



CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MATHEUS BRITO OLIVEIRA

**O ATRASO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JUAZEIRO DO NORTE-CE E
A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANISMO**

Juazeiro do Norte
2020

MATHEUS BRITO OLIVEIRA

**O ATRASO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JUAZEIRO DO NORTE-CE E
A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANISMO**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

Juazeiro do Norte
2020

MATHEUS BRITO OLIVEIRA

**O ATRASO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JUAZEIRO DO NORTE-CE E
A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANISMO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à coordenação do curso de Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para obtenção de grau de Bacharelado em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

FRANCISCO WILLIAN BRITO BEZERRA II
Orientador(a)

FRANCISCO WILLIAN BRITO BEZERRA
Avaliador(a)

ANTÔNIA GABRIELLY ARAÚJO DOS SANTOS
Avaliador(a)

O ATRASO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JUAZEIRO DO NORTE - CE E A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANISMO

Matheus Brito Oliveira¹
Francisco Willian Brito Bezerra II²

RESUMO

Buscar compreender as políticas públicas urbanísticas requer observar, dentre outras coisas, a previsão legal dessas. No caso de Juazeiro do Norte, o atraso no seu plano diretor provoca ineficiências na resolução de problemas práticos na esfera urbana, como a regularização dos loteamentos e a aplicação de melhorias no sistema de transporte público. O debate sobre a necessidade da revisão do plano diretor municipal de Juazeiro do Norte se torna relevante tanto sob o aspecto jurídico, visto que existe uma desobediência à previsão legal acerca da sua revisão, quanto sob uma ótica socioespacial, uma vez que a realidade atual condiz muito pouco com o cenário em que o documento foi elaborado. O presente artigo tem como objetivo principal, a análise sobre a relação existente entre o atraso na revisão do plano diretor da cidade e as implicações práticas no que tange à efetividade das metas elencadas pelo mesmo. Para isso, foi realizada pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, utilizando-se de métodos qualitativos. A partir daí, observam-se os problemas infraestruturais enfrentados por uma cidade alheia a uma norma capaz de definir diretrizes eficazes no que diz respeito ao seu funcionamento urbano. O levantamento dos dados utilizados é importante tanto para criar um alicerce para o desenvolvimento de novas pesquisas, quanto para denotar as consequências ocasionadas ao município que se encontra à margem de uma legislação urbana eficiente.

Palavras-chave: Plano diretor; Políticas públicas; Urbanismo.

ABSTRACT

Seeking to understand urban public policies requires observing, among other things, their legal provision. In the case of Juazeiro do Norte, the delay in its master plan causes inefficiencies in solving practical problems in the urban sphere, such as the regularization of subdivisions and the application of improvements in the public transport system. The discussion on the need to revise the municipal master plan of Juazeiro do Norte becomes relevant both from the legal point of view, since there is disobedience to the legal provision regarding its revision, and from a socio-spatial perspective, since the current reality is consistent very little with the situation in which the document was prepared. The main objective of this article is to analyze the relationship between the delay in the revision of the city's master plan and the practical implications with regard to the effectiveness of the goals listed by it. For this, exploratory, bibliographic and documentary research was carried out, using qualitative methods. From there, the infrastructural problems faced by a city outside of a norm capable of defining effective the margins of an efficient urban legislation. Guidelines with regard to its urban functioning are observed. The survey of the data used is important

¹Discente do curso de direito da UNILEÃO. E-mail: matheus-demolay@hotmail.com

²Docente do curso de direito da UNILEÃO. E-mail: willianbrito@leaosampaio.edu.br

both to create a foundation for the development of the problem and to denote the consequences caused to the municipality that is on.

Keywords: Master plan; Public policies; Urbanism.

1 INTRODUÇÃO

A população brasileira tem sofrido enormes transformações por fatores diversos ao longo das últimas quatro décadas, ocasionando mudanças nas formas de expansão e ocupação do espaço urbano. Essas mudanças podem ser detectadas através de indicadores demográficos (instrumentos utilizados para avaliação das condições de vida das populações a fim de diagnosticar os principais problemas socioeconômicos) ou simplesmente observando o funcionamento prático desses espaços.

O Plano Diretor é um instrumento previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e deve ser para Juazeiro do Norte - CE, mecanismo norteador para elaboração e efetivação de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Para atingir seus objetivos, entre os quais se destaca no texto constitucional de 1988 a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, o plano diretor deve levar em conta uma série de fatores, tais como físicos; geográficos; históricos; sociológicos; antropológicos. Aspectos aparentemente simples como iluminação pública ou sua ausência estão diretamente ligados à diminuição ou aumento da quantidade de crimes. Um sistema de mobilidade adequado contribui para que as pessoas sejam mais produtivas, investindo maior parte de seu tempo em suas ocupações (de trabalho ou lazer) do que no deslocamento. Um zoneamento adequado previne ou mitiga conflitos de vizinhança. Esses exemplos servem apenas para ilustrar como um adequado planejamento e implantação do plano diretor repercutem diretamente no desenvolvimento socioeconômico sustentável da cidade.

