicos. A terceira seção busca compreender a trajetória da expansão urbana no país, a partir da discussão de autores clássicos e contemporâneos, enquanto a quarta seção apresenta e caracteriza o *lôcus* de pesquisa junto à análise da legislação sobre o uso e parcelamento do solo no âmbito federal e municipal. Enquanto a quinta e a sexta seção discutem os resultados dos achados, respectivamente sobre o processo de registro dos loteamentos em Juazeiro do Norte, seguido pela discussão das modificações urbanas ocorridas no recorte temporal estabelecido. Por fim, a sétima seção contribui com

<sup>5</sup> CEARÁ. *Lei Complementar nº 78/2009*. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>6</sup> IBGE. *IBGE Cidades: Juazeiro do Norte*. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 8 fev. 2022.

breves considerações, trazendo um compilado das descobertas e sugestões para a ampliação do estudo.

## 2 Percursos metodológicos

O presente estudo se classifica na abordagem quali quantitativa, com objetivos exploratórios e explicativos de procedimentos mistos, utilizando-se, para isso, de levantamento bibliográfico e análise documental.

Para a consecução dos objetivos propostos, optou-se por um caminho metodológico de abordagem quali quantitativa. A dimensão qualitativa se caracteriza pela análise e descrição do entendimento de fatores, cabendo ao pesquisador a interpretação subjetiva do material estudado, assim como o estudo dos impactos socioeconômicos e ambientais derivados do parcelamento do solo urbano. Por sua vez, a abordagem quantitativa considerou elementos quantificáveis por intermédio de ferramentas estatísticas, gerando informações sobre a quantidade de loteamentos e desmembramentos em Juazeiro do Norte-CE.<sup>7</sup>

O levantamento e análise bibliográfica e documental, segundo Gil,<sup>8</sup> constituem-se como fonte rica e estável de dados, os quais necessitam de empenho e análise minuciosa por parte dos pesquisadores, com vistas a um resultado satisfatório. A revisão bibliográfica propicia a colocação do pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto.<sup>9</sup> No âmbito do levantamento documental, Godoy<sup>10</sup> argumenta que é compreendida como aquela que examina materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reexaminados visando a (re)interpretações.

Diante disso, Marconi e Lakatos afirmam que toda pesquisa implica levantamento de dados de variadas fontes, independentemente dos métodos ou técnicas empregadas. Esse levantamento é essencial para a construção do conhecimento sobre a temática que se investiga, assim o material utilizado aqui se constituiu na busca e análise de informações por meios digitais como em artigos acadêmicos e dissertações disponíveis no *Scientific Electronic Library Online (SciELO – Brasil)*, portais institucionais de dados como os do IBGE e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), assim como na legislação vigente no âmbito municipal e federal. Ao passo que os principais documentos analisados foram

<sup>7</sup> ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.

<sup>8</sup> GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>9</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>10</sup> GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

disponibilizados pelas Secretarias de Infraestrutura (SEINFRA), Meio Ambiente e Serviços Públicos (SEMASP) e pela Autarquia Municipal de Meio Ambiente (AMAJU) de Juazeiro do Norte, obtidos por meio de requerimento oficial.

O *locus* da pesquisa e recorte temporal de 20 anos (2000-2021) não se deu ao acaso e compreende a data de elaboração do primeiro e único plano diretor de Juazeiro do Norte, até um ano anterior ao seu processo de revisão e atualização, iniciado em 2021. Este trabalho é parte de uma pesquisa maior, intitulada “Planejamento Urbano e Territorial em Juazeiro do Norte/CE: Repercussões e Inter-relações na Região Metropolitana do Cariri”, desenvolvida pelo Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) da Universidade Federal do Cariri (UFCA), em que, dentre outros objetivos, consta a análise dos principais processos, fenômenos, problemáticas urbanas e socioambientais presentes no território de Juazeiro do Norte/CE após a promulgação da Lei nº 10.257/2001, também conhecida por Estatuto da Cidade.

### 3 O surgimento de loteamentos urbanos: uma busca através da história

Historicamente, o Estado brasileiro se constituiu fundamentado num tecido social desigual, em particular ao que tange à mercantilização das terras nacionais e privação do acesso desta a alguns grupos como os negros. Inicialmente, no Brasil Colônia, a sesmaria (uma espécie de latifúndio colonial) seria o centro do processo de constituição do Estado no Brasil, o que permitiria que tanto a propriedade da terra quanto o Estado surgissem como instituições sociais.<sup>11</sup> Nesse regime, as terras eram “doadas” com o intuito de serem exploradas por mão de obra escrava, até então sem objetivos de mercantilização fundiária.

Em 1822, período que antecedeu a independência nacional, termina o regime da sesmaria, culminando na apropriação descomedida da terra que veio a estruturar parte dos grandes latifúndios, em um processo que o Estado permaneceu praticamente ausente, pois não havia legislação específica de regulamentação da aquisição de terras.<sup>12</sup> Tão somente 28 anos depois, em 1850, surge uma nova regulamentação, a chamada Lei de Terras.

A Lei de Terras é criada num período em que a mão de obra se encontra escassa, juntamente a uma crise nas lavouras de café, onde o Estado brasileiro empenhou-se na atração de novos imigrantes, incorporando uma legislação que

<sup>11</sup> URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Difel, 1979.

<sup>12</sup> SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

impedisse a perda de suas terras. No entanto, a Lei de Terras, na perspectiva jurídica e social, foi um tanto fantasiosa, conforme aponta Tavares,<sup>13</sup> pois serviu para fortalecer o poder territorial das oligarquias regionais, em sua intenção “modernizante” de estabelecer formalmente um “mercado” de terras, já que estas só poderiam ser obtidas por “compra e venda”, mediante escritura registrada em cartório.

Sendo assim, para Silva,<sup>14</sup> a Lei de Terras significou uma tentativa de regulação desse mercado, entretanto não obteve êxito no impedimento à apropriação de terras por meio das posses. Os mecanismos presentes na legislação, tal como as interpretações que eram dadas aos dispositivos legais, atrelados aos fatores sociais, políticos e econômicos da época, não impediram que as terras públicas continuassem sendo apropriadas, especialmente por fazendeiros. A acumulação de terras, para além da agricultura, propiciou os primeiros passos para a industrialização e, de acordo com Cardoso de Mello,<sup>15</sup> a burguesia cafeeira foi a matriz social da burguesia industrial.

