



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**VICTOR MANOEL DE BRITO FERNANDES VIEIRA**

**AS MODIFICAÇÕES DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA À  
LUZ DO DIREITO À CIDADE**

**FORTALEZA**

**2013**

VICTOR MANOEL DE BRITO FERNANDES VIEIRA

AS MODIFICAÇÕES DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA À LUZ  
DO DIREITO À CIDADE

Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Direito da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Thiago Arruda Queiroz  
Lima

FORTALEZA

2013

VICTOR MANOEL DE BRITO FERNANDES VIEIRA

AS MODIFICAÇÕES DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA À LUZ  
DO DIREITO À CIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Me. Thiago Arruda Queiroz Lima (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Raquel Coelho Lenz Cesar  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Márcio Ferreira Rodrigues Pereira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha família.

Ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, por sua postura crítica perante a dogmática jurídica e sua contribuição para a luta e o debate em torno do direito a cidades mais justas, harmoniosas e sustentáveis.

Ao povo brasileiro, tão aviltado em seus direitos. Sua mobilização trará consigo sua redenção e o fim das profundas iniquidades que o atingem impiedosamente.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o ponto culminante de uma escalada que se iniciou há muitos anos, bem antes de eu ouvir pela primeira vez o termo “direito à cidade”. Àqueles que contribuíram para que eu aqui chegasse, meus agradecimentos.

Ao Prof. Me. Thiago Arruda Queiroz Lima, antigo companheiro de NAJUC, pelo ótimo esforço como orientador, sempre buscando conferir maior qualidade argumentativa e solidez metodológica aos textos que eu lhe repassava. As deficiências deste trabalho são todas minhas, enquanto várias das qualidades podem ser creditadas ao Prof. Arruda.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Raquel Coelho Lenz Cesar, por dispor de seu tempo para avaliar este trabalho, pela boa relação que desenvolvemos ao longo dos últimos quatro anos e pelo pronto atendimento ao pedido de participação na banca avaliadora desta monografia.

Ao Prof. Me. Márcio Ferreira Rodrigues Pereira, por dispor de seu tempo para avaliar este trabalho e por seu magistério na Faculdade de Direito, que em pouco tempo já tem levado aos estudantes da casa novas e importantes ideias acerca dos fenômenos jurídicos.

A minha mãe, Antônia Soares de Brito Fernandes Vieira (Nice), exemplo de disposição para o trabalho e cuidado com os filhos, que sempre me protegeu, me acolheu e me tentou apontar os melhores caminhos. Seu enorme amor pelo povo de sua terra natal, Aiuaba (CE), e seu orgulho de pertencer ao sertão de nosso Estado são qualidades que admiro profundamente e que busco também carregar.

A meu pai, Manoel Sebastião Fernandes Vieira, incondicionalmente pernambucano, pelos momentos alegres que sua costumeira descontração sempre me proporcionou e pelo excelente gosto musical que me transmitiu. Com ele, aprendi a ter grande orgulho do fato de em minhas veias correr sangue de Pernambuco.

A meu irmão, Lauro César de Brito Fernandes Vieira, pelo companheirismo, pelas brincadeiras nestes anos todos e pelos embates político-ideológicos, que constantemente me incentivam a estudar um pouco mais.

Às minhas avós, Tereza Mendes e Maria Soares de Barros (Zeza), pelo amor e pelo exemplo de condução de suas famílias.

A meus primos e primas, pela irmandade indelével que constituímos.

A meus tios e tias, pelos conselhos atenciosos, pelo cuidado paternal e pelo carinho de sempre.

À minha namorada, Lia Bezerra Araújo Souza, presença especial e contínua durante os anos de Faculdade de Direito, pelo amor, pela companhia, pela compreensão, pela

ternura, pela atenção, pelo incentivo e pela generosidade. Não houve motivo maior que ela para que eu sentisse felicidade ao frequentar os corredores da universidade. Aquilo que temos compartilhado jamais será esquecido. Esse carinho também é extensível a seus pais, Antônio Araújo Souza e Ana Lúcia Bezerra, e a seu irmão, Alberto Vitor, cujas presenças tornam este relacionamento ainda mais prazeroso.

A todos os companheiros atuais e anteriores do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, com os quais aprendi lições políticas, jurídicas e de vida inestimáveis, que enriqueceram sobremaneira minha passagem pela Faculdade. Agradecimento especialmente afetuoso vai para as companheiras Lia Bezerra Araújo Souza, Mayara Moreira Justa, Renata Catarina Costa Maia e Marília Passos Apoliano Gomes (minha “madrinha” de NAJUC). Todos os elogios aqui feitos são também válidos para os membros do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU-UFC), do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular (SAJU-UNIFOR) e do Programa de Assessoria Jurídica Estudantil (PAJE-URCA), projetos de extensão que compõem a Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária do Ceará (REAJU).

Aos professores e colegas que encontrei em todos os espaços nos quais estudei, especialmente aos amigos Antônio Soares Martins Neto (Colégio Vitória, Crateús-CE) e Dillyane de Sousa Ribeiro, Cláudio Manoel Leite, Nicole Rocha Wirtzbiki, Germano Franklin Correa, Paula Pinto Firmeza, Caroline Maria Arruda, João Victor Duarte e Maria Maria Catarina Barros (Colégio Christus, Fortaleza-CE).

Aos colegas da Faculdade de Direito da UFC, pela amizade e pelo convívio durante uma caminhada repleta de realizações, obstáculos e aprendizado. Não serão citados nominalmente para garantia de que nenhum seja esquecido. De fato, nada poderá apagar o que vivemos nestes cinco anos. Espero que possamos nos encontrar ainda outras tantas vezes.

Aos funcionários da Faculdade de Direito, especialmente Margarida da Silva Alves, Jothe Frota, Osmildo Moreira Clemente, João Vieira Melo (*in memoriam*), Cristiany Maia, Moisés Souza (Xuxu) e Seu Moura.

Aos profissionais da Divisão de Cálculos do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região e das 26ª e 4ª Varas da Justiça Federal no Ceará, órgãos nos quais fui estagiário e nos quais muito aprendi sobre a prática jurídica. Agradecimento especial ao Assessor Carlos Célio Roque, da 26ª Vara da Justiça Federal no Ceará, funcionário exemplar que me repassou lições importantíssimas.

Ao mandato do Vereador João Alfredo e especialmente à sua assessora Maria Gabriela Lima, por terem fornecido documentos e informações preciosas sobre a tramitação das leis modificadoras do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Sem eles, completar esta monografia não teria sido possível.

Por fim, mas não menos importante: ao sofrido povo brasileiro, que custeou minha formação na Universidade Federal do Ceará e do qual sou devedor. Que esta monografia e meus futuros trabalhos possam sempre atender aos interesses daqueles que são explorados e oprimidos pela força do poder econômico.

“A cidade apresenta suas armas  
Meninos nos sinais, mendigos pelos cantos  
E o espanto está nos olhos de quem vê  
O grande monstro a se criar”.

(Herbert Vianna, *Selvagem*, 1986)

## RESUMO

Esta monografia analisa as alterações legislativas realizadas, nos últimos anos, na lei de desenvolvimento urbano municipal, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, buscando verificar se elas favorecem ou não o cumprimento do direito à cidade na capital cearense. Trata da questão urbana brasileira e traz uma conceituação do direito à cidade, demonstrando como ele se apresenta no ordenamento jurídico pátrio. A partir da análise da disputa política entre as classes sociais pela cidade de Fortaleza, bem como da norma urbanística municipal, é possível entender a que interesses as modificações no Plano Diretor atendem. A metodologia utilizada foi composta por levantamentos bibliográficos e documentais, incrementados pela experiência do autor como membro do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC) que acompanhou o processo de elaboração do Plano em questão e presenciou o debate político que se deu à época. São feitos comentários, ainda, sobre o processo de urbanização no Brasil e, especificamente, em Fortaleza, como forma de compreender as bases de alguns dos problemas sociais enfrentados nas cidades brasileiras na atualidade.

**Palavras-chave:** Plano Diretor Participativo de Fortaleza; direito à cidade; questão urbana; Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

## **ABSTRACT**

This monograph analyzes the recent changes carried on the municipal law of urban development, the Participatory Master Plan of Fortaleza, seeking to verify whether or not they favor the fulfillment of the right to the city in the capital city of Ceara. Speaks about the Brazilian urban issue and brings a conceptualization of the right to the city, demonstrating the ways it is presented in the national and municipal laws. This work analyzes the political divide between the social classes in the city of Fortaleza to understand what interests the changes in the Master Plan are subjected to. The methodology consisted of bibliographic and documentary research, enhanced by the author's experience as a member of the Center for Community Legal Advice (NAJUC) who accompanied the process of creation of the plan in question and witnessed the political debate that took place at the time. There are still some comments on the process of urbanization in Brazil and specifically in Fortaleza, in order to understand the basis of some of the social problems faced in Brazilian cities today.