Sabendo disso tudo, surgem para o pesquisador dois questionamentos que impulsionam este artigo: O que impede a efetivação de um plano diretor adequado para a cidade de Juazeiro do Norte? Quais as consequências desta omissão para a qualidade de vida da população?

O objetivo geral desse trabalho é compreender os efeitos ocasionados pelo atraso na revisão do plano diretor municipal no que tange à efetivação de políticas públicas de urbanismo, tais como a implantação de sistema de transporte público acessível e a promoção da preservação das margens dos recursos hídricos.

Os objetivos específicos foram prospectar normas de planejamento urbano, e, em especial, debater sobre o plano diretor, para então discutir as consequências da mora legislativa em atualizar o documento municipal.

Do ponto de vista socioeconômico, cabe lembrar que Juazeiro do Norte vem sendo desde as últimas décadas, um dos municípios que mais cresce proporcionalmente no interior do Brasil. Crescimento esse em termos populacionais e econômicos, que trouxe nos últimos anos uma série de equipamentos como shopping, franquias multinacionais, indústrias e o mais perceptível, um processo intenso de verticalização dos prédios em bairros como Triângulo e Lagoa Seca. Contudo, a falta de um planejamento urbano adequado traz para a cidade inúmeros desafios, como bairros sem a infraestrutura básica, problemas de mobilidade, ou o agravamento do uso misto de áreas que deveriam ser residenciais, comerciais ou mesmo industriais.

Sob o âmbito do Direito, importante observar quais são os efeitos jurídicos existentes entre a dilação dos prazos na revisão do plano diretor e a efetivação do direito coletivo ao acesso às políticas públicas de urbanismo. Importante também investigar os princípios constitucionais que reverberam – quando respeitados e efetivados – na qualidade de vida das pessoas dentro da cidade, inclusive, na efetivação dos instrumentos de políticas públicas, quais sejam: habitação, violência, acessibilidade de pessoas com necessidades especiais, trabalho formal, trânsito de veículos e saneamento básico. Temáticas que corroboram para o conflito urbano e que repercutem na rotina da Cidade.

2 METODOLOGIA

O presente estudo possui uma abordagem metodológica que pode ser apresentada como uma pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental. Primeiramente foi feita uma leitura do plano diretor municipal da cidade de Juazeiro do Norte. A partir dessa leitura, foram destacados os objetivos trazidos pela lei ao que diz respeito às políticas públicas de caráter urbanístico. Em seguida, também por meio de pesquisa documental, foram elencados os artigos trazidos pelo Estatuto da Cidade que versam sobre o atraso no processo de revisão do plano diretor.

Após isso, por meio de pesquisa bibliográfica, foi feito um levantamento do processo de urbanização no Brasil, do surgimento e desenvolvimento da cidade de Juazeiro e de como foi construído o direito urbanístico brasileiro. Para o levantamento dos dados bibliográficos,

foram utilizadas as obras de autores importantes no âmbito jurídico estudado, como José Afonso da Silva, Seutônio Mota e Milton Santos. Foram realizadas buscas por artigos acadêmicos relacionados com essa pesquisa em plataformas virtuais e sites, como o Google Acadêmico.

A presente pesquisa é classificada como bibliográfica, visto que:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

Por fim, foi feito um levantamento dos mais relevantes problemas práticos de cunho urbanístico ocorridos na cidade de Juazeiro no intervalo compreendido entre 2010 - 2020, que corresponde ao período em que o plano diretor encontra-se em atraso, além de dados estatísticos disponibilizados por órgãos públicos que tratam de questões demográficas, socioambientais, entre outras.

Os dados estatísticos foram obtidos em sites de Institutos e demais órgãos municipais, estaduais ou federais responsáveis por realizar pesquisas de segmento sociodemográfico, habitacional e econômico. IBGE, IPCE e DETRAN foram algumas das fontes utilizadas para os levantamentos desses dados. Também foram utilizadas reportagens jornalísticas que tratam sobre problemas de ordem infraestrutural na cidade, obtidas em sites como O Diário do Nordeste e o G1.

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Importante ressaltar que os levantamentos demográficos do município são referentes aos dois últimos censos oficiais do IBGE, realizados nos anos de 2000 e 2010. Além de estimativas anuais disponibilizadas pelo próprio órgão.

3 RESULTADOS

Os dados obtidos pelo levantamento documental da pesquisa assumiram um papel pertinente dentro da problemática dessa pesquisa. É possível observar por meio deles, a forma como as políticas públicas impactam os mais diferentes índices referentes ao município e seu funcionamento. A princípio, com a mera leitura do plano diretor é possível observar a desconexão do mesmo com a realidade do município e de como o processo de desenvolvimento e expansão do espaço deve ser acompanhado por uma legislação abarcante e sustentável.

Apesar de não ter encontrado muitos trabalhos acadêmicos relacionados ao tema, a pesquisa bibliográfica das obras referenciadas nesse estudo possui um papel de suma importância no entendimento de como foi construído o espaço urbano estudado e de como o Direito Brasileiro evoluiu até os dias atuais, em que se torna capaz de regulamentar os mais variados comportamentos exercidos nos centros urbanos. Ao longo da pesquisa essas discussões serão tratadas de forma mais aprofundada.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS ACERCA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

A partir da segunda metade do século XX, o crescente processo de industrialização fez surgir importantes centros urbanos no Brasil. De acordo com dados do IBGE (2000) a população urbana saltou de 41 milhões em 1940 para quase 170 milhões no ano 2000. O mesmo senso mostra que na década de 1970, pela primeira vez na história, o número de habitantes de áreas urbanas passou a ser maior do que o de áreas rurais.