Mesmo como gestante da industrialização, a cafeicultura continuava a expandir-se e, com essa expansão, aumentava a especulação sobre a terra. Esta especulação intensificou-se a partir de 1900.<sup>16</sup> Muitos foram os que adquiriram rapidamente imóveis rurais para se aproveitarem do movimento expansionista interiorizado, especulando e obtendo lucros sem precedentes, mesmo sem plantar nenhum pé de café.<sup>17</sup>

Incorporado ao processo histórico, Maricato<sup>18</sup> descreve a postura adotada por parte do Poder Público, desde a necessidade de regulamentação até a estruturação física dos loteamentos, especialmente próximo às fazendas cafeeiras, orientados nas necessidades, até então desprezadas, de dar maior precisão ao loteamento, suas frações e suas dimensões, o alinhamento das fachadas, o nivelamento das vias e o que era chão público ou privado. Santos<sup>19</sup> pontua sobre o direcionamento de investimentos públicos e privados de infraestrutura alocados na moldura destas fazendas, tudo agregava, automática e exponencialmente, valor a sua localização e a cada metro quadrado no continente destas antigas sesmarias.

<sup>13</sup> TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FLORI, J. L. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

<sup>14</sup> SILVA, Lígia Maria Osório. *Terras devolutas e latifúndios*: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

<sup>15</sup> MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1994.

<sup>16</sup> GONÇALVES, Juliano Costa; REYDON, Bastiaan Philip. Especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (org.). *Mercado de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p. 355-388.

<sup>17</sup> MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

<sup>18</sup> MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*: ilegalidade, desigualdade e violência. Série Estudos urbanos. São Paulo: Hucitec, 1996.

<sup>19</sup> SANTOS, Antonio da Costa. *Campinas, das origens ao futuro*: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1732-1992). Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2002.

Com o advento das instalações industriais no país, as cidades passam a receber conotações de espaço urbano, evidenciando a falta de planejamento nos seus primórdios de formação, com a colossal reestruturação social, em que a população exclusivamente agrícola migrou para as cidades em busca de emprego e melhores condições de sobrevivência. Na prática, não ocorriam melhoras, pois os empregos ofertados ofereciam baixos salários e não existiam moradias próximas. Como resultado, o processo de crescimento, urbanização e as mudanças estruturais tornaram a sociedade complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, unificada, mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual.<sup>20</sup>

Para Maricato,<sup>21</sup> esse período originou a invasão estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais, no entanto, a dimensão e os fatos são dissimulados sob notável ardil ideológico. Sob esse viés, o trabalho para pessoas mais pobres nas indústrias não cobria os custos de reprodução da força de trabalho, não incluía o custo da mercadoria de habitação, fixado pelo mercado privado e, conseqüentemente, a formação da favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização.

Essa tendência também pode ser observada no desenvolvimento das cidades nordestinas e, não obstante, cearenses, que foram marcadas por características inerentes às desigualdades sociais e espaciais no campo. No Ceará, a partir da segunda metade do século XIX, as vilas, que protagonizaram o crescimento do Estado, foram se afastando em termos de população e crescimento econômico da capital Fortaleza, com exceção do município de Juazeiro do Norte, que, em 1960, atingiu o *status* de maior centro urbano do interior cearense.<sup>22</sup>

O processo de urbanização em Juazeiro do Norte ocorreu de forma mais tardia, tendo-se em vista que a emancipação político-administrativa veio a ocorrer somente em 1911. O surto populacional advindo dos períodos de romaria, onde devotos de todo o Nordeste vêm periodicamente praticar atos de fé, devoção e pagamento de promessas no município, foi incentivado pelos fenômenos envoltos à figura do seu fundador, o Padre Cícero Romão Batista, e contribuíram para o crescimento demográfico, econômico e também, conseqüentemente, urbano.

Mais recentemente, no território cearense, em 1985, foram implementadas “políticas de desenvolvimento” embasadas no tripé indústria, agroindústria e atividades turísticas. As cidades médias do Ceará, em especial Juazeiro do Norte, foram

<sup>20</sup> FARIA, Vilmar Evangelista. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos estudos Cebrap*, mar. 1991.

<sup>21</sup> MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

<sup>22</sup> HOLANDA, Virginia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilde Baima. Cidades médias do Ceará, estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.



alvo dessas políticas, possibilitando uma expansão dos municípios em virtude da diversificação de bens e serviços.<sup>23</sup>

Não obstante, esse desenvolvimento econômico local culminou com o processo de segregação social da população mais pobre, assim como ocorre nos grandes centros urbanos, à medida que “a morfologia urbana foi sendo alterada de acordo com as práticas socioespaciais que acabaram por produzir uma cidade que aos poucos foi assumindo características de fragmentação socioespacial e de segregação espacial urbana”.<sup>24</sup> Ou seja, a expansão urbana impulsionada pela atividade econômica tem por característica essa modificação do espaço urbano e sua centralidade, potencializando a especulação imobiliária e escoando a população vulnerável para as áreas periféricas.

Desse modo, a parcela da sociedade com maior regozijo econômico (elite) foi privilegiada em detrimento das classes pobres, e analisar a legislação que se refere ao parcelamento de solo se torna imprescindível dentro do processo de racionalização do espaço urbano. Apesar de sua finalidade, a legislação acompanha a tendência de não ser seguida em sua plenitude. Segundo Rolnik,<sup>25</sup> a lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania, ao passo que não consegue determinar sua forma final.

Com a neófitia da industrialização e do crescimento urbano brasileiro, no século XX, houve uma intensificação do processo de urbanização de glebas para abrigar novos contingentes populacionais. Todavia, esse aumento da população urbana não foi acompanhado da oferta de condições básicas de moradia correspondentes à dignidade dessas pessoas. Para Maricato, o crescimento urbano como fruto da exclusão social advém da comercialização do solo por um valor inacessível que não impulsionou a democratização do acesso à terra por meio da instituição da função social da propriedade.<sup>26</sup>

Dessa forma, a ausência, no mercado imobiliário de solos acessíveis e urbanizados a grupos de baixa renda desencadeou um processo de crescimento urbano informal e desorganizado, ocasionando danos socioambientais que sujeitam grupos de vulnerabilidade socioeconômica a riscos e ao tolhimento do seu direito à cidade.

<sup>23</sup> HOLANDA, Virginia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilde Baima. Cidades médias do Ceará, estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.

<sup>24</sup> PEREIRA, Cláudio Smalley Soares. Transformações e permanências no processo de estruturação urbana de uma cidade média: Juazeiro do Norte – Ceará. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 13, n. 42, p. 307, jun. 2012.