**Keywords:** Participatory Master Plan of Fortaleza; right to the city; Brazilian urban issue; Special Zones of Social Interest.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação civil pública
BNH	Banco Nacional de Habitação
CE	Ceará
CF/88	Constituição Federal de 1988
COMHAP	Conselho Municipal de Habitação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LC	Lei Complementar
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NAJUC	Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PD	Plano diretor
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PL	Projeto de lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PT	Partido dos Trabalhadores
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Ceará
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UFC	Universidade Federal do Ceará
VLT	Veículo leve sobre trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>Referencial teórico</b> .....	03
<b>Metodologia</b> .....	05
<b>1. URBANIZAÇÃO E QUESTÃO URBANA</b> .....	08
<b>1.1 Urbanização, evolução histórica das cidades e surgimento da cidade industrial</b> .....	08
<b>1.2 Urbanização e questão urbana no Brasil: breve histórico</b> .....	13
<i>1.2.1 A urbanização no Brasil-colônia</i> .....	13
<i>1.2.2 A Lei de Terras</i> .....	14
<i>1.2.3 A urbanização brasileira do final do século XIX ao início do século XX</i> .....	16
<i>1.2.4 As políticas urbanas de meados do século XX até o século XXI</i> .....	18
<i>1.2.5 A questão urbana brasileira na atualidade</i> .....	22
<i>1.2.5.1 Concentração de renda e desigualdade social</i> .....	23
<i>1.2.5.2 Segregação entre “cidade formal” e “cidade informal” e periferização da população mais pobre</i> .....	24
<i>1.2.5.3 Déficit habitacional e descumprimento da função social da propriedade urbana</i> .....	27
<i>1.2.5.4 Especulação imobiliária e escalada do preço das terras</i> .....	28
<i>1.2.5.5 Inexistência de uma gestão metropolitana eficiente da política urbana</i> .....	30
<i>1.2.5.6 Conclusão</i> .....	31
<b>2. A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE</b> .....	34
<b>2.1 O Direito Urbanístico no Brasil</b> .....	34
<b>2.2 Antecedentes da nova ordem jurídico-urbanística</b> .....	36
<i>2.2.1 A reforma urbana</i> .....	37
<b>2.3 A nova ordem jurídico-urbanística brasileira</b> .....	39
<b>2.4 A Constituição Federal de 1988 e sua Política Urbana</b> .....	40
<b>2.5 O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)</b> .....	41
<i>2.5.1 O direito a cidades sustentáveis</i> .....	42
<i>2.5.2 A gestão democrática da política urbana</i> .....	42
<i>2.5.3 Ordenação e controle do uso do solo</i> .....	45
<i>2.5.4 Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização</i> .....	46
<i>2.5.5 Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos</i> .....	47

2.5.6 Necessidade de audiência das populações atingidas no processo de implantação de empreendimentos que possam afetar negativamente a vizinhança .....	47
2.5.7 Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda .....	48
2.5.8 Conclusão .....	49
2.6 Os planos diretores municipais .....	49
2.7 O direito à cidade .....	52
2.7.1 O direito à cidade em Henri Lefebvre .....	54
2.7.2 O direito à cidade no ordenamento jurídico .....	55
2.7.3 A proteção judicial ao direito à cidade .....	59
<b>3. A QUESTÃO URBANA EM FORTALEZA E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO .....</b>	<b>63</b>
3.1 Breves considerações sobre o processo de ocupação e urbanização de Fortaleza .....	63
3.2 A questão urbana em Fortaleza na atualidade .....	71
3.3 O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009) .....	73
3.4 Plano Diretor “Participativo”? .....	75
3.5 As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, outras conquistas populares no PDPFor e o problema de sua efetivação .....	78
3.6 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza e o direito à cidade .....	80
<b>4. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA .....</b>	<b>83</b>
4.1 A Lei Complementar nº 76/2010 .....	83
4.1.1 Histórico .....	83
4.1.2 Conteúdo da Lei .....	86
4.1.3 A composição do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar .....	87
4.1.4 A hipótese de interferência da Prefeitura Municipal na ZEIS por meio de Decreto ..	89
4.1.5 Conclusão .....	92
4.2 A Lei Complementar nº 101/2011 .....	93
4.2.1 Histórico .....	93
4.2.2 Conteúdo .....	94
4.2.3 O veto parcial ao projeto de lei .....	95
4.2.4 A ausência de participação popular .....	96
4.2.5 Modificação de índices e valorização sem causa .....	97

<i>4.2.6 O retorno à antiga Lei de Uso e Ocupação do Solo</i> .....	98
<i>4.2.7 Conclusão</i> .....	102
<b>4.3 A Lei Complementar nº 108/2012</b> .....	103
<i>4.3.1 Histórico</i> .....	103
<i>4.3.2 Conteúdo</i> .....	104
<i>4.3.3 A exclusão de terrenos vazios localizados dentro dos perímetros das ZEIS 1</i> .....	105
<i>4.3.4 A exclusão de imóveis ocupados por qualquer atividade, localizados dentro dos perímetros das ZEIS 1</i> .....	108
<i>4.3.5 A questão da disciplina legal das áreas não enquadradas como ZEIS 1</i> .....	109
<i>4.3.6 A ausência de definição do órgão que ficará responsável por determina a retirada do terreno ou imóvel do perímetro da ZEIS 1</i> .....	110
<i>4.3.7 A ausência de participação popular</i> .....	111
<i>4.3.8 Conclusão</i> .....	111
<b>4.4 O Plano Diretor alterado e a efetivação do direito à cidade</b> .....	112
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	118
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	120
<b>ANEXOS</b> .....	131
ANEXO A – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 1988 (excertos) .....	131
ANEXO B – LEI FEDERAL nº 10.257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE (excertos) .....	135
ANEXO C – LEI COMPLEMENTAR nº 62/2009 – PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA (excertos) .....	140
ANEXO D – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL nº 76/2010 .....	154
ANEXO E – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL nº 101/2011 .....	156
ANEXO F – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL nº 108/2012 .....	166

## INTRODUÇÃO

A urbanização foi e tem sido um dos acontecimentos sociais e econômicos mais destacados nas últimas décadas, em todo o mundo<sup>1</sup>. Encarada, muitas vezes, como símbolo de progresso e desenvolvimento, é também verdade que ela tem acarretado, diante das circunstâncias, problemas sociais de vulto, mormente nos países de capitalismo periférico.

Dentre tais mazelas surgem, principalmente, problemas de moradia, de saneamento básico, de escassez de serviços e equipamentos públicos de qualidade. No Brasil, o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, infelizmente não se furta a este padrão: de acordo com o mais recente relatório da ONU-Habitat (2012, p. 45, gráfico 2.6), a cidade é a segunda cidade mais desigual de nosso país, no quesito distribuição de renda.

Diante da dimensão assumida pela questão urbana, a partir de meados do século XX, arquitetos, urbanistas, sociólogos e também juristas passaram a estudar a temática com cada vez mais afinco: os urbanistas, para verificar estratégias de planejamento urbano que pudessem solucionar questões como proliferação de assentamentos irregulares e precarização da mobilidade urbana; os cientistas sociais, para entender como a evolução das cidades do mundo está ligada às relações econômicas, sociais e culturais vigentes; os juristas, para produzir instrumentos legais que regulem as relações dos particulares com suas propriedades urbanas e que conduzam à formatação de políticas urbanas estatais.

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, lançou-se novo olhar sobre o tema, fazendo surgir não apenas novos estudos acadêmicos sobre os problemas de nossas cidades, mas gerando, inclusive, a aparição de todo um novo ordenamento jurídico-urbanístico, focado no **cumprimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade** e fundamentado no próprio texto constitucional, do qual decorreram novos diplomas, tais quais o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Medida Provisória nº 2.220/2001 (que regulamenta o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia), além de todos os novos planos diretores municipais aprovados durante a primeira década do século XXI.

A partir do surgimento de tal conjunto de normas reguladoras da produção e do desenvolvimento do espaço urbano, um amplo leque de instrumentos urbanísticos tem se mostrado à disposição dos Poderes da República, de modo a auxiliar na concretização das

---

<sup>1</sup> “A urbanização rápida foi seguramente um dos maiores fenômenos globais do século XX e, em que pese o declínio das atividades industriais que requerem a urbanização como suporte, as taxas de crescimento urbano vão continuar aumentando significativamente no século XXI, sobretudo no contexto do mundo em desenvolvimento” (FERNANDES, 2006a, p. 03).

políticas públicas voltadas à resolução dos problemas urbanos, em especial o déficit habitacional. Dentre eles, podemos citar a instituição de Imposto Territorial sobre Propriedade Urbana (IPTU) progressivo no tempo; a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a aplicação da desapropriação urbana como medida inibitória da especulação imobiliária, dentre outros. Esses institutos somente podem ser aplicados após previsão legal no Plano Diretor Municipal, obrigatório para larga parte dos Municípios brasileiros<sup>2</sup>.