Segundo Santos (1993, p. 29)

Entre 1940 e 1980, dá-se a verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia.

Esse movimento migratório transcorreu no sentido norte/sul do país, devido à disponibilidade de trabalho apresentada principalmente pelas cidades da região sudeste. Contudo, mudar de cidade não implicava necessariamente em melhoria nas condições de vida das pessoas. Segundo Mota (1999, p. 17 *apud* Ugeda 2014, p. 102) “O aumento da população

e a expansão das cidades deveria ser sempre acompanhado do crescimento de toda a infraestrutura urbana, de modo a proporcionar aos habitantes condições básicas de vida.”.

O processo de metropolização acabou ocorrendo de maneira mais dinâmica do que a legislação. A consequência disso foi a incapacidade de efetivação de políticas públicas capazes de atender as necessidades da população.

De acordo com Ugeda Junior (2014), logo se percebeu a incapacidade desses centros urbanos de suportar o enorme contingente de habitantes sem renda suficiente para custear o aluguel de imóveis regularizados, fazendo com que essas pessoas passassem a construir suas casas em loteamentos irregulares e periféricos ou ocupando terrenos inadequados como as encostas íngremes.

O crescimento desordenado dessas áreas impossibilitou o acompanhamento do processo de planejamento urbano, provocando inúmeros problemas de caráter socioambiental, como por exemplo, a falta de moradias, a favelização, a poluição, o desordenamento do trânsito e o crescimento da economia informal.

Segundo Silva (2010, p. 27)

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio ambiente e criar novas formas urbanas. Dá-se então a *urbanificação*, processo deliberado de correção da urbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos [...].

A cidade de São Paulo é um exemplo cuja sua expansão desordenada deu origem a uma imensa conurbação (integração física entre áreas urbanas), gerando uma área que corresponde a 39 municípios, compondo a Região Metropolitana de São Paulo. Essa expansão territorial ocorreu alheia a um projeto de planejamento urbano eficaz e aos princípios da sustentabilidade.

Para Leite de Souza (2012, p. 133)

Em uma perspectiva de um planeta com população cada vez mais urbana, com cidades cada vez maiores, dando origem a megacidades – cidades com populações acima de 10 milhões de habitantes – e megarregiões – conurbação de diferentes cidades em uma região muito mais ampla – é preciso desenvolver modelos de sustentabilidade urbana capazes de alinhar o desenvolvimento desses espaços com o respeito aos princípios da sustentabilidade. As cidades são elementos-chave para o desenvolvimento sustentável global.

A década de 90, contudo, apresentou-se como um contraponto ao movimento migratório até então conhecido. Segundo Ugeda Junior (2014, p. 107), “a partir daí iniciou-se o que chamamos de ‘desmetropolização’, que nada mais é do que uma atenuação na expansão das grandes metrópoles em face das cidades de médio porte”.

Pode-se afirmar que esse processo se deu principalmente por iniciativa das indústrias, que passaram a optar por instalar-se em regiões menos saturadas, onde os custos de produção eram menores em comparação com regiões mais povoadas, além de não haver dificuldade em encontrar mão-de-obra disponível.

Segundo Santos, (1993, p. 81)

Os mesmos números que revelam um processo de metropolização prestam-se a outra interpretação desde que demos uma prioridade ao processo de macro urbanização. Levando-se em conta uma desagregação maior da população urbana segundo o tamanho dos aglomerados, pode levar nos a conclusão de que, paralelamente ao crescimento cumulativo das maiores cidades do país estaria havendo um fenômeno de desmetropolização, definida como a repartição com outros grandes núcleos de novos contingentes da população urbana. Não se trata aqui da reprodução do fenômeno da *desurbanização*, encontrado em países de primeiro mundo [...].

Juazeiro do Norte é uma dessas cidades que atraiu indústrias nesse processo de interiorização, com destaque para a indústria de galvanoplastia e de calçados, o que junto com outras vocações econômicas da cidade, como o turismo religioso, atraiu investimentos e a migração de pessoas. Todavia, isso também intensificou uma série de dificuldades inerentes aos processos de urbanismo, como serão demonstradas posteriormente.

Não demorou muito para que a falta de planejamento urbano das grandes cidades brasileiras gerasse um aumento significativo da violência e pobreza, principalmente nas áreas periféricas, onde as ações de intervenção pública se mostraram ineficazes e morosas, quando sequer existiam.

A modernização das cidades atrelada ao crescimento econômico escancarou de forma mais atenuante à desigualdade social trazida por gerações anteriores, fruto da exacerbada concentração de renda por parte de um número muito seletivo de pessoas. A internacionalização dos mercados pode contribuir significativamente para o aumento da disparidade das classes sociais ao gerar concentração de renda e desigualdades econômicas, de forma que enquanto 10% da população mundial concentram 85% da riqueza global, os outros 90% dividem 15% dessa riqueza (TEIXEIRA; CAMPELO FILHO, 2014, p. 195, *apud* GRIEP; BERNARDY, 2017, p.165).