<sup>25</sup> ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; 1999. p. 13.

<sup>26</sup> MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.



As regulamentações legalmente estabelecidas possuem importantes papéis para tal cenário devido à imposição de regras de uso e ocupação do solo excludentes.<sup>27</sup>

No que tange à legislação urbanística, são frequentes os casos de tolhimento das regras, sucedendo a ilegalidade do parcelamento do solo. A fraude nas normas é corriqueira no processo de registro e aprovação dos loteamentos, como na negativa das diretrizes de ocupação do solo, nas dimensões erradas dos lotes, na desobediência da doação de áreas públicas e institucionais, na ausência da documentação exigida, ou quando esta se encontra incorreta, na falta de aprovação do projeto ou na diferença entre o projeto aprovado e sua execução.<sup>28</sup>

A maneira em que o solo é parcelado, utilizado e ocupado impacta direta e indiretamente todo o corpo social. Dessa forma, quando não há uma efetiva aplicação das obras de infraestrutura urbana, acarretam adversidades para o bem-estar da população, como também para a organicidade do município.<sup>29</sup>

Em uma economia capitalista quem dita o mercado é a lei de oferta e demanda e quem pode pagar o maior preço. Então, a terra, enquanto ativo econômico, possui relevância incontestável para uso e ocupação do solo, onde se evidencia que os detentores do poder aquisitivo terão acesso a solo mais adequado a suas exigências. Nesse sentido, os proprietários de terras, os ofertantes no mercado, apenas as vendem quando há um demandante que ofereça um preço elevado o bastante para superar sua expectativa de ganhos com a propriedade da terra.<sup>30</sup>

Ao ter em conta o processo brasileiro de urbanização acelerada e desordenado, nota-se o quão delicadas são as questões de infraestrutura, com escoamento da grande massa populacional pobre para regiões periféricas, seguido pelo processo de favelização, ocupação em áreas de risco ou de proteção ambiental, intensificando a degradação do meio ambiente.<sup>31</sup>

Em contrapartida, no perímetro urbano, há uma grande demanda por terrenos adequados para construção, com acesso a serviços básicos de infraestrutura, convivência, aparelhos públicos e de mobilidade urbana, onde são geralmente identificados alguns fenômenos que dificultam o acesso às terras apropriadas, tais

<sup>27</sup> FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, Paranoá, Brasília, v. 19, p. 1.679-1.944, 2017.

<sup>28</sup> MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: Arte, p. 78-96, 2003.

<sup>29</sup> PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula Valéria Coiado. Os loteamentos urbanos e seus impactos ambientais e territoriais: o caso do loteamento Villagio II na cidade de Bauru-SP. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, Tupã, v. 1, n. 3, 2013.

<sup>30</sup> GONÇALVES, Juliano Costa; REYDON, Bastiaan Philip. Especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (org.). *Mercado de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p. 355-388.

<sup>31</sup> REYDON, Bastiaan Philip; PLATA, Ludwig Einstein Agurto. O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 24, 1996, Campinas-SP. *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC*. Campinas (SP): ANPEC, 1996.

como: a falta de terra com os requisitos básicos para construção, grandes vazios urbanos, por conta dos preços elevados ocasionados pela especulação imobiliária, e, em consequência, a transformação de terras rurais em urbanas.

Por conseguinte, analisar-se-ão os dispositivos legais a versar sobre o parcelamento do solo, afinal, à terra, enquanto ativo econômico, interligam-se as questões jurídicas e sociais, de modo que a noção legal é essencial para a formação do conhecimento sobre o espaço urbano.

#### 4 Caracterização de Juazeiro do Norte e legislação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo

O município de Juazeiro do Norte, localizado ao sul do Ceará, encontra-se geograficamente posicionado num perímetro central entre as principais capitais do Nordeste, facilitando o fluxo de mercadorias e pessoas. Os primórdios da formação juazeirense remontam e se entrelaçam ao líder político e religioso, Pe. Cícero Romão Batista. No século XIX, a então Fazenda Tabuleiro Grande adquire conotações de povoado, o Joaseiro, ocorrido pela mudança do Pe. Cícero da cidade de Crato para o povoado vizinho, seguido pelo episódio em uma de suas missas, o “Milagre da Hóstia”, acontecimento esse que adquiriu proporções inimagináveis, tendo a notícia percorrido todo o Brasil, sobretudo o Nordeste, tal como descreve Della Cava:

No dia 1º de março de 1889, Maria de Araújo era uma das várias devotas que se encontravam na capela de Joaseiro para assistir à missa e acompanhar os rituais que se celebravam, todas as sextas-feiras do mês, em honra ao Sagrado Coração de Jesus. Foi uma das primeiras a receber a comunhão. De repente, caiu por terra e a imaculada hóstia branca que acabava de receber tingiu-se de sangue. O fato extraordinário repetiu-se todas as quartas e sextas-feiras da Quaresma, durante dois meses.<sup>32</sup>

Consequentemente, o acontecimento despertou a atenção e a curiosidade da população. Disso, impulsionados pela fé, milhares de pessoas paulatinamente começaram a se deslocar até a região, culminando no processo de crescimento e desenvolvimento local, adquirindo *status* de município com a aprovação da Lei nº 1.028/1911.

Na atualidade, a cidade de Juazeiro do Norte (JN/CE), localizada na região do Cariri cearense, é caracterizada por alguns estudiosos como cidade de porte médio.<sup>33</sup> JN/CE junto aos municípios de Crato e Barbalha formam o “triângulo

<sup>32</sup> DELLA CAVA, Ralph Della. *Milagre em Joaseiro*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 50.

<sup>33</sup> CASTELLO BRANCO, Maria Luisa Gomes. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *Cidades Médias: Espaços em Transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 89-111.

CRAJUBAR”, conurbação gestada pelo processo de expansão urbana e territorial, fenômeno caracterizado pela impossibilidade de identificar na paisagem onde começam e terminam os limites territoriais dos municípios. Contudo, mesmo com tal configuração espacial, o município de JN/CE sobrepõe-se aos demais municípios, conforme indicam dados do IBGE (2021), apresentando-se como a 4ª maior economia dentre os 184 municípios cearenses.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009, que versa sobre a criação da Região de Metropolitana do Cariri (RM Cariri), JN/CE passou a integrar a RM do Cariri cearense, composta também pelos municípios de Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. Configurando-se enquanto uma rede de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.<sup>34</sup> Todavia, nota-se que JN/CE, em relação aos demais municípios do arranjo, vivencia um processo mais expressivo de urbanização e crescimento econômico e concentra muitas iniciativas públicas e investimentos privados no que tange à expansão do solo urbano (com a comercialização de loteamentos e desmembramentos), culminando na verticalização da cidade, expansão da oferta de serviços especializados na área da saúde e universitária, constituição de polo gastronômico, assim como na indústria, comércio popular e turismo religioso.