Fortaleza, quinta maior cidade do Brasil, conta com uma variedade de problemas urbanos que são comuns às metrópoles brasileiras, atingidas por surtos de urbanização acelerada, daí a importância do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), norma fundamental de desenvolvimento urbano municipal, instituído em 2009, por meio da Lei Complementar nº 62/2009), após longo período de elaboração. Entendemos que, a partir de sua aplicação, vários problemas da capital cearense podem ser, se não solucionados, ao menos minimizados, tornando possível a existência de uma cidade mais justa e igualitária. Ocorre que o cumprimento do PDPFor, até agora, não se tem dado de maneira satisfatória (ou, como veremos, não se tem dado de forma alguma).

A (não) efetivação das normas do Plano Diretor fortalezense está inserida em um contexto político que opõe formas diferentes de se enxergar a cidade, associado a um embate entre classes sociais<sup>3</sup>. De um lado, o setor empresarial, notadamente ligado ao mercado imobiliário e à construção civil, defende a **mercantilização da cidade** em seus mais variados aspectos, de modo que o usufruto dos serviços e da infraestrutura urbana esteja submetido às leis de mercado; de outra banda, movimentos sociais defendem a noção de uma cidade que assegure a todos os seus habitantes o acesso aos bens urbanos e que se notabilize pela efetivação de direitos fundamentais e humanos, culminando com a efetivação do **direito à cidade**<sup>4</sup>, assegurado pela legislação urbanística brasileira.

A despeito do notório quadro de não cumprimento de boa parte de suas normas e da não utilização de muitos dos instrumentos nele previstos, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi, nos últimos tempos, alvo de polêmicas modificações legislativas que alteraram alguns aspectos significativos de seu texto. Levando em conta os princípios fundamentais e os objetivos do PDPFor, estabelecidos em seus arts. 3º e 4º, respectivamente, e considerando que

---

<sup>2</sup> Estatuto da Cidade: “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

<sup>3</sup> Este embate ideológico é abordado com maior vagar ao longo desta monografia, especialmente no Capítulo 3, que tratará do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

<sup>4</sup> O direito à cidade é tratado com maiores detalhes no ponto 2.7 desta monografia.

o (não) cumprimento do Plano está envolto por sérias questões políticas, sociais e econômicas, em especial o megaevento Copa do Mundo de 2014, o objetivo deste trabalho será analisar criticamente se tais alterações levadas a cabo estão em consonância com o objetivo de efetivação do direito à cidade. Desta forma, serão analisadas as duas leis que modificaram diretamente o Plano Diretor (Lei Complementar nº 101/2011 e Lei Complementar nº 108/2012), bem como uma lei que, conquanto não tenha modificado diretamente o texto do PDPFor, está a ele inteiramente associada (Lei Complementar nº 76/2010)<sup>5</sup>.

### Referencial teórico

Uma vez que esta monografia buscará avaliar as leis que alteraram o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, à luz da efetivação do direito à cidade, tem-se como ponto de partida teórico a noção de direito à cidade e o novo ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro.

A ideia de direito à cidade emerge na Europa, mormente a partir dos estudos do sociólogo francês Henri Lefebvre, por volta dos anos 1960. Juntamente com outros pesquisadores, como Manuel Castells e Jean Lojkine, seus escritos lideraram o surgimento de uma escola marxista francesa que repensou o desenvolvimento e os problemas urbanos sob a ótica das teorias de Karl Marx. Vêm de então as primeiras noções acerca de uma nova maneira de pensar as cidades dos países capitalistas, concluindo-se que elas são, em geral, formatadas em razão dos interesses econômicos e industriais<sup>6</sup>, com participação, por vezes, do urbanismo extremamente técnico e descolado da realidade. Como reação a esse modelo, Lefebvre propõe a ideia da existência de um *direito à cidade*, um direito à fruição da vida social, alternativo à sociedade urbana burocrática que se montava à época. Vários pontos dessa ideia foram assimilados por diversos estudiosos e legislações em todo o mundo. No Brasil, são clássicos os estudos do geógrafo Milton Santos acerca da desigualdade da urbanização latino-americana.

Uma vez que se fala em *direito à cidade*, não há como disfarçar a conexão do Direito com a questão urbana. No Brasil, o tratamento jurídico dado ao tema foi totalmente

---

<sup>5</sup> A análise detalhada do conteúdo de cada lei está presente no Capítulo 4, em tópicos específicos.

<sup>6</sup> “Essa crítica marxista sobre as múltiplas expressões da problemática urbana procurou demonstrar que nem o espaço, nem as organizações e (*sic*) nem os agentes estariam isentos da disputa econômica, política e ideológica da luta de classes, não podendo se desprender, de forma autônoma, da lógica estrutural do capital, na linha do que já tinha sido denunciado pelos primeiros marxistas” (SOUZA, 2005, p. 74).

renovado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê um capítulo sobre política urbana no título sobre a ordem econômica e financeira (Título VII, Capítulo II, arts. 182 e 183). De acordo com o art. 182, *caput*, “[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”. Verifica-se, de logo, que o Estado, em outros tempos um pouco mais distanciado da temática do crescimento urbano, passa ao papel de Estado interventor na política urbana, de modo a garantir a consecução de certos fins para a cidade.

A nova política urbana brasileira teve seus contornos idealizados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, conjunto de grupos de profissionais, movimentos sociais e intelectuais que apresentou à Assembleia Nacional Constituinte propostas para que o ordenamento brasileiro passasse a albergar em seu seio o direito à cidade, voltado especialmente ao direito social à moradia digna. Vários juristas que participaram e participam de tais articulações terão suas ideias apresentadas a seguir, como Edésio Fernandes, Betânia Alfonsin e Nelson Saule Júnior, dentre vários outros. As ideias destes estudiosos são profundamente respeitadas no que toca à utilização do Direito Urbanístico como um meio de efetivação do direito à cidade e de um modelo de desenvolvimento social mais igualitário e ambientalmente sustentável.

Estabelecida na Constituição uma nova disciplina para a questão urbana, tratou-se de elaborar uma lei que regulamentasse os dispositivos constitucionais pertinentes, o que foi feito por meio da Lei nº 10.257/2001, autodenominada Estatuto da Cidade. A norma, a mais importante do Direito Urbanístico brasileiro, ao lado dos planos diretores municipais, prevê uma série de princípios norteadores da atuação estatal na política urbana, bem como dispõe sobre uma série de instrumentos que podem ser usados na implementação das políticas urbanísticas.

Trazendo as discussões para a realidade do Município de Fortaleza, serão estudados vários aspectos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, de 2009. Tratar-se-á, ainda, sobre diversos dos problemas urbanos apresentados pela capital cearense, que se avultam a cada dia. Importante fonte de pesquisa sobre um tema tão específico é a produção acadêmica de vários membros dos cursos de Direito, Ciências Sociais e Arquitetura da Universidade Federal do Ceará (UFC): na Faculdade de Direito, destaque para os trabalhos dos alunos participantes de projetos de extensão envolvidos com a questão urbana, como o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), do qual participamos, e o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), com atuações voltadas para a temática das Zonas

Especiais de Interesse Social e os impactos das obras para a Copa do Mundo de 2014 no Município de Fortaleza; no curso de Ciências Sociais, são dignos de nota os trabalhos e grupos de estudos orientados pela Professora Linda Gondim; no curso de Arquitetura, é de grande relevância para o tema a produção oriunda do Programa de Educação Tutorial – ArqPET, sob orientação dos Professores Renato Pequeno e Clarissa Freitas. Na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), podemos citar o trabalho com movimentos sociais urbanos conduzido pelo Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular (SAJU).

Por fim, para melhor contextualizar a problemática urbana no Brasil como um todo, serão apresentadas, ainda, ideias sobre política urbana das renomadas pesquisadoras Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP) e ex-secretária executiva do Ministério das Cidades, e Raquel Rolnik, urbanista, também professora da USP e relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada (sua pesquisa formará a base de nossos argumentos acerca do papel dos megaeventos no desenvolvimento urbano). Os estudos de ambas realizam diagnósticos atuais e críticos da política urbana brasileira, a qual tem sido julgada insuficiente, sobretudo no plano habitacional.

## **Metodologia**

A pesquisa se deu essencialmente por meio de consultas bibliográficas e documentais, tendo havido ainda o recurso a diversas notícias veiculadas pela mídia local nos últimos anos, com informações sobre as negociações políticas em torno do Plano Diretor e os crescentes problemas urbanos da capital cearense.

Metodologicamente, buscamos analisar o fenômeno urbano como algo que se constrói a partir das relações entre as classes sociais que disputam a cena política. Não haverá, aqui, sinais de mistificação do surgimento das cidades, de naturalização da desigualdade em que se deu esse processo. O ente urbano não é algo a-histórico, não é um “espaço físico passivo, alheio aos conflitos de classe, ou objeto unilateral da ação dos agentes (entendidos como pessoas, sistemas e/ou organizações)” (SOUZA, 2005, p. 73). Pelo contrário, realizaremos uma análise do surgimento e da manutenção dos sérios problemas sociais presentes na cidade como produto da dinâmica do sistema capitalista, modelo de produção hegemônico na contemporaneidade. O espaço urbano não está isento da disputa política, econômica e ideológica oriunda da luta de classes. As alterações no Plano Diretor Participativo de Fortaleza foram e são determinadas por certas relações sociais,

principalmente de cunho econômico<sup>7</sup>. É necessário tentar investigar o máximo de determinantes que provocaram as mudanças nos termos em que elas se deram. Por isso, o objetivo deste trabalho é também verificar que forças estão envolvidas no processo de modificação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, saber a quem interessam tais mudanças. Que fatores causaram as alterações? Estes fatores ensejam a concretização do direito à cidade?