Segundo o senso do IBGE (2010) somente a partir de meados de 2010 houve uma desaceleração no crescimento da população urbana em relação ao senso realizado dez anos

antes. Mesmo sendo uma redução pouco significativa, retrata uma nova perspectiva em relação à ocupação dos grandes centros urbanos brasileiros.

3.2 JUAZEIRO DO NORTE – CE: UMA TERRA FÉRTIL IRRIGADA PELA FÉ E TRABALHO

Juazeiro do Norte é um município cearense localizado na Região do Cariri. Com uma população de 249.939 habitantes segundo o censo do IBGE (2010), Juazeiro ocupa uma área de 258 km², sendo sua taxa de ocupação de 96,7% de acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPCE).

Antes de se tornar um importante município no cenário nordestino, Juazeiro do Norte foi durante muito tempo distrito da cidade vizinha, Crato. A história da cidade se confunde com a de um dos maiores líderes religiosos do Brasil: Padre Cícero Romão Batista, nascido em Crato no dia 24 de março de 1844. De acordo com Walker (1999), Padre Cícero chegou ao povoado de Juazeiro no natal de 1871 para celebrar a tradicional Missa do Galo, decidindo instalar-se definitivamente no povoado depois de um sonho que teve em que “Jesus Cristo o ordenava a tomar conta desse povo”.

Padre Cícero também foi um importante líder político e comunitário, chegando a orientar os moradores do então vilarejo sobre as mais variadas regras de disciplina e convivência. Não demorou muito para que, liderado pelo Padre Cícero, Juazeiro conquistasse sua independência política em 22 de julho de 1911, sendo nomeado Padre Cícero o primeiro prefeito do município.

Com o passar dos anos, a cidade se destacou por ser um dos maiores polos econômicos do interior do Nordeste, possuindo um PIB anual de 4,1 bilhões de reais (IPECE, 2016). Os principais segmentos econômicos da cidade são a indústria calçadista, a de galvanoplastia e o turismo religioso, impulsionado pelas mais de dois milhões de pessoas que visitam anualmente a Estátua do Padre Cícero localizada no Horto e vários outros pontos turísticos ligados à figura religiosa. Notável visibilidade atraiu para Juazeiro grandes empresas de comércio atacadista e de varejo, estimulando consumidores de outras cidades e até de estados vizinhos a frequentarem a cidade com o intuito de comercializar os mais diversos produtos.

Com uma expansão tão rápida em um espaço territorial relativamente pequeno, surgem na cidade problemas de natureza urbana como a implantação de loteamentos irregulares, falhas no sistema de tráfego de veículos, comprometimento no abastecimento de água em vários bairros, além do baixo percentual de esgotamento sanitário adequado. Por

vezes, tais insuficiências acabam provocando problemas maiores e sendo noticiados por meios jornalísticos: “Explosão evidencia falta de controle com loteamentos em Juazeiro do Norte” (DIÁRIO DO NORDESTE, 2020).

Outro ponto negativo das políticas públicas de urbanismo de Juazeiro é demonstrado no índice nacional de saneamento básico e serviço de distribuição de água. A manchete do G1 CE (2016) mostra que “Caucaia e Juazeiro, no CE, aparecem em ranking negativo de saneamento”. A notícia relata que na lista das 100 maiores cidades do Brasil, Juazeiro do Norte aparece na posição 95 no ranking de serviços de saneamento básico. Segundo o levantamento, apenas 21,1% da população juazeirense possui serviço adequado de esgoto, enquanto que 23,8% tem acesso à água tratada encanada.

Problemas de infraestrutura urbana não são exclusividades de Juazeiro do Norte, pelo contrário, grande parte das cidades brasileiras sofre com a falta de planejamento ou falhas na execução de políticas públicas desse tipo. Até mesmo metrópoles como São Paulo - SP possuem sérios problemas de urbanização. Notícias do tipo “Chuva em SP provoca morte, alagamentos e transbordamento de córregos” (G1 SP, 2020) se tornam cada vez mais comuns em razão dos problemas de infraestrutura urbana.

3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE PLANO DIRETOR

O Direito Urbanístico é uma disciplina jurídica composta por uma série de normas avulsas. Seu estudo é centralizado em dois eixos fundamentais: A construção histórica do espaço e os problemas geográficos ocasionados pelo processo urbano. Para Silva (2010, p. 19) “O conceito de ‘urbanismo’ é, portanto, estreitamente ligado à *cidade* e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade”.

Dentro da Constituição Federal, o artigo 182 inaugura o conceito de *propriedade* ligado à sua função social. Vejamos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ainda dentro da Constituição Federal, o artigo 21, XX estabelece à União a competência de instruir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. A partir daí notou-se a necessidade de uma lei mais

direcionada, capaz de abraçar as necessidades inerentes às cidades diante de um processo de expansão cada vez mais dinâmico.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) surge com o propósito central de definir regras gerais da política urbana brasileira. Dentro dessa lei, o plano diretor se destaca por ser o instrumento básico competente para aplicar de forma efetiva os princípios previstos no Estatuto, sendo a sua edição competência do poder municipal. De acordo com SILVA (2010), o plano diretor busca ordenar o desenvolvimento econômico, territorial e físico do espaço, sempre buscando a satisfação comum dos habitantes.