Nesse ínterim, alguns contrastes são identificáveis empiricamente e constatados a partir da análise dos dados, de modo que o IBGE estima que, em 2021, a população juazeirense estivesse em 278.264 mil habitantes, numa densidade demográfica de 1.004,45 hab./km<sup>2</sup>, sendo que 96% desse contingente vive em área predominantemente urbana.<sup>35</sup>

A partir desses dados, ressalta-se que cidades com alta densidade são mais vulneráveis à ocupação de áreas frágeis ambientalmente por contingentes populacionais de baixa renda, possibilitando a degradação ambiental e inserindo as populações em áreas de risco.<sup>36</sup>

Diferentes normativos jurídicos regulamentam o parcelamento do solo nas esferas de organização político-administrativa do Brasil. Em âmbito federal, a prática é positivada pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que teve sua origem no momento de intensa expansão urbana, anterior ao Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, a qual legitima e orienta o desenvolvimento urbano e o direito à cidade em território brasileiro.

<sup>34</sup> CEARÁ. *Lei Complementar nº 78/2009*. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>35</sup> BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades: Juazeiro do Norte*. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 8 fev. 2022.

<sup>36</sup> IPECE. *Perfil Municipal de Fortaleza*. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece\\_Informe\\_30\\_13\\_abril\\_2012.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_30_13_abril_2012.pdf). Acesso em: 26 mar. 2022.

A Lei nº 6.766/79, em seu art. 2º, designa 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 servidas de infraestrutura básica para edificações. A primeira estabelece a obrigatoriedade de doação de terras, as quais passam a ser de domínio público, para novas vias de circulação e construção de equipamentos. Já nos desmembramentos ocorre o aproveitamento do sistema viário existente.

O art. 3º da legislação mencionada restringe o parcelamento do solo para finalidades urbanas apenas em áreas oficialmente estabelecidas como urbanas. Proíbe loteamentos em circunstâncias de alagamento e inundações, com condições geológicas inadequadas para edificação, aterrados com materiais nocivos à saúde, com declividade superior a 30%, bem como em áreas de preservação permanentes ou poluídas a ponto de impedir condições sustentáveis para habitação.

Os loteamentos devem ser compostos de infraestrutura básica, implantada pelo loteador, consistindo em “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.<sup>37</sup> Conforme o art. 2º, parágrafo 6º, no caso das zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, ademais, devem dispor de soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. Cabe aos municípios definirem os usos permitidos e os índices urbanísticos, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

A Lei nº 6.766/79 estabelece que a proporcionalidade de áreas doadas deve ser consoante a densidade prevista de ocupação, as quais serão reverberadas em sistemas de circulação, como as vias públicas, a implantação de equipamentos urbanos, como os de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, drenagem de águas pluviais e rede telefônica, também os comunitários, destinados à saúde, educação, cultura e similares, bem como os espaços de lazer de uso público. Após aprovado, essas áreas do loteamento não poderão ter sua destinação alterada. Consoante ao art. 13 da Lei nº 6.676/66, o papel de avaliação e autorização dos parcelamentos é restrito aos municípios e ao Distrito Federal, salvo em casos que caberá ao governo estadual disciplinar a aprovação, com os loteamentos e desmembramentos localizados em áreas superiores a 1.000.000m<sup>2</sup>, de interesse especial, limítrofes ou pertencentes a mais de um município.

A Carta Magna do Brasil de 1988 define em seu art. 182 que o Poder Público Municipal deve desenvolver uma política de desenvolvimento urbano com o fito

<sup>37</sup> BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [1979]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 12 fev. 2022.

de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.<sup>38</sup> Com base nesses princípios, foi aprovada a Lei nº 10.257/2001, a qual orienta o uso da propriedade urbana para o bem dos sujeitos e do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade prevê contribuições acerca do uso e parcelamento do solo. Cria uma política urbana alicerçada em um plano de desenvolvimento socioeconômico das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas, tendo em suas diretrizes o inciso VI do art. 2º, que versa sobre o ordenamento e controle do uso do solo, a simplificação da legislação acerca da temática para redução dos custos e aumento das ofertas, como também a utilização de procedimentos que visem diminuir os impactos ambientais e economizem os recursos naturais.

A Lei nº 10.257/2001 também alude à possibilidade de a legislação municipal determinar o parcelamento do solo, estabelecendo condições e prazos para sua resolução, notificados no Cartório de Registro de Imóveis pelo Poder Executivo do município. O Estatuto da Cidade concebe o Plano Diretor Municipal (PDM), um mecanismo de planejamento e execução de uma política urbana e expansão da cidade.

O PDM é tido como um instrumento garantista da função social que a cidade deve desempenhar, atendendo às reivindicações dos munícipes, cumprindo as “exigências fundamentais de ordenação da cidade”.<sup>39</sup> A proposta deve ser positivada em uma lei municipal específica. Dessa forma, depois de elaborada, para ser executada, deve ser votada e aprovada pelo Poder Legislativo do município.

Para sua consecução, as exigências contidas no plano devem ser anexadas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual do município. A lei terá vigência de dez anos e, após esse período, deverá ser atualizada. O PDM deve primar por um processo construtivo, democrático e participativo, com a realização de audiências públicas e trocas com a sociedade civil organizada, bem como tornar público e fornecer o acesso a documentos e informações do processo.<sup>40</sup>

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU<sup>41</sup>) do município de Juazeiro do Norte-CE, Lei nº 2.570, traz importantes considerações sobre o desenvolvimento

<sup>38</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 3 mar. 2022.

<sup>39</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 fev. 2022.

<sup>40</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 12 fev. 2022.