De modo responder a estas dúvidas, o trabalho está estruturado em quatro capítulos, antecedidos por esta introdução e seguidos das considerações finais.

No primeiro, abordamos, sem intenção de esgotar o tema, a relação entre urbanização e industrialização, bem como a profunda ligação entre a evolução do modo de produção capitalista e o processo de crescimento das cidades, no ocidente e, especificamente, no Brasil, buscando elencar, por fim, os principais problemas que compõem a chamada “questão urbana” brasileira.

No segundo capítulo, analisamos os principais instrumentos normativos da legislação brasileira que lidam com a matéria, com foco sobre a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e os planos diretores municipais, apresentando, ainda, uma conceituação do fundamental direito à cidade, baseada em documentos nacionais e internacionais e nos estudos de Henri Lefebvre.

No terceiro capítulo, procuramos apresentar a questão urbana no Município de Fortaleza, desde os primórdios da cidade até a atualidade, sendo este o pano de fundo no qual se desenvolve o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, encerrado em 2009, com a aprovação da Lei Complementar nº 62; são apresentados detalhes sobre os debates e o conflito de classes que se sucederam durante sua criação, bem como os principais pontos contidos na lei e sua relação com o direito à cidade.

No quarto capítulo, por fim, é feita uma avaliação pormenorizada das leis que modificaram o Plano Diretor fortalezense nos últimos anos, sendo analisado se as alterações que elas provocam no texto do PDPFor são favoráveis ou não à efetivação do direito à cidade. Buscamos, ainda, demonstrar, com nossas conclusões, o projeto de cidade que vem sendo aplicado em Fortaleza, capital do Ceará.

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, cabe trazer à colação uma das mais clássicas lições de Karl Marx (2011, p. 47): “na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência”.

\*\*\*

As crescentes mazelas que o crescimento urbano tem provocado e agravado em Fortaleza, com triste destaque para o aumento da desigualdade social, do número de favelas e dos problemas de mobilidade urbana e de segregação espacial, desenham um panorama no qual se afigura de suma importância e relevância discutir o direito à cidade no contexto da capital cearense, e o papel que as modificações do PDPFor desempenham na concretização de direitos básicos da população pobre, a mais atingida pelos já citados problemas urbanos.

Esta monografia tem a intenção de tratar dos problemas de nossa cidade, das suas causas e, quando possível, apontar soluções. Este tem sido, afinal, um dos principais desafios para a academia jurídica brasileira: incidir diretamente sobre a vida das pessoas, provocando desenvolvimento social e melhoria das condições de vida da população mais excluída e aviltada em seus direitos fundamentais. Aos estudiosos da seara jurídica cabe a missão de buscar, com suas pesquisas, que tal desiderato seja alcançado<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “Mais do que nunca, espera-se dos juristas que também façam esse esforço no sentido de entender o papel que o Direito tem tido na produção desse padrão excludente de urbanização no Brasil – bem como o papel que o Direito pode vir a ter na promoção da reforma urbana. Um desafio duplo se encontra colocado para os juristas brasileiros” (FERNANDES, 2006a, p. 08).

## 1. URBANIZAÇÃO E QUESTÃO URBANA

### 1.1 Urbanização, evolução histórica das cidades e surgimento da cidade industrial

A urbanização é fenômeno social dos mais complexos. Conquanto não seja intenção deste trabalho avaliar detalhadamente as diferentes visões acerca do que seja o fenômeno urbano, é importante ressaltar que ele é objeto de estudo das mais variadas áreas do conhecimento (direito, arquitetura, sociologia, antropologia, psicologia, geografia, dentre outras), dada sua extrema complexidade e o quanto ele está presente na vida diária de cada cidadão.

Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 26),

[e]mprega-se o termo ‘urbanização’ para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. A sociedade em determinado país reputa-se urbanizada quando a população urbana ultrapassa 50%.

Orlando Soares (2006, p. 843) a vê, apenas, como o mero “processo pelo qual regiões rurais se transformam em regiões urbanas”; em oposição a tal pensamento, Maria Ozanira da Silva e Silva (1989, p. 13), apoiada em ideias de Jean Lojkine, percebe a urbanização como “fenômeno histórico”, “a forma mais desenvolvida da divisão social do trabalho material e intelectual” na fase atual do modo de produção capitalista.

O efeito direto da urbanização é a formação ou transformação de **cidades**. De acordo com a versão virtual do Dicionário Houaiss<sup>9</sup>, o termo “cidade” tem origem latina, derivando de *civitas*<sup>10</sup> (reunião de cidadãos). Representa, basicamente, uma área geograficamente circunscrita na qual se desempenham atividades de caráter não agrícola, com concentração populacional e ênfase nas atividades econômicas ligadas aos setores secundário e terciário.

É fato que a cidade é uma forma de agrupamento social que acompanha a humanidade há milhares de anos, muito anteriormente à existência do modo de produção capitalista<sup>11</sup>. Fustel de Coulanges (2009), na clássica obra “*A Cidade Antiga*”, aborda o surgimento das cidades nas civilizações greco-romanas, tendo por base os cultos religiosos,

<sup>9</sup> Verbetes “cidade”. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=cidade>>.

<sup>10</sup> Quanto à origem do termo, Fustel de Coulanges (2009, p. 150) faz interessante observação: “*Civitas* e *urbs* não eram sinônimos entre os antigos. *Civitas* era a associação política e religiosa das famílias e das tribos; *urbs* era o lugar de reunião, o domicílio e sobretudo o santuário dessa associação”.

<sup>11</sup> Para um panorama geral acerca da evolução política, arquitetônica e cultural das cidades ao longo da Antiguidade e do período medieval, recomenda-se a leitura de Benevolo (2011).

sendo o mais antigo de todos o culto aos mortos. Segundo o autor, a crença na existência de vida após a morte deu aos mortos certo aspecto divino, sendo que as tumbas onde eram enterrados (chamadas “Manes”) passavam a constituir verdadeiros templos, adorados por cada lar, particularmente.

Com o crescimento das famílias, estas passaram a se reunir a outras famílias, a partir de laços religiosos, formando “fratrias” (nas culturas gregas) ou “cúrias” (nas culturas romanas); pelo mesmo processo, isto é, a formação de substratos religiosos comuns, as fratrias e cúrias reuniram-se em tribos; com a união entre algumas tribos, passou a existir a cidade. “Desse modo, a sociedade humana, nessa raça, não cresceu à maneira de um círculo que se ampliasse pouco a pouco, alargando-se paulatinamente. São, ao contrário, pequenos grupos que, constituídos muito tempo antes, se agregaram uns aos outros” (FUSTEL DE COULANGES, 2009, p. 143). Inicialmente possuindo caráter de confederação, não havia na cidade antiga poder superior à independência civil e religiosa das tribos, cada uma possuindo seu próprio altar. Passaram-se séculos até que tal situação se modificasse.

Na Antiguidade, as cidades alcançam posição relevante na organização e na unidade da sociedade, sendo que o filósofo Platão as considerava “o lugar onde os homens possuem vida comum e ali realizam seus objetivos de vida” (BARROS; CARNEIRO, 2006, p. 49).

Em meados do primeiro milênio depois de Cristo, em meio à queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.C., e às incursões bárbaras vindas do Leste, que provocaram desorganização social generalizada, boa parte do continente europeu encaminhou-se para o sistema socioeconômico feudal, no qual a figura da cidade perdeu bastante importância política e econômica, cabendo a centralização do poder aos feudos e aos seus senhores, com poucas exceções. Todavia, isso não significou, certamente, o desaparecimento das cidades, as quais continuaram persistindo no período medieval.

Comentando sobre as características urbanas no medievo, com base em Fernando Chueca Goitia, Maluf e Maluf (2011, p. 07) expõem o seguinte:

No âmbito de sua organização urbanística, as cidades medievais apresentavam características marcantes: a presença de muralha, localização em locais de difícil acesso; traçado irregular de suas ruas, planificação radiocêntrica, cujo centro era sempre ocupado pela catedral ou templo, o que fez com que a cidade adquirisse uma importância espiritual muito forte. A arquitetura medieval refletiu o caráter de insegurança e religiosidade que marcou o período.

Na Baixa Idade Média, já se podem sentir os efeitos da abertura ao comércio oriental feita após as Cruzadas, passando as grandes feiras europeias a exercer papel

proeminente no resgate da importância das cidades. As zonas urbanas eram chamadas “burgos”.