O plano diretor possui metas mais amplas e outras direcionadas dentro da esfera municipal, sendo essas últimas relacionadas às características peculiares de cada espaço, como o tamanho do território, a situação industrial e as variáveis da natureza. Sua previsão legal, além de estar contida no artigo 182, § 1º da Constituição Federal, encontra-se no artigo 4º, III, *a* do Estatuto da Cidade.

O município de Juazeiro do Norte – CE apesar de possuir um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, regulamentado como Lei Municipal nº 2.572/2000, encontra-se há pelo menos dez anos desatualizada, pois como bem prevê o artigo 40, § 3º do Estatuto da Cidade:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

A necessidade de revisão de um documento tão importante para o município e seus habitantes se mostra ainda mais evidente frente ao crescimento populacional da cidade. No ano em que o plano diretor foi elaborado (2000), a cidade de Juazeiro possuía uma população de 212.133 habitantes (IBGE, 2000). Já em 2019, a estimativa realizada pelo mesmo órgão aponta uma população de 274.207 habitantes. Isso equivale a um aumento significativo de mais de 20% no número de habitantes em menos de vinte anos, o que por si só demonstra o grande crescimento da cidade nos últimos anos.

Arelado a isso, o crescimento econômico de Juazeiro também sustenta a necessidade de uma revisão no espaço urbano do município. Dados do IBGE mostram que entre os anos de 2007 e 2017, foram abertas 744 novas empresas no município. Proporcionalmente falando, esse aumento é maior do que o registrado pela capital do estado, Fortaleza, no mesmo intervalo de tempo (IBGE, 2017).

Outra mudança perceptível nos últimos anos é o sistema viário da cidade. Com o aumento do número de veículos circulando, se fez necessário repensar formas de melhoria no deslocamento de veículos e pedestres. Empreendido pela Secretaria de Cidades do Estado, o Anel Viário representa um avanço infraestrutural importante não só para Juazeiro, como também para os municípios de Crato, Barbalha, Caririáçu e Missão Velha, já que é grande o número de veículos vindos desses municípios circulando na cidade. Segundo a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará, o custo total da obra é de R\$ 55,7 milhões (SEINFRA, 2017).

O processo de urbanização mostra-se cada vez mais espontâneo, e que por gerar impactos ambientais e sociais, necessita ser feito por intermédio do Estado. Porém, é imprescindível também que o poder público mantenha-se atento às mudanças no funcionamento prático do espaço urbano, para que não haja um grande distanciamento entre o que é planejado e o que é executado em termos de políticas públicas. Além disso, é importante que essas políticas públicas estejam pautadas em princípios da Sustentabilidade.

Segundo Mota (1999, p.22):

O Planejamento deve se realizar com base na concepção de desenvolvimento sustentável, assim entendido, aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

Na prática, o espaço físico municipal está longe de ser o mesmo de vinte anos atrás. Juazeiro do Norte aos poucos vem se tornando uma cidade cada vez mais vertical, já que os loteamentos situados na cidade esbarram e, por vezes, ultrapassam as divisas com os municípios vizinhos.

3.4 A (DES)CONEXÃO DO PLANO DIRETOR COM A REALIDADE DE JUAZEIRO DO NORTE

Apesar de se tratar da principal ferramenta de planejamento urbano a nível municipal, o plano diretor deve ser constituído de forma a contemplar não apenas as áreas urbanas. O município não é formado apenas pelos espaços urbanos: prédios, ruas, calçamentos, praças e residências. Para, além disso, existem os espaços “verdes”: as áreas de preservação ambiental, florestas, áreas rurais etc. O artigo 53 do plano diretor municipal estabelece condições prévias destinadas aos loteamentos a fim de prever possíveis causas de degradação ambiental. Assim dispõe:

Art. 53 - Para prevenção de possíveis causas de degradação ambiental, ficam os loteamentos sujeitos ao prévio licenciamento do órgão ambiental do Estado do Ceará, nos termos do art. 11 da Lei Estadual Nº 11.411, de 20 de dezembro de 1987.

Os artigos 24, 25 e 26 do plano diretor também se encarregam de disciplinar a implantação de atividades, obras ou empreendimentos capazes de provocar danos ao ambiente, seja ele rural ou construído, por meio do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Contudo, não é difícil perceber as irregularidades por parte dos empreendimentos imobiliários quanto às normas de preservação ambiental.

Um exemplo claro da relação entre a ineficiência de políticas públicas de urbanismo, em especial a falta de saneamento básico, e a degradação do meio ambiente é a situação do Rio Salgado, especificamente nos trechos próximos aos bairros Santo Antônio e Socorro. O pesquisador José Sabiá (2008) constatou em sua Tese de Doutorado em Engenharia, o grande número de poluentes despejados no rio Salgado por indústrias, curtumes, frigoríficos, e indústrias de galvanoplastia, além de efluentes domésticos. Além disso, verificou-se a presença de barramentos no rio em períodos de estiagem, mudando o fluxo natural da água.