<sup>41</sup> O PDDU de Juazeiro do Norte se circunscreve apenas em área urbana e, por isso, tem essa nomenclatura antiga, por ser anterior ao próprio Estatuto da Cidade e só hodiernamente (2021-2022) estar passando por um processo de revisão.

urbano no município. Primeiro e único, o PDDU de Juazeiro do Norte foi elaborado no ano de 2000, dessa forma, há mais de dez anos está desatualizado. Em 2021, iniciou-se o seu processo de revisão e atualização, com previsão de término para o final de 2023. Como os demais planos diretores, seguem as normas, princípios e diretrizes da Lei nº 6.766, no que tange ao parcelamento do solo e de qualquer atividade que interfira na organização físico-territorial da cidade.

Relativamente ao uso e ocupação, divide o território do município em zoneamentos, áreas com características particulares, as quais devem ser incentivadas perante suas potencialidades, com o oferecimento de infraestrutura e serviços públicos voltados para a garantia do direito à cidade, organização do município e diligências ambientais. A autorização do parcelamento do solo deverá observar os zoneamentos definidos e suas peculiaridades.<sup>42</sup>

O PDDU considera, para o estabelecimento das obrigações nele contidas, as particularidades e a realidade presente na cidade. Assim, no que se refere ao parcelamento do solo, Juazeiro do Norte possui características próprias das regulamentadas na Lei nº 6.766/79. Acrescenta, no art.84 da Lei nº 2.570, a 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”.<sup>43</sup>

Também determina que 40% da área total devem ser destinados a finalidades públicas, excluídos os loteamentos destinados à indústria e áreas maiores que 15.000 m<sup>2</sup>, que poderão ter o percentual refeito. Do total das áreas públicas, 20% devem ser remetidos para o sistema viário, 15% para as áreas verdes e 5% para espaços institucionais. O PDDU de Juazeiro do Norte também obriga os loteadores à doação de 5% da gleba, designada para um Fundo de Terras Públicas, sobretudo, para assentamentos populares.<sup>44</sup>

Em caso de aprovação do loteamento, as áreas destinadas ao setor público não poderão ser alteradas, excluídos os casos de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, nesta hipótese, realizado enquanto nenhum lote dispuser de venda, mediante autorização do Poder Público Municipal e, quando couber, do Federal.

<sup>42</sup> JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

<sup>43</sup> JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

<sup>44</sup> JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

A lei municipal também responsabiliza o loteador pela construção de redes e equipamentos para o abastecimento de água potável, energia elétrica, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e obras de pavimentação. O vendedor deverá prestar garantia à Prefeitura, equivalente ao orçamento previsto das obras, em casos de não execução. Poderá ser mediante hipoteca, fiança bancária, seguro-garantia e pagamento em dinheiro, ambas as garantias são liberadas paulatinamente no decurso de execução das obras.

## 5 Processos de registro dos loteamentos e o caso de Juazeiro do Norte

Aqui serão sucintamente explanados os procedimentos de regularização dos loteamentos, sob ótica jurídica perante o Poder Público. A princípio, o proprietário da gleba apresentará a planta do imóvel, contendo características físicas do espaço a ser loteado, acompanhado de um requerimento solicitando à Prefeitura orientações nas plantas apresentadas para o uso do solo, traçados dos lotes, sistema viário, espaços livres e destinados para a construção de equipamentos urbanos e comunitários, exceto as cidades com o número de habitantes inferior a 50 mil e aquelas cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se localize.

Posteriormente, segundo o art. 9º da Lei nº 6.766, 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 competente, certidão de ônus reais, certidão negativa de tributos municipais e cronograma de execução das obras, as quais terão um prazo máximo de quatro anos.

Cabe às legislações municipais definirem os prazos de aprovação ou reprovação dos projetos, além da aceitação ou recusa das obras realizadas. Nos casos em que as legislações municipais não estabelecerem um tempo mínimo, serão fixados 90 dias para a aprovação ou rejeição dos projetos e 60 dias para a aceitação ou recusa das obras realizadas pelo loteador. Já nas situações em que não ocorra uma resposta do órgão público, o pedido será tido como rejeitado, no caso dos projetos, ou recusado, no caso das obras.

Em caso de aprovação, o interessado sujeitará o loteamento ou desmembramento ao registro imobiliário, no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), no prazo de 180 dias, contados a partir da data de aprovação. Logo após, para haver comercialização, será enviado ofício ou procedimento pelo CRI ao Ministério Público, comunicando o pedido de registro.

O PDDU de Juazeiro do Norte complementa algumas diretrizes da Lei nº 6.766 no processo de registro dos loteamentos e desmembramentos. Consoante a legislação Federal, o interessado deverá solicitar as diretrizes da Prefeitura para



parcelamento do solo, enviando a identificação da propriedade, o registro imobiliário e requerimento com informações espaciais da área a ser loteada. Posteriormente, o órgão municipal competente, no caso de Juazeiro do Norte é a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), estabelecerá as diretrizes urbanísticas, indicando:

- a) as principais vias de comunicação existentes ou projetadas, em articulação com o sistema viário municipal;
- b) os locais preferenciais para praças e áreas verdes;
- c) os locais preferenciais destinados a equipamentos comunitários;
- d) as faixas sanitárias de terreno necessárias ao escoamento de águas pluviais;
- e) as faixas *non aedificandi* de que trata a presente Lei.<sup>45</sup>

Logo, o loteador, embasado nas diretrizes previamente estabelecidas pela SEINFRA, enviará o projeto, fornecendo o título de propriedade, certidão atualizada da matrícula da gleba, de ônus real e negativa de tributos municipais, como também desenhos e memoriais descritivos da área a ser parcelada, bem como cronograma de execução das obras, o qual não poderá exceder o prazo de dois anos, divergindo da legislação federal, que estipula um prazo máximo de quatro anos.

Com o fito de prevenir ocorrências que gerem degradação ambiental, os projetos também devem passar por licenciamento ambiental anteriormente realizado pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente, SEMACE, conforme exigência do art. 11, inciso II, da Lei Estadual nº 11.411/1987. No entanto, a Lei Federal Complementar nº 140/2011 atribuiu de forma específica a competência dos municípios de licenciar atividades de impacto ambiental de âmbito local, como nos loteamentos, fornecendo segurança jurídica ao procedimento realizado pelos órgãos municipais competentes.

Segundo a Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU), órgão público municipal encarregado pelo licenciamento ambiental do município em análise, o procedimento ocorre perante apresentação do projeto, mediante entrega dos documentos já mencionados, tendo o órgão autonomia de solicitar documentações, projetos e estudos complementares pertinentes à análise. Outrossim, afirma que “todos os loteamentos com licença ambiental emitida pela AMAJU estão regulares do ponto de vista urbanístico, cartorial e jurídico”(AMAJU, 2022).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].