A nova classe mercantil, que desempenhava suas atividades nos burgos, recebeu, com o tempo, o nome de burguesia, e passou a adquirir cada vez mais poder e influência, auxiliando os monarcas na restauração de seu poderio absoluto, dando origem ao moderno Estado Nacional. A riqueza tornou-se não mais apenas imóvel, mas também móvel (o dinheiro passou a ser largamente utilizado como meio de circulação de riqueza) e até virtual (a prática da usura e a abertura de bancos fez que a riqueza pudesse surgir de atividade não produtiva, a exemplo do valor gerado a partir da cobrança de juros).

Nesta época, em razão do Renascimento, diversas cidades passaram a ostentar monumentos e obras de arte, cujo esplendor demonstrava o poder da nobreza e dos comerciantes locais, frequentes mecenas que financiavam os artistas renascentistas.

Séculos depois, sentindo que o poder absoluto conferido aos reis limitava-lhe a capacidade produtiva e o possível lucro, a burguesia, conduzindo a bandeira liberal, organizou-se enquanto classe e passou a lutar contra a monarquia absolutista, a fim de lhe tomar o poder e, assim, as rédeas da política econômico-social. Tal processo de transformação da burguesia em uma classe revolucionária teve lugar em épocas variadas, de acordo com o país: Grã-Bretanha (século XVII, Revoluções Puritana e Gloriosa) e França (Revolução Francesa, séculos XVIII e XIX) foram os locais onde ele primeiro ocorreu.

A vitória da burguesia em cada País trazia consigo a Revolução Industrial, conjunto de modificações sociais, tecnológicas e econômicas que percorreu trajetórias diferentes de acordo com cada nação.

O breve estudo das cidades aqui feito, baseado em referenciais teóricos marxistas, toma por base a cena urbana posterior à Revolução Industrial, isto é, a “cidade industrial”, aquela surgida no contexto de definição das classes burguesa e operária, em um período no qual a atividade rural perdeu em importância econômica e a produção realizada nas corporações de ofício e pequenas associações sucumbiu diante da produção massificada das grandes fábricas, fazendo que boa parte da população, despojada dos meios de produção, rumasse para as cidades e buscasse emprego na indústria emergente, albergando-se em vilas operárias ao redor das fábricas e outros ambientes insalubres. Isso facilitou o surgimento de um exército de reserva operário, a superexploração do proletariado e a acumulação de capital por parte da burguesia, características marcantes do sistema de produção capitalista europeu no final do século XVIII e início do século XIX. Percebe-se, assim, que a urbanização precária e acelerada da época é determinada pelo fortalecimento do capitalismo, tendo sido aspecto

necessário ao sucesso da industrialização, a qual impôs uma nova organização social e uma nova divisão do trabalho<sup>12</sup>.

Henri Lefebvre (1969, p. 09), reforçando o vínculo entre urbanização moderna e processo de industrialização, atesta:

Para apresentar e expor a ‘problemática urbana’, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações da sociedade. Se distinguirmos **o indutor** e **o induzido**, pode-se dizer que o processo de industrialização é o indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana (grifo do autor).

Segundo Perce de Souza (2005, p. 66-67), Marx e Engels entendiam a cidade como uma aglomeração de pessoas. Na verdade, o que ela representa, de fato, é a concentração de pessoas em um mesmo espaço, em um panorama de fluxo zona rural-zona urbana, que termina por significar, igualmente, a concentração dos meios de produção e das propriedades. Lefebvre (1991, p. 56-57), por seu turno, conceituou a cidade moderna como “*projeção da sociedade sobre um local*”, envolvendo variadas formas de habitar, trabalhar, viver e conviver, além de representar centro de decisão que intensifica a exploração de toda a sociedade (não apenas da classe operária, mas também de outras classes não dominantes). Isso porque “a Cidade, tal como a fábrica, permite a concentração dos meios de produção num pequeno espaço: ferramentas, matérias-primas, mão-de-obra” (LEFEBVRE, 1969, p. 13).

A cidade concentra também serviços (saúde, lazer, educação, cultura) e, principalmente, atividades de consumo. José Afonso da Silva (2008, p. 26) a considera o núcleo urbano que é “sede do governo municipal” (centralidade político-administrativa), caracterizado pela presença de um conjunto de unidades edilícias e de equipamentos públicos, ou seja, “bens públicos e sociais (...) destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta”, como arruamento, parques públicos, canalização subterrânea, saneamento básico, escolas, hospitais, mercados, praças esportivas *etc.* Em resumo, afirma que “[o] *solo* qualifica-se como *urbano* quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a *edificabilidade* e o *assentamento de sistema viário*” (SILVA, 2009, p. 817) (grifos do autor).

---

<sup>12</sup> Essas características são identificadas em praticamente todas as cidades que passaram por um processo de industrialização, independentemente do momento histórico em que tal fato se deu. É necessário repisar, porém, que o processo de crescimento urbano nos “países industrializados” foi bastante diferente daquele que ocorreu nos “países subdesenvolvidos”, em termos de velocidade da urbanização, composição demográfica, condições de saúde na cidade e oportunidades de emprego para seus habitantes. Para uma detalhada análise comparativa do fenômeno urbano nos dois tipos de países, com riqueza de dados, ver Santos (2010).

A análise da cidade capitalista, “produto” da urbanização, leva a crer ser ela o palco de aperfeiçoamento do referido modo de produção, em meio à explosão da produtividade, do avanço tecnológico e do consumo desenfreado. Será, por isso mesmo, espaço onde se verificará o desempenho da luta de classes. Neste sentido, afirma Maria Ozanira da Silva e Silva (1989, p. 14):

Ao mesmo tempo em que o urbano se apresenta como expressão e exigência do modo de vida capitalista, se transforma, também, num espaço de luta entre as classes sociais que compõem esse modo de produção e que se expressam, historicamente, pelas formações sociais que engendra, isto porque o urbano, ao mesmo tempo em que consiste em espaço de reprodução do capital, é também espaço de reprodução das classes sociais.

Arremata Milton Santos (2009, p. 11): “a cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções”. Constitui-se, assim, em *locus* de disputa e lutas.

Naturalmente, a desigualdade e o desequilíbrio social, que o capitalismo carrega em seu cerne, somados a uma ideologia liberal no comando dos Estados, indômita defensora do direito de propriedade exercido sem controles, fizeram surgir cidades segregadas, anti-isonômicas, marcadas pela concentração de terras e de infraestrutura urbana adequada. Tornaram-se, enfim, paradeiro de problemas sociais profundos. Não à toa, Adir Ubaldino Rech define a cidade como um “projeto de exclusão social”<sup>13</sup>.

Ora, tal quadro revela uma problemática social profunda, diante da qual não se podem furtar o Estado nem os estudiosos. Tem-se, aí, uma “questão”. Gomes (2010, p. 14), com base em José Augusto Pádua, afirma que por questão se entende “um problema de dimensão prática e teórica para o qual a busca por uma solução é premente, pois, diante da continuação daquele problema, é impossível a manutenção da existência nas mesmas bases em que ela se dava anteriormente”.

Chamamos de “**questão urbana**” o conjunto de problemas sociais e econômicos que se referem às cidades em geral. No caso específico desta monografia, a análise estará circunscrita à problemática no Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará.

---

<sup>13</sup> “A cidade nasce da própria necessidade de segurança, convivência e do desejo do homem de construir um lugar ideal para viver. Mas, ao longo da história, as elites dominantes sempre estabeleceram informalmente a organização e a ocupação do seu espaço, deixando as classes mais pobres para fora dos limites e muros da cidade, negando-lhe a cidadania. (...) O atual perímetro urbano nada mais é que uma linha imaginária que substitui o muro das cidades antigas, que protegia os cidadãos de malfeitores, assaltantes e controlava a entrada de camponeses e desempregados. O traçado do perímetro urbano deixa, hoje, fora dos limites da cidade aqueles que não têm recursos para pagar a moradia, segundo as normas de parcelamento e ocupação do solo, previstas pela lei da cidade” (RECH, p. 69-70).

A necessidade de ordenação das cidades e a busca pela efetivação dos direitos daqueles que nelas vivem forçam que o Direito passe a lidar com o fenômeno urbano, de modo a disciplinar o desenvolvimento das cidades, a fim de que elas cresçam em harmonia com o meio ambiente natural, respeitando a memória cultural e assegurando o acesso de todos aos benefícios trazidos por seus equipamentos e infraestrutura.

## **1.2 Urbanização e questão urbana no Brasil: breve histórico**

### ***1.2.1 A urbanização no Brasil-colônia***

A urbanização brasileira teve início no século XVI, após a chegada dos colonizadores europeus, mormente portugueses. Inicialmente, dado seu propósito exclusivamente extrativista, os lusitanos limitaram-se a estabelecer feitorias em nosso litoral, nas quais obtinham pau-brasil. A partir de 1530, a fim de efetivamente consolidar seu domínio na área, o Império Português decidiu por ocupar e habitar a colônia, por meio da instituição das Capitânicas Hereditárias, cujo êxito foi mínimo.

A ocupação do interior brasileiro passou a se dar, então, por razões econômicas: a proibição da criação de rebanhos bovinos no litoral, em função do cultivo da cana-de-açúcar, o bandeirantismo e a mineração levaram populações a regiões não litorâneas, fazendo surgir ali zonas de ocupação urbana, com destaque para a rede de cidades existente em Minas Gerais quando do ciclo do ouro.