Casos como esse evidenciam uma violação ao que dispõe o plano diretor municipal, especificamente ao que prevê o artigo 47, II e VII. Vejamos:

Art. 47 - Nas diferentes zonas, o uso e a ocupação do solo urbano respeitarão os seguintes princípios:

(...)

II - proteger o meio ambiente e o patrimônio cultural como condicionamento da ocupação do solo;

(...)

VII - preservar os espaços naturais de natureza sensível e drenagem natural;

Outro problema constante na cidade de Juazeiro está ligado à rede de águas pluviais. Bairros como a Lagoa Seca, considerada uma das regiões mais valorizadas da cidade, são constantemente afetados pelas chuvas de médio e grande porte. A maioria dos alagamentos é ocasionada pela poluição dos esgotos e pela incapacidade de suportar grandes volumes de água por parte das galerias pluviais. A manchete do Diário do Nordeste (2020) “Chuva de 133 milímetros causa estragos em Juazeiro do Norte” evidencia a necessidade de ações interventivas por parte do poder público no que tange ao tratamento das águas pluviais.

Mesmo não possuindo um dispositivo específico dentro do plano diretor que trate sobre a rede de tratamento de águas pluviais, é evidente a necessidade da existência e o

respectivo funcionamento de um sistema de tratamento de água provenientes das chuvas para a garantia da qualidade de vida dos moradores. Ainda assim, o artigo 6º, V, estabelece como objetivo estratégico do plano diretor de desenvolvimento urbano assegurar a prestação de serviços públicos igualitários e eficientes, sendo possível a inclusão à interpretação desse dispositivo de ações capazes de solucionar os problemas supracitados.

Em relação ao sistema viário da cidade, existem pontos importantes a serem analisados. O primeiro deles é a frota de veículos da cidade que, segundo dados do DETRAN-CE (2020), equivale ao total de 127.956 veículos. Se comparado com o senso do IBGE (2010), a cidade possui uma média de um veículo para cada 1.95 habitantes. Algumas das principais causas atreladas a esse dado podem ser a baixa atratividade e a ineficiência dos transportes públicos de Juazeiro do Norte. É importante destacar que a baixa adesão aos instrumentos de transporte público contribui para o aumento no número de acidentes de trânsito, elevação nas taxas de poluição, problemas de congestionamento e degradação das ruas e avenidas da cidade.

Outro fato que agrava o número citado anteriormente é o de veículos da população flutuante que visita a cidade diariamente. Acerca da utilização e preservação do transporte público municipal, o plano diretor estabelece em seu artigo 13, § 2º, I e VIII:

Art. 13 - A implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte observará as diretrizes gerais e políticas traçadas nos seus dois componentes: Plano Estratégico e Plano de Estruturação Urbana.

(...)

§ 2º - Constituem políticas básicas quanto ao sistema de transporte e acessibilidade:

I - implantar sistema de transporte público de alta acessibilidade, ligando as Unidades de Vizinhança entre si e essas aos equipamentos centrais de uso comum;

(...)

VIII - incentivar o uso do transporte público em toda sua plenitude, através da criação de rotas eficazes e paradas racionais.

Tal problema é potencializado nos períodos de romarias que ocorrem geralmente nos meses de fevereiro, setembro e novembro. Durante esses eventos, além de ocorrer uma sobrecarga no sistema de transporte público, o número de veículos circulando dentro da cidade cresce consideravelmente, elevando a possibilidade de ocorrências de acidentes de trânsito.

Outros pontos específicos do plano diretor merecem atenção e denotam a necessidade de sua revisão, como por exemplo, o artigo 13, § 1º, III:

Art. 13 - A implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte observará as diretrizes gerais e políticas traçadas nos seus dois componentes: Plano Estratégico e Plano de Estruturação Urbana.

§ 1º - Constituem diretrizes básicas quanto ao uso do solo, desenho urbano e forma da cidade:

[...]

III - incentivar a permanência e o incremento da moradia na zona central.

O município de Juazeiro surgiu e desenvolveu-se a partir da região central, o que provocou desde cedo um grande número de residentes em um espaço criado sem nenhum tipo de planejamento adequado. Ao longo dos anos, a região central passou a ser dominada por estabelecimentos comerciais. Segundo dados do IBGE (2017), Juazeiro possui 5.879 empresas cadastradas, sendo que grande parte dessas está localizada na região central da cidade. Portanto, incentivar a criação e adesão de moradias na zona central da cidade não se mostra razoável, uma vez que essa área já apresenta um inchaço no número de unidades ocupadas.

Outra consequência ocasionada pela não revisão de um documento tão importante para o município é a não atualização de dados relevantes acerca da eficiência dos instrumentos públicos. O Plano de Organização Territorial (2000) fornece dados relativos a 37 bairros na cidade de Juazeiro do Norte. Contudo, a Lei Municipal nº 4.954/2019 alterou o perímetro e a divisão de bairros da cidade, além de estabelecer novos distritos aos limites municipais. Segundo a lei, Juazeiro do Norte passou a ter 43 bairros, o que faz com que pelo menos seis bairros não estejam inseridos no plano diretor. Outro documento anexo ao plano diretor, o Plano de Transporte e Acessibilidade (2000), mostra-se ultrapassado em razão do surgimento de novas vias urbanas, mudança no sentido de tráfego e a criação de novas linhas de ônibus dentro da cidade. Alguns bairros que hoje possuem linhas de transporte público também não se encontram inseridos na planta urbana anexa ao plano diretor.