<sup>46</sup> AUTARQUIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE JUAZEIRO DO NORTE- AMAJU. *Ofício nº 106/2022 em resposta à solicitação de Informações sobre Loteamentos*. Mensagem recebida por e-mail em 25 fev. 2022.

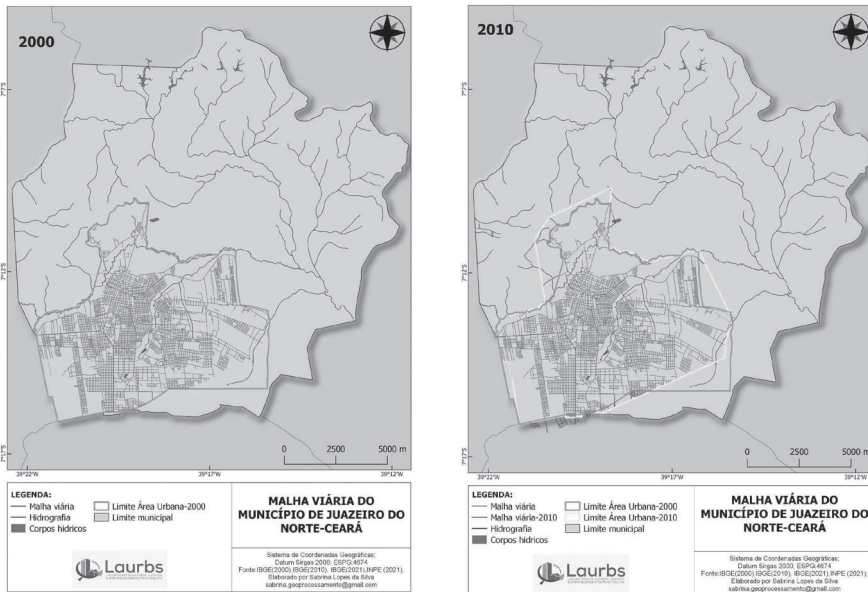
## 6 A expansão urbana e o parcelamento do solo urbano de Juazeiro do Norte: uma análise entre 2000 e 2020

A reprodução do espaço urbano é um reflexo da última etapa do processo de urbanização global, onde se defronta com uma realidade urbana nos moldes contraditórios de reprodução do espaço, culminando em conflitos em todos os níveis sociais.<sup>47</sup> Então, a partir da primeira década do século XXI, Juazeiro do Norte inicia o processo intensificado de expansão urbana, tendo por aparato legal o recém-aprovado PDDU, à época, com modificações na Planta de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

É imprescindível compreender essa expansão do espaço urbano, posto que o espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço.<sup>48</sup>

A figura 1 representa a Planta Urbana de Juazeiro do Norte no ano 2000, onde é possível observar o espaço em franco crescimento. Em seguida, na figura 2, referente ao de 2010, demonstra-se a partir das linhas em destaque, como o processo de urbanização se intensificou.

Figura 1 – Planta de Juazeiro do Norte, respectivamente 2000 e 2010



Fonte: Elaboração dos autores.

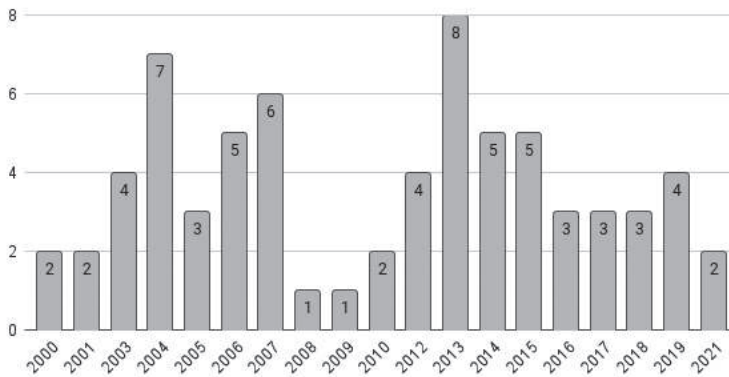
<sup>47</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandrí. *O Espaço Urbano: Novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Labur Edições, 2007.

<sup>48</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1993.

Tendo por propósito definir uma série histórica para compreender o comportamento da expansão urbana de Juazeiro do Norte, os procedimentos aplicados para o levantamento dos dados da pesquisa culminaram com a identificação de um universo total de 70 loteamentos e 20 registros de desmembramentos (gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantitativo de loteamentos aprovados em Juazeiro do Norte entre 2000 e 2021

#### LOTEAMENTOS APROVADOS ENTRE OS ANOS DE 2000 A 2021 EM JUAZEIRO DO NORTE/CE

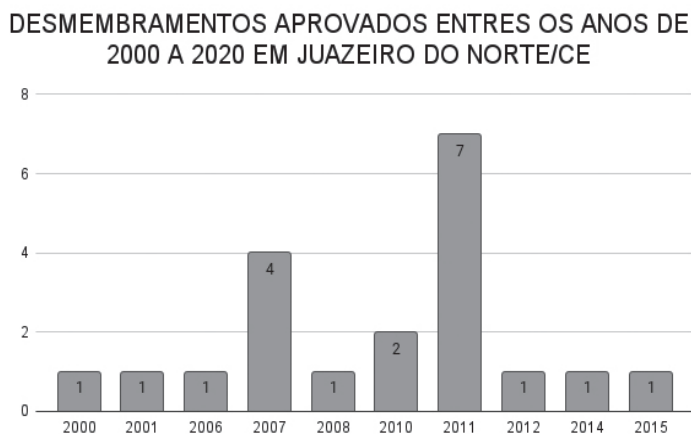


Fonte: elaboração dos autores, 2021.

O gráfico 1 demonstra a quantidade de loteamentos criados nos últimos 20 anos, nota-se que nos primeiros dois anos do PDDU (2000 e 2001) foram criados somente quatro loteamentos. Todavia, nos anos de 2004 e 2007, houve um aumento exponencial dos loteamentos no município, seguido de uma redução entre os anos de 2008 e 2012. Enquanto o ano de 2013 é marcado pelo maior quantitativo de novos loteamentos criados, com um total de oito, os anos seguintes são marcados por uma redução gradativa na criação de loteamentos.

Em seguida, o gráfico 2, considerando que a categoria de desmembramentos terá por fim que aproveitar o sistema viário existente, estando o município num processo de expansão, apresenta um número mais baixo de desmembramentos ao ser comparado com os loteamentos. Na série histórica, há registros até 2015, onde as maiores altas ocorreram em 2017 e 2011, permanecendo estável nos anos seguintes.