Foi de fato a partir do século XVIII que a urbanização brasileira se desenvolveu, uma vez que “a casa da cidade se torna a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor de engenho, que só vai à sua propriedade rural no momento do corte ou da moenda da cana” (BASTIDE *apud* SANTOS, 2009, p. 21). Até 1720, haviam sido criadas no Brasil 62 vilas e cidades (GOULART REIS FILHO *apud* SANTOS, 2009, p. 21).

Há que se ressaltar, contudo, que nas cidades da época “[n]ão havia espaço destinado às classes mais humildes, trabalhadores, escravos entre outros. Essas classes sempre estiveram exiladas das cidades, por serem consideradas dignas, impuras para conviver dentro dela” (RECH, 2008, p. 70). Complementando o pensamento, afirma Hardoy, citado por Rech (2008, p. 70):

a forma urbana das cidades coloniais se ajustava a um traçado quadriculado que atendia os interesses dos colonizadores”, de modo “que a cartografia colonial raras vezes expressa visualmente a localização e o traçado dos subúrbios das cidades.

Havia alguns distritos ocupados por alguns grupos mais humildes da sociedade colonial, mas que não constavam no plano da Cidade.

No início do século XIX, novamente a concentração populacional brasileira convergiu para o litoral, desta vez para a região do Rio de Janeiro, cujo quadro urbano e demográfico modificou-se radicalmente com a chegada da Família Real portuguesa, em 1808, fato que provocou um gigantesco incremento na estrutura de serviços e equipamentos urbanos da cidade.

A partir de meados do mesmo século, foi a vez do Estado de São Paulo experimentar dramática expansão para o interior, em razão da proporcional expansão da cultura cafeeira. A cidade de São Paulo, em virtude da chegada de imigrantes europeus (especialmente italianos) e da atração provocada pela riqueza da cultura cafeeira, terá passado, ao fim do século XIX, por um verdadeiro *boom* populacional, indo de 31.385 habitantes, em 1872, para 239.820, em 1900 (SANTOS, 2009, p. 23).

### ***1.2.2 A Lei de Terras***

Foi igualmente a partir do século XIX, com a Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras, que teve início o histórico da propriedade do solo brasileiro, marcado, desde o princípio, pela concentração fundiária.

Historicamente, a regulamentação da concessão de terras no Brasil foi feita com base em ordenações esparsas, de modo desorganizado. Destarte, gerou-se a ocupação desordenada e aleatória de terras e o surgimento do latifúndio. Gilberto Bercovici (2005, p. 129) dá detalhes:

Entre 1822 e 1850, enquanto não se elaborou uma legislação específica sobre a política de terras, **a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio**, apenas de fato, sobre as terras, no Brasil. Predominava, especialmente, a posse de grandes latifúndios. O posseiro, a partir de sua lavoura, estendia suas terras até onde a resistência de outros não colidisse com seus intentos (grifo nosso).

A Lei de Terras fez que surgisse a propriedade do solo no Direito brasileiro. Antes de sua vigência, as terras eram concedidas pela Coroa Portuguesa, em regime de sesmarias, ou eram simplesmente ocupadas (FERREIRA, 2005, p. 01). Com a Independência, as terras passaram ao domínio da Coroa Brasileira. Em 1850, entretanto, os arts. 4º e 5º da Lei de Terras retiraram do patrimônio da Coroa aquelas terras que eram objeto de “cartas de sesmarias” ou “posse mansa e pacífica”, desde que minimamente cultivadas ou utilizadas para a morada do sesmeiro ou posseiro.

Há de se destacar que, “no direito anterior à Lei Imperial 601, admitia-se a usucapião de terras públicas, comprovada a posse robusta, mansa, pacífica e tranquilo (*sic*) por mais de 40 anos” (CARVALHO, 1999, p. 70).

O governo do Império, ciente de que a escravidão não tardaria a cair, em função das pressões político-econômicas da Coroa Britânica, e já atento aos primeiros movimentos migratórios que trariam ao Brasil milhões de imigrantes nas décadas seguintes, decidiu por tornar a propriedade de terra adquirível somente mediante compra, com exceção das faixas até dez léguas de distância das fronteiras, que poderiam ser concedidas gratuitamente (art. 1º), não sendo possível a usucapião de tais áreas. Consequentemente, venceu o projeto liberal de valorização do direito de propriedade<sup>14</sup>. Os títulos de propriedade podiam ser adquiridos em leilões organizados pela Coroa.

Inviabilizou-se, portanto, o acesso da esmagadora maioria da população à condição de proprietário. Assegurou-se, assim, que as terras nacionais caberiam às minoritárias elites econômicas, ao passo que pessoas pobres não poderiam dispor de tais bens.

Optou-se, em uma sociedade racista, por não se conceder aos negros, cuja alforria era iminente, o direito de estabelecer-se em pequenas propriedades, vez que isto dificultaria sua utilização como mão-de-obra barata. Quanto aos imigrantes, mormente europeus, resolveu-se, por obra política dos grandes latifundiários, que o projeto liberal de “colonização branca” (pelo qual se pretendia vender terras estatais aos imigrantes por meio de financiamentos, para realização de cultivo de subsistência) daria lugar ao uso dessa nova força de trabalho como mão-de-obra barata nas lavouras, principalmente as de café (FERREIRA, 2005, p. 02).

Ressalte-se, ainda, que a referida Lei não contemplou as populações indígenas como proprietárias das terras que ocupavam havia séculos.

Essa concentração fundiária tem reflexos, ainda hoje, na perpetuação de diversos problemas sociais brasileiros, como a existência de enormes latifúndios, muitas vezes sem cumprir qualquer função social; a tensão entre movimentos sociais das áreas rurais e grandes proprietários de terras; o êxodo rural, que provoca inchaço das periferias urbanas, dentre outros.

---

<sup>14</sup> Bercovici (2005, p. 129) fala-nos ainda sobre outro importante aspecto da Lei nº 601: “A aprovação da Lei de Terras (parada no Senado do Império desde 1843) logo após a Lei Eusébio de Queirós, em 1850, era uma demonstração de que o Império era sensível aos problemas da lavoura. Além disso, os proprietários de escravos perceberam que o escravo, enquanto bem econômico – isto é, enquanto mercadoria e capital imobilizado –, deveria começar a ser em parte substituído pela terra. Para isso, era necessário acabar com a situação juridicamente caótica que existia em matéria de propriedade territorial”.

### 1.2.3 A urbanização brasileira do final do século XIX ao início do século XX

Em fins do século XIX, já se apresentavam nos grandes centros urbanos brasileiros (notadamente, São Paulo e Rio de Janeiro), os sinais que viriam a marcar a moderna urbanização brasileira: adensamento populacional além da capacidade da infraestrutura disponível; concentração da propriedade, da riqueza e do poder político em determinadas áreas da cidade, marginalização dos segmentos populares e legislação voltada prioritariamente para a cidade formal, relegando a cidade informal a segundo plano.

Durante as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, já havia no Brasil uma ideia razoavelmente estruturada de política urbana, a qual geralmente consistia, influenciada pelo pensamento francês, em ações voltadas ao melhoramento sanitário e embelezamento da cidade, sobretudo nas regiões centrais<sup>15</sup>.

Célebre tornou-se a reforma urbana promovida na capital federal de então, Rio de Janeiro, pelo Prefeito Francisco Pereira Passos, que governou entre 1902 e 1906. A radicalidade de suas propostas foi tal que lhe valeu o apelido “Bota-abaixo”.

A capital vinha crescendo desordenadamente havia décadas, situação que se agravou com a abolição da escravidão. Diante de uma situação de constrangimento internacional da República brasileira perante as outras nações, devido às péssimas condições urbanas de sua principal cidade, o Governo local realizou obras de grande impacto objetivando embelezá-la (atraindo, assim, mais investimentos do exterior), dar-lhe ares mais cosmopolitas (isto é, europeus) e resolver a crise na área de saúde pública<sup>16</sup>. A ideologia desta reforma em muito se assemelhou àquela aplicada em Paris pelo Barão de Haussmann, prefeito da capital francesa no século XIX. Assim, promoveu-se a correção e o alargamento de ruas e a abertura de grandes avenidas, bem como a construção de edifícios imponentes e de belas praças e jardins. Para tanto, contudo, foram retiradas do Centro todas as habitações coletivas (cortiços), cuja situação caótica de insalubridade favorecia a proliferação e a disseminação de doenças e epidemias<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> “Em verdade, nesse momento histórico, o urbanismo servia de instrumento de modificação interior – da estética e da salubridade – das cidades, do **desenvolvimento quantitativo**, voltado à realização de uma melhor distribuição da população, industrial e residencial, ou seja, focava-se aí apenas a questão da quantidade” (BARROS; CARNEIRO, 2006, p. 49) (grifo nosso).

<sup>16</sup> Para o contexto político, econômico e social que envolveu a reforma urbana carioca, ver Azevedo (2003; 2011).