A zona rural acaba se tornando um ponto interessante a ser destacado dentro dessa análise já que algumas áreas tidas anteriormente como pertencentes à zona rural foram convertidas em bairros por meio da Lei nº 4.954/19, como é o caso do Bairro Carité, o que faz com que aos poucos Juazeiro do Norte se torne uma cidade predominantemente urbana.

3.5 A NECESSIDADE DE UM PLANO DIRETOR COMPATÍVEL COM A REALIDADE URBANA DO MUNICÍPIO

A eficácia das políticas públicas está diretamente ligada à realização de ações estratégicas capazes de compreender a sua importância e aplicação no contexto prático ao

qual estão inseridas. Torna-se pouco relevante possuir um plano diretor pensado sob uma perspectiva de vinte anos atrás, visto a agilidade com que as mudanças acontecem na realidade. A respeito disso, Da Silva e Souza-Lima (2010) pontuam que não se pode apenas planejar políticas públicas sem antes avaliar a necessidade local. Ações planejadas e organizadas poupam recursos e, na maioria das situações, são resolutivas.

Mesmo possuindo uma planta urbana elaborada em 2018, as políticas traçadas para as demandas específicas provenientes de cada área da cidade não pode ser atendida de forma eficaz porque não encontram regulamentação para tal. É importante que o poder público municipal não só elabore planejamentos estratégicos a fim de atender as demandas socioambientais da cidade, mas que também desenvolva medidas capazes de fiscalizar e atualizar periodicamente as metas elencadas no intuito de manter a menor distância possível entre o que é planejado e o que é executado em termos de políticas públicas.

A elaboração de um novo plano diretor representa um compromisso também com o desenvolvimento sustentável do espaço urbano. Sachs (2004) esclarece que o desenvolvimento sustentável exerce influência nas comunidades e nas próprias pessoas, ao passo em que respeita os limites do meio ambiente natural.

Em um mero exercício de imaginação, o próprio senso comum consegue perceber que uma pessoa que cansa menos para chegar ao trabalho, produz mais; se demora menos tempo no trânsito, tem mais tempo para o lazer e a família. Uma rua bem iluminada é menos propensa a ser um local de crime que aquela sem iluminação, entre tantas outras situações.

Em relação ao sistema de transporte público, é cabível a elaboração de um novo Plano de Transporte e Acessibilidade, uma vez que existe hoje na cidade apenas uma empresa de ônibus responsável por cobrir todas as linhas da cidade. Além disso, ao analisar o desenho viário da cidade, nota-se que foram acrescentadas várias ruas e avenidas que hoje fazem parte da rota de transporte público da cidade.

Por sua vez, os problemas relacionados à ineficiência do tratamento das águas pluviais e o sistema de saneamento básico da cidade, não restam muitas alternativas senão um investimento por parte do poder público em melhorias nessa área, já que a cidade se expandiu sem que fossem feitos investimentos relevantes desse tipo, com exceção de alguns loteamentos particulares que dispõe desse instrumento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram dois os questionamentos norteadores dessa pesquisa: Quais os impedimentos inerentes à elaboração de um plano diretor efetivo para a cidade de Juazeiro? E quais os impactos causados por essa omissão na vida da população e no funcionamento dos instrumentos públicos? É em torno dessas indagações que o objetivo geral do estudo é construído. Compreender os impactos que a ausência de um plano diretor eficaz provoca na vida cotidiana de um centro urbano relevante como Juazeiro do Norte se torna imprescindível dado o período de tempo em que a cidade encontra-se alheia a uma legislação urbana pertinente.

No decorrer do trajeto metodológico, foi possível entender como a legislação competente observa casos como o de Juazeiro do Norte. Com o levantamento dos dados estatísticos foi possível enxergar mais claramente de que forma a ineficiência de certos mecanismos de infraestrutura urbana, como o sistema de transporte público e a rede de saneamento básico, impactam das mais variadas formas na vida das pessoas.

A relevância dessa pesquisa para a ciência jurídica reside no fato de que são poucos os trabalhos desenvolvidos por pesquisadores da região do Cariri a respeito dos planos diretores de suas respectivas cidades. Por estar previsto constitucionalmente, o plano diretor é uma norma essencial para os municípios que se enquadram nos requisitos exigidos para a sua criação. O desinteresse por parte das prefeituras para com a sua elaboração podem ocasionar problemas de difícil reparação e de grande prejuízo para os seus habitantes, tais como a ineficiência do sistema de transporte público e ausência de espaços públicos de convivência adequados. Além disso, é a partir do plano diretor que, muitas vezes, o município é capaz de identificar seus maiores potenciais e suas eventuais dificuldades.