Gráfico 2 – relação de desmembramentos aprovados no município de Juazeiro do Norte entre 2000 e 2021



Fonte: elaboração dos autores, 2021.

Cabe enfatizar os atores que estiveram envolvidos nestes processos de construção do espaço urbano. No plano teórico, Corrêa<sup>49</sup> ilustra os principais produtores do espaço: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos. Como cada grupo atua com vistas aos seus interesses, consequentemente os detentores do poder e dos meios de produção se sobressaem às classes minoritárias.

Em Juazeiro do Norte os atores supracitados possuem forte atuação seja na produção do espaço em áreas centrais supervalorizadas, na criação de novas centralidades comerciais e de serviços e/ou em processos de gentrificação etc. No município em questão, ocorre o processo de descentralização, originando novos subcentros comerciais intraurbanos, enquanto surgem novos bairros da elite, além do aumento de áreas com infraestrutura precária destinada à população mais pobre.

Nesse ínterim, surgem questionamentos sobre quais foram as gestões municipais atuantes neste recorte temporal de criação de loteamentos e desmembramentos. Carlos Cruz (Partido da Frente Liberal) esteve à frente do Executivo municipal entre os anos de 2001 e 2004, período marcado pelo início da criação de loteamentos no pós-Estatuto das Cidades, com destaque para o ano de 2004 pela quantidade de loteamentos e desmembramentos criados. Já na primeira gestão de Raimundo Macêdo (Partido da Social Democracia Brasileira), entre 2004 e 2008,

<sup>49</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1993.

verificou-se um aumento expressivo na criação de loteamentos e desmembramentos, respectivamente 15 e 6.

Nos anos de 2008 a 2012, na gestão Manoel Santana (Partido dos Trabalhadores), houve uma redução na criação de loteamentos, totalizando seis, enquanto na série histórica registra-se o maior número de desmembramentos aprovados, com o total de sete. A partir de 2012, há um declínio na aprovação de desmembramentos, sendo o último aprovado em 2015. Na segunda gestão de Raimundo Macêdo (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), há registros do maior quantitativo de novos loteamentos, com o total de 21. Por fim, nos anos de 2017 a 2020, com atuação de Arnon Bezerra (Partido Trabalhista Brasileiro), foram criados nove loteamentos.

Os atores que promovem a especulação imobiliária e direcionam a produção do espaço urbano para os seus interesses geralmente estão à frente dos negócios de construção e revendas do solo (ou são proprietários de expressivos grupos industriais, comerciais e de serviços). Conforme Maricato, os capitalistas e os proprietários de terra dos setores da construção e expansão imobiliária detêm o real poder e definem as realizações orçamentárias municipais,<sup>50</sup> onde grandes obras de infraestrutura urbana contribuem com a especulação fundiária com a falta da democratização à terra para moradia. Em Juazeiro do Norte, bairros como Lagoa Seca, Jardim Gonzaga, Planalto e Cidade Universitária concentram os loteamentos e desmembramentos de preços elevados. Dado que os terrenos de maior preço serão utilizados para a construção dos melhores empreendimentos e residências em vistas do atendimento da demanda elitizada.

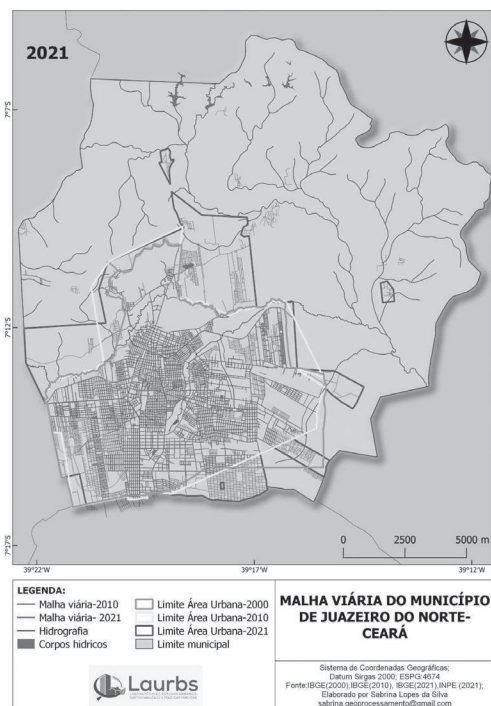
Os loteamentos mais distantes dos corredores comerciais e de serviços, alguns inclusive em áreas rurais, que de acordo com os dispositivos legais não poderiam ser transformados em terras urbanas, possuem preços maiores e são utilizados na construção de residências menores e com menor conforto arquitetônico a serem habitadas pelos que dispõem do menor poder aquisitivo. Loteamentos esses autorizados pelo Poder Público, que contribuem com o distanciamento dessas populações das áreas centrais, muitas vezes, sem a oferta de infraestrutura básica e equipamentos públicos básicos. O principal exemplo é o bairro Campo Alegre, loteado em meados do ano 2000, anterior ao próprio Estatuto da Cidade, no qual, até a atualidade, a grande maioria dos arruamentos não possui calçamento, são poucas as áreas de lazer e esporte, dentre outras problemáticas.

A nova planta urbana municipal (figura 2) trouxe alguns dados inquietantes da nova configuração do espaço urbano juazeirense. Áreas anteriormente rurais,

<sup>50</sup> ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 157.

como o Carité, assim como as vilas Fátima e Três Marias, adquiriram *status* de bairro. Uma localidade, dita privilegiada, onde se encontra uma fábrica do Grupo São Geraldo, produtora do refrigerante de caju (cajuína), dentro do perímetro urbano, também adquiriu o *status* de bairro, o São Geraldo, a partir da divisão de outro, o bairro Antônio Vieira. Destacando-se os maiores bairros do município em área territorial, o Frei Damião e o Campo Alegre, considerados os mais periféricos no território. Com o ritmo atual de crescimento e aumento populacional, estima-se que dentro de pouco tempo a zona urbana ocupará todo o espaço territorial do município, podendo ocorrer a extinção de áreas rurais destes, seguindo a tendência dos grandes centros urbanos.

Figura 2 – Planta de Juazeiro do Norte ano de 2021



Fonte: Elaboração dos autores.