<sup>17</sup> A fim de controlar o problema da saúde no Rio de Janeiro, o Presidente Rodrigues Alves nomeou Diretor-geral de Saúde Pública, em 1903, o sanitarista Oswaldo Cruz, que passou a comandar as políticas de eliminação de focos de larvas de insetos e vacinação obrigatória. A desinformação de boa parte da população quanto aos benefícios das medidas e o descontentamento com as políticas arbitrárias de Pereira Passos deram causa à ocorrência da “Revolta da Vacina”, no Rio de Janeiro, em 1904.

As populações retiradas para a execução das obras nas áreas centrais do Rio de Janeiro, sem condições para arcar com os custos dos alugueis e terrenos agora valorizados, foram remetidas para zonas distantes ou ocuparam os morros cariocas próximos ao Centro, em um processo de “higienização social” que incentivou sobremaneira o surgimento de favelas e bolsões periféricos. Esse processo era agravado pelo retorno de soldados que partiam para campanhas militares distantes, como a que destruiu o povoado de Canudos, e, ao retornarem, sem recursos ou habitação garantida, passavam a morar precariamente em zonas mais afastadas. Na mesma situação enquadravam-se várias das levas de imigrantes estrangeiros que chegavam à cidade e escravos alforriados que convergiam para as zonas urbanas, mas sem condições mínimas de sobrevivência.

Em suma, podemos considerar, em geral, que a urbanização da época dava-se em bases desorganizadas, apresentando-se o Estado quase tão-somente na construção de obras associadas ao melhoramento da estética e da salubridade das cidades, bem como, possivelmente, construindo mais ruas, pontes etc., com pouca atenção à qualidade de vida da população mais pobre.

Não se pode deixar de anotar que a reforma promovida por Pereira Passos enquadra-se em uma visão racionalista da realidade, bastante em voga no período. Isso significa que as reformas possuíam a intenção de dar um aspecto racional, “civilizado” e hierarquizado à cidade. “O racionalismo vai instaurar ou restaurar a coerência na realidade caótica que ele observa e que se oferece à sua ação” (LEFEBVRE, 1969, p. 27). A questão é que esta prática não vem desacompanhada de uma ideologia, ainda que implicitamente, conforme explica brilhantemente Henri Lefebvre (1969, p. 26) (grifos do autor):

No século XIX, e sobretudo no século XX, toma forma a racionalidade organizadora, operacional nos diversos graus da realidade social. Provém essa racionalidade da empresa e da gestão das unidades de produção? Nasce ao nível do Estado e da planificação? O importante é que seja uma **razão analítica** levada às suas últimas consequências. Ela parte de uma análise metódica dos elementos tão fina quanto possível (de uma operação produtiva, de uma organização econômica e social, de uma estrutura ou de uma função). Em seguida, subordina esses elementos a uma finalidade. Onde sai essa finalidade? Quem a formula, quem a estipula? Como e por quê? Está aqui a falha e a queda desse racionalismo operatório. Seus adeptos pretendem tirar a finalidade do encadeamento das operações. Ora, isso não existe. A finalidade, isto é, o conjunto e a orientação do conjunto, se decide. Dizer que ela provém das próprias operações é fechar-se num círculo vicioso: com a decupagem analítica dando a si mesma por sua própria finalidade, por seu próprio sentido. A finalidade é objeto de decisão. É uma **estratégia**, justificada (mais ou menos) por uma **ideologia**. A noção de sistema cobre a noção de estratégia. À análise crítica, o sistema revela ser uma estratégia, desvenda-se como decisão (finalidade decidida).

O sentido da passagem citada é complementado por outra anterior, na mesma obra (1969, p. 21-22), como se vê:

Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob a pressão das circunstâncias a fim de responder ao impulso cego (ainda que motivado e orientado) da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos pelo “êxodo rural”. Nem por isso o processo deixou de ser orientado por uma estratégia.

**Estratégia de classe** típica, significa isso uma sequência de atos coordenados, planejados, com um único objetivo? Não. O caráter de classe parece tanto mais profundo quanto diversas ações coordenadas, centradas sobre objetivos diversos, convergiram no entanto para um resultado final. Evidente que todos esses Notáveis não se propunham abrir um caminho para a especulação; alguns deles, homens de boa vontade, filantropos, humanistas, parecem mesmo desejar o contrário. Nem por isso deixaram de estender em torno da cidade a mobilização da riqueza da terra, a entrada do solo e do alojamento, sem restrição, para a troca e o valor de troca. Com as implicações especulativas. Não se propunham desmoralizar a classe operária mas sim, pelo contrário, moralizá-la. (...) Queriam atribuir-lhes uma outra função, uma outra condição, outros papéis, que não aqueles ligados à condição de produtores assalariados. (...) Assim, imaginaram, com o habitat [ver notas 20 e 19], a ascensão à propriedade (grifo do autor).

Destarte, pode-se concluir que as obras de remodelação urbana do Rio de Janeiro, a exemplo de outras que aconteceram (e acontecem) no Brasil, favoreceram a consolidação dos aspectos urbanos que marcam a divisão social da cidade no capitalismo industrial, expostos no ponto 1.1 deste trabalho. Aliás, a esta situação soma-se, ainda, no caso brasileiro, o fator racial, que não necessariamente esteve presente nos processos de urbanização dos países centrais.

Conquanto o processo de industrialização nacional desse apenas seus primeiros passos (a economia ainda estava completamente atrelada ao tripé latifúndio-monocultura-agroexportação), e o objetivo declarado das autoridades fosse o embelezamento e a modernização das cidades, dentro dos parâmetros positivistas de “ordem e progresso”, não há como descolar tal processo da formação das bases para a exploração da massa operária que passaria a crescer nas grandes cidades do País.

#### ***1.2.4 As políticas urbanas de meados do século XX até o século XXI***

Na segunda metade do século XX, o Brasil passa por um momento de interiorização da urbanização, fortemente incentivado pelo Governo Federal, como demonstram ações tais quais a construção de Brasília, no Planalto Central, a concessão de crédito rural àqueles que buscassem expandir a fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Norte e a abertura da Zona Franca de Manaus. O crescimento e o fortalecimento das comunicações e da informatização diminuíram as distâncias e aceleraram o fluxo de

informações e capitais no País, conduzindo o Brasil a um estágio de amadurecimento do capitalismo. Ocorre o aumento da produtividade rural (maior produção em espaços cada vez menores) e, nas zonas urbanas, acontece também “uma grande expansão das formas de produção não-material: da saúde, da educação, do lazer, da informação e até mesmo das esperanças. São formas de consumo não-material que se disseminam sobre o território” (SANTOS, 2009, p. 41)<sup>18</sup>.

Os avanços tecnológicos, porém, não significaram a diminuição da desigualdade em nossas cidades. Pelo contrário, contribuíram para seu aumento, se levarmos em conta a expulsão para a zona urbana de um grande contingente da população rural, ocasionada pela mecanização da agricultura.

Os problemas urbanos brasileiros tomaram vulto cada vez maior, agigantando-se paulatinamente, combatidos sempre de modo paliativo, fosse por programas federais como o Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja função era unicamente financiar casas próprias (sem levar em conta que boa parte da população mais necessitada não possuía os recursos mínimos necessários para realizar o financiamento, não podendo, assim, tomar parte no programa<sup>19</sup>), fosse pelos próprios planos diretores municipais: estes, no mais das vezes, constituíam uma legislação tecnicista e afastada da realidade, priorizando obras favorecedoras do transporte automotivo individual (em detrimento do transporte coletivo) e regulando o desenvolvimento urbano voltado apenas às áreas mais valorizadas (valorizando-as ainda mais), desconsiderando as áreas periféricas e os subúrbios no planejamento e remetendo-lhes uma infraestrutura por vezes atrasada, decadente e descontextualizada, baseada na construção de conjuntos habitacionais periféricos<sup>20</sup>. Na maioria das vezes, tais projetos apenas

---

<sup>18</sup> Para uma análise do papel da modernização tecnológica e científica na urbanização brasileira, ver Santos (2009, p. 37-51).

<sup>19</sup> Não que esta seja uma conclusão recente. Maria Ozanira da Silva e Silva (1989, p. 31) demonstra que Friedrich Engels já discutia a questão já no século XIX: “Além de caracterizar a crise habitacional como um problema típico e inerente ao sistema de produção capitalista, Engels critica a solução que a burguesia tem apresentado para essa problemática que, historicamente, tem sido proposta para transformar o operário em proprietário de sua moradia [retratada pela disseminação do “sonho da casa própria”]. Essa proposta revela o culto pela propriedade privada, um sustentáculo do próprio sistema. Não afeta a exploração a que o trabalhador é submetido e mesmo porque, contraditoriamente, essa exploração inviabiliza a condição concreta de transformar o operário em proprietário, na medida em que a moradia se apresenta como mercadoria de elevado custo, impossibilitando que o problema seja resolvido pela lei da oferta e da procura, vez que a procura não chega sequer a se manifestar a nível (*sic*) de mercado”.