Os resultados aqui expostos, obtidos por meio dos levantamentos realizados ao longo do texto, evidenciam a correlação presente entre a forma como uma cidade lida com a legislação pertinente ao seu funcionamento e os resultados práticos obtidos no que diz respeito à efetivação, ou não, das suas políticas públicas.

Porquanto, importante é salientar o enorme caminho a ser percorrido pelo município de Juazeiro do Norte na busca por um modelo eficiente de funcionamento que forneça mecanismos urbanos capazes de atender as demandas populacionais, respeitando os princípios constitucionais e sustentáveis com os quais firmou compromisso ao elaborar o seu plano diretor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/CON1988.pdf Acesso em: 21 mai. 2020.

Departamento Estadual de Trânsito do Ceará (DETRAN CE) – 2020. Disponível em: https://www.detran.ce.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/frota_veiculos_municipios_2020.pdf Acesso em: 12 jun. 2020.

DIÁRIO DO NORDESTE, Chuva de 133 milímetros causa estragos em Juazeiro do Norte. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/chuva-de-133-milimetros-causa-estragos-em-juazeiro-do-norte-1.2226889>. Acesso em: 12 de jun. 2020.

_____. Explosão evidencia falta de controle com loteamentos em Juazeiro do Norte. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/explosao-evidencia-falta-de-controle-com-loteamentos-em-juazeiro-do-norte-1.2220803>. Acesso em: 10 de jun. 2020.

ESTATUTO DA CIDADE. Guia para implementação pelos municípios e cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 272p.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GRIEP, M. M.; BERNARDY, R. J. *A evolução histórica dos direitos e da urbanização para a formulação do conceito de um direito à cidade*. Chapecó. Revista do programa de pós-graduação em direito da UFC, v. 37.2 – p. 163 – 172 jul./dez. 2017.

G1 CE, Caucaia e Juazeiro, no CE, aparecem em ranking negativo de saneamento. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/03/caucaia-e-juazeiro-no-ce-aparecem-em-ranking-negativo-de-saneamento.html>. Acesso em: 10 de jun. 2020.

G1 SP, Chuva em SP provoca morte, alagamentos e transbordamento de córregos. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/12/23/cge-decreta-estado-de-alerta-para-transbordamento-em-santo-amaro.ghtml>. Acesso em: 10 de jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). CENSO 2000. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/83/cd_2000_caracteristicas_populacao_amostra.pdf Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. CENSO 1991. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25089-censo-1991-6.html?edicao=25090&t=series-historicas> Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. CENSO 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama> Acesso em: 27 mai. 2020.

_____. PESQUISA 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/pesquisa/19/29761?ano=2017> Acesso em: 27 mai. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). 2012. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/01/Juazeiro_do_Norte.pdf Acesso em: 21 mai. 2020.

_____. 2016. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/ipece_informe_142_17_Dez2018.pdf Acesso em: 27 mai. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE – CE. LEI MUNICIPAL N° 2.572, de 08 de setembro de 2000. Institui o Plano Diretor municipal. Disponível em: www.juazeiro.ce.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE – CE. LEI MUNICIPAL N° 4.954, de 18 de março de 2019. Disponível em: <https://juazeiro.ce.gov.br/Prefeitura/Legislacao-2019/> Acesso em: 19 jun. 2020.

_____. Plano de Transporte e Acessibilidade Urbana. 2000. Disponível em: https://pdpjuazeiro.files.wordpress.com/2012/03/peu_m02_transportep_jua.pdf Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. Plano de Organização Territorial. 2000. Disponível em: <https://pdpjuazeiro.files.wordpress.com/2012/03/organizac3a7c3a3o-territorial.pdf> Acesso em: 10 jun. 2020

LEITE, C. *Cidades Sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. 1º ed. Porto Alegre: BOOKMAN, 2012. 264p.

MOTA, S. *Urbanização e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: ABES, 1999. 353p.

SABIÁ, R. J. *Estudo do padrão de emissão de poluentes para o enquadramento de rios intermitentes: estudo de caso do Rio Salgado, Ce*. 2008. 101 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil: Saneamento Ambiental)-Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 1º ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 152p.

SANTOS, M. *A Urbanização Brasileira*. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1993. 155p.

SEINFRA. Governo do Ceará entrega Anel Viário do Cariri e restauração de estrada que liga os municípios Potengi e Campos Sales. Disponível em: <https://www.seinfra.ce.gov.br/2017/12/04/governo-do-ceara-entrega-avenida-do-contorno-em-juazeiro-do-norte-e-restauracao-de-estrada-que-liga-os-municipios-pontengi-e-campos-sales/>. Acesso em: 09 de jun. 2020.

SILVA, da C. L.; SOUZA-LIMA, da J. E. *Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. 1º ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 177p.

SILVA, J. A. da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo MALHEIROS EDITORES, 2010, 470p.

UGEDA JÚNIOR, J. C. *Planejamento da paisagem e planejamento urbano: reflexões sobre a urbanização brasileira*. Revista Mato-Grossense de Geografia - Cuiabá - v. 17, n. 1 - p. 101 - 116 - jan/jun 2014.

WALKER, D. *Pequena Biografia do Padre Cícero*. 5º ed. Juazeiro do Norte: Fonte Digital, 1999. 25p.