Inferese, na atual configuração e fragmentação do espaço, uma divisão articulada que é expressão espacial de processos sociais, ou seja, um reflexo da sociedade.<sup>51</sup> Afinal, fenômenos como a segregação socioespacial são de cunho

<sup>51</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1993.

histórico e estrutural da organização social brasileira e fazem com que, de um lado, tenhamos áreas centrais, não somente geograficamente, de especulação e voltadas a grupos de alto rendimento; e de outro, loteamentos baratos e de infraestrutura mínima. Essa segregação é, em realidade, um processo que origina a tendência a uma organização espacial em áreas de “forte homogeneidade social interna e de forte disparidade entre elas”,<sup>52</sup> resultando em problemáticas diversas para as camadas mais pobres (transporte público precário, habitações em áreas de risco, ausência de saneamento básico etc.).

## 7 Breves considerações

O estudo em questão teve por propósito analisar a dinâmica de expansão urbana na cidade de Juazeiro do Norte/CE e suas implicações socioespaciais a partir da criação de loteamentos e desmembramentos. Constatou-se na formação territorial do município a tendência histórica nacional de problemáticas no uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, privilegiando determinados grupos em detrimento de uma maioria que não é integrada ao processo.

Nesse sentido, identificaram-se também os inúmeros loteamentos e desmembramentos realizados, ademais, destacou-se a transformação de áreas rurais em urbanas, nas quais, órgãos oficiais do poder municipal, SEINFRA e AMAJU, afirmam que estas aprovações seguem as premissas e diretrizes legais, apesar de casos concretos em que o mínimo garantido por lei não é atendido. No entanto, aqui abrem-se espaço para estudos posteriores de mapeamentos e pesquisa aos *locus* em questão, em busca da confrontação entre o que se afirma e a realidade local, além de possíveis irregularidades nos loteamentos aprovados, no recorte temporal aqui abordado, em Juazeiro do Norte.

Por fim, esse estudo preliminar lançou possibilidades para que novos estudos possam aprofundar a atuação dos atores na expansão urbana, na falta de infraestrutura, haja vista a elaboração de políticas urbanas e sociais que venham a atender as populações que mais sofrem com os impactos ocasionados pelas especulações e uso do solo.

### Agradecimentos

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pelo apoio financeiro essencial para a realização desta 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.

<sup>52</sup> CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Trad. de Arlene Caetano, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 204.



---

**Subdivisions, developments and urban expansion: reflections on the municipality of Juazeiro do Norte**

**Abstract:** The town of Juazeiro do Norte is situated in the southern region of the Brazilian state of Ceará, with a population exceeding 270,000 residents. It serves as the primary city within the Metropolitan Region of Cariri. This article's objective is to assess urban expansion within the municipality, specifically focusing on land subdivisions and developments that occurred between 2000 and 2020. This time frame corresponds to the inception of Juazeiro do Norte's initial and sole Master Plan, up until a year before its process of revision and update commenced in 2021. The study employs a qualitative-quantitative approach, with exploratory and explanatory objectives, utilising a blend of literature review and document analysis. It has been observed that Juazeiro do Norte is presently undergoing a phase of urban expansion, driven by an increased number of land subdivisions and developments, which in turn is reshaping the urban-rural landscape and dynamics. Furthermore, the transformation of rural areas into urban ones has been identified.

**Keywords:** Urban development. Urban planning. Juazeiro do Norte. Land subdivision. Medium-sized towns.

---

## Referências

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

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

AUTARQUIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE JUAZEIRO DO NORTE – AMAJU. *Ofício nº 106/2022 em resposta à solicitação de Informações sobre Loteamentos*. Mensagem recebida por e-mail em 25 fev. 2022.

BRANDT, Daniele Batista. O Direito à Cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: Da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16, 2018, Vitória – ES. *Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Vitória (ES): Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [1979]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm). Acesso em: 13 fev. 2022.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CASTELLO, Maria Luisa Gomes Branco. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *Cidades Médias: Espaços em Transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 89-111.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

- CEARÁ. Secretaria das Cidades, 2018. Região Metropolitana do Cariri. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/regiao-metropolitana-do-cariri/>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- CEARÁ. *Lei Complementar nº 78/2009*. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1993.
- CAVA, Ralph Della. *Milagre em Joazeiro*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- FARIA, Vilmar Evangelista. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos estudos Cebrap*, 1991.
- FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Paranoá*, Brasília, v. 19, p. 1679-1944, 2017.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2010.
- GONÇALVES, Juliano Costa; REYDON, Bastiaan Philip. Especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (org.). *Mercado de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006, p. 355-388.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.
- HOLANDA, Virgínia Célia Cavalcante de. Transformações socioespaciais das cidades médias cearenses. *Revista de Geografia*, Recife, vol. 28, n. 1, p. 4-13, 2011.
- HOLANDA, Virginia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilde Baima. Cidades médias do Ceará, estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.
- IBGE. *IBGE Cidades: Juazeiro do Norte*. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- IPECE. *Perfil Municipal de Fortaleza*. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece\\_Informe\\_30\\_13\\_abril\\_2012.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_30_13_abril_2012.pdf). Acesso em: 26 mar. 2022.
- JUAZEIRO DO NORTE. *Lei nº 2.570, de 8 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte: Câmara Municipal, [200].
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. Série estudos urbanos. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: Arte, p. 78-96, 2003.
- MARICATO, Ermínia. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

O que é Direito à Cidade? *Instituto Pólis*, 2018. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

PEREIRA, Cláudio Smalley Soares. Transformações e permanências no processo de estruturação urbana de uma cidade média: Juazeiro do Norte – Ceará. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 13, n. 42, p. 300-314, jun. 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>. Acesso em: 11 maio 2023.

PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula Valéria Coidado. 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. 1, n. 3, 2013.

PONTES, Maria Beatriz Soares. As mudanças no processo produtivo capitalista e suas repercussões nas cidades médias nordestinas. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (org.). *Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 327-346.

REYDON, Bastiaan Philip; PLATA, Ludwig Einstein Agurto. O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 24, 1996, Campinas – SP. *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC*. Campinas: ANPEC, 1996.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; 1999.

SANTOS, Antonio da Costa. *Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1732–1992)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SILVA, Lígia Maria Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

TAVARES, Maria da Conceição. *Império, território e dinheiro*. In: FLORI, J. L. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Difel, 1979.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, Diego Coelho do; TORRES, Pedro George Sales; MATOS, Cirlany Sousa. Loteamentos, desmembramentos e expansão urbana: reflexões acerca do município de Juazeiro do Norte/CE. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 135-159, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART06.CE

---