<sup>20</sup> Henri Lefebvre (1969) estabelece uma diferença conceitual entre “habitar”, que consistiria em “participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade” (1969, p. 21), e “habitat”, que seria a projeção física daquela função da cidade, separada do conjunto complexo da Cidade, ou seja, seria a mera habitação, o espaço concreto de morada. Para o sociólogo francês, os conjuntos habitacionais construídos a fim de superar problemas de moradia representavam a instauração do “**habitat em estado puro**, soma de coações” (1969, p. 23), significando a exclusão do conceito de “habitar” (grifo nosso).

contribuíram para manter os mais pobres apartados das áreas centrais da cidade. Edésio Fernandes (2006, p. 09) resume a situação, lecionando que

naquelas cidades brasileiras e latino-americanas onde houve alguma intervenção estatal significativa por meio de planos, zoneamentos e leis urbanísticas, criou-se uma tradição – ainda que incipiente – de planejamento tecnocrático, geralmente baseado em regras urbanísticas elitistas que desconsideram as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades, e cuja aplicação não pode ser devidamente verificada dada à (*sic*) falta de capacitação dos órgãos públicos, sobretudo no nível local. Assim, ainda que possa ser ineficiente quanto aos objetivos urbanísticos nominalmente declarados, essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz na renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade.

A chegada de empresas estrangeiras e multinacionais acelerou a industrialização, mas foi realizada, pode-se dizer, sem atenção a princípios básicos norteadores de um Estado de Bem-estar Social. As empresas oriundas das nações desenvolvidas, insatisfeitas com os custos do *Welfare State*, que garantia, por exemplo, um padrão digno de vida e consumo aos trabalhadores assalariados, decidiram espalhar suas filiais por regiões do mundo onde tal situação não se materializasse. Com a anuência das elites econômicas e dos governantes brasileiros,

a vinda das multinacionais ocorreu sem a ampliação de um mercado interno significativo, sem a generalização de um nível mínimo de renda para a classe trabalhadora, ao contrário do que ocorrera nos países centrais socialdemocratas, justamente porque isso significaria um aumento no custo de reprodução da classe trabalhadora (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 40).

A maciça industrialização, tanto no campo quanto nas áreas urbanas, gerou um êxodo rural assombroso, não comportado pelas cidades nem pelo mercado de trabalho. Ficou garantida, destarte, a massa de mão-de-obra de reserva necessária à manutenção dos baixos salários, que deu margem ao fortalecimento de atividades informais de geração de renda. Em geral, esse processo como um todo correspondeu à fase de “aumento da taxa de exploração do trabalho pra financiamento da acumulação” (SILVA, 1989, p. 25).

Foi nestes moldes que, em um lapso temporal de apenas 70 anos (1940-2010), a população urbana cresceu de 26,35% para 84,35% da população total do País, indo de 10.891.000 habitantes para 160.879.708 (aumento de incríveis 738,6%).

Diante dos enormes contingentes populacionais que seguiram para a zona urbana, as autoridades optaram pelo caminho mais barato para abriga-las: a concessão de moradias de baixo custo (e de baixa qualidade), associada ao quase nenhum combate à prática dos loteamentos clandestinos e da autoconstrução, aspectos marcantes das urbes brasileiras. Nesse

sentido é o entendimento de Whitaker Ferreira e Daniela Motisuke (2007, p. 41), ao afirmar que, em verdade,

no Brasil tivemos um “Estado do deixe-estar social”, no qual, no campo da moradia, como já explicou Francisco de Oliveira, a “não-política” habitacional, traduzida na generalização da autoconstrução, era sem dúvida a forma mais barata de abrigar a classe trabalhadora (grifo nosso).

A partir do final dos anos 1970, percebe-se no Brasil uma crescente preocupação com a questão da reforma urbana, oriunda sobretudo de intelectuais e movimentos sociais ligados ao direito à moradia. Mais tarde, durante a Assembleia Nacional Constituinte, estes atores desempenhariam papel decisivo na aprovação do Capítulo constitucional que trata da Política Urbana, o qual deu ensejo ao surgimento do novo ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, sobre o qual trataremos no Capítulo 2.

Nos anos 1990, com o ritmo galopante de crescimento da população urbana, o panorama econômico desfavorável ao Brasil e a hegemonia do neoliberalismo no comando do Governo Federal, as políticas urbanas não apresentam progressos, salvo exceções pontuais, em alguns Municípios com administrações progressistas, como São Paulo e Porto Alegre, em determinados momentos.

O século XXI anunciou uma mudança substancial no tratamento da matéria urbana no Brasil, com a aprovação da Lei nº 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade, que estabeleceu os parâmetros para a elaboração de planos diretores participativos por todo o Brasil, dentre os quais o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor, em 2009.

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, em 2002, contribuiu para o renascimento das discussões sobre a reforma urbana, com a fundação do Ministério das Cidades, conquista social que reuniu em uma mesma pasta as políticas relacionadas a habitação, saneamento, mobilidade, transporte e trânsito, antes tratadas separadamente. O Ministério tem por objetivo, conforme atesta sua apresentação em seu sítio eletrônico<sup>21</sup>,

[a] definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Quando de sua criação, o Ministério das Cidades foi comandado por figuras ligadas à luta pela reforma urbana, possuindo viés notadamente progressista, situação que se

---

<sup>21</sup> “O Ministério”. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio>>.

modificou quando uma reforma ministerial no ano de 2005 trouxe para sua direção políticos pertencentes a alas conservadoras, tradicionalmente ligados ao setor imobiliário. Desde então, a política da pasta tem adotado ações menos ligadas à consolidação do direito à cidade e mais afinadas com uma noção mercantil de cidade, mormente no que toca à questão habitacional<sup>22</sup>.

O embate político em torno da questão da moradia tornou a ganhar relevância perante o Governo Federal em 2009, com fim de dirimir os efeitos da crise internacional do capitalismo, iniciada em 2008, lançou, como uma das ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida, destinado a dinamizar o setor da construção civil e financiar a compra da casa própria para milhões de brasileiros, de variadas faixas de poder aquisitivo. Entretanto, por abordar apenas a questão da habitação, negligenciando o planejamento da cidade por inteiro, e por ser uma política de mero financiamento de moradias, sem instrumentos que incidam sobre a questão fundiária urbana (mormente a contenção dos preços das terras), o Minha Casa Minha Vida já tem apresentado sinais de que não logrará êxito no intento de conferir moradia à grande parcela mais pobre da população brasileira, isto é, aquelas famílias que recebem, em média, entre 0 e 3 salários mínimos mensalmente. É o que vem preconizando, dentre vários, Maricato (2011, p. 68):

Analisando a proposta do PMCMV tendo como referência o que foi a política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país, foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis.

### ***1.2.5 A questão urbana brasileira na atualidade***

A questão urbana, no Brasil, está intimamente relacionada à assombrosa escalada da urbanização do País durante o século XX, acima inclusive do veloz ritmo continental, que faz da América Latina a área mais urbanizada do planeta, com mais de 80% de sua população vivendo em cidades<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Para uma análise aprofundada sobre a condução político-econômica da gestão urbana brasileira nos últimos vinte anos, com ênfase no período posterior à criação do Ministério das Cidades, envolvido em grandes embates políticos, ver Maricato (2011, p. 15-88).

<sup>23</sup> “América Latina e Caribe experimentaram no século passado um processo de crescimento demográfico e um aumento veloz da população em áreas urbanas, que foram determinantes para as condições de vida e a configuração atual de suas cidades. (...) A região possui, atualmente, uma taxa de urbanização de quase 80%, a mais elevada do planeta, praticamente o dobro da existente na Ásia e na África e superior à do grupo de países mais desenvolvidos. Uma característica do fenômeno na região foi que a transformação rural-urbana se produziu em menos de 40 anos (1950-1990), com um ritmo tão acelerado que poderia ser qualificada como ‘explosão urbana’” (ONU-HABITAT, 2012, p. 18, tradução nossa). Vale ressaltar que, no mesmo período indicado, a taxa brasileira de urbanização esteve constantemente igual ou acima da média continental.

Como se pode ver, a urbanização do Brasil caracteriza-se por ser demais acelerada e, no mais das vezes, levada a cabo dentro de um determinado projeto político baseado no privilégio aos setores economicamente poderosos, em um contexto de inexistência de reforma agrária, industrialização fulcrada em salários reduzidos e precarização das relações de trabalho.

Diante da onda de crescimento das cidades, o Estado brasileiro, quando não se omitiu, atuou insuficientemente e com atraso, facilitando a perpetuação de um padrão de cidade determinado por interesses econômicos de uma elite, fragilizando, assim, a vontade e a participação das populações mais pobres que habitam as zonas urbanas. A partir destas condições, lançaram-se as bases para o atual panorama das cidades brasileiras, repletas de problemas sociais, alguns dos quais serão abordados a seguir.

#### *1.2.5.1 Concentração de renda e desigualdade social*

Se em nível mundial as zonas urbanas industrializadas assumiram e assumem um perfil desigual, pode-se afirmar que no Brasil tal situação se mostra particularmente perversa: o País apresenta um dos maiores índices de Gini<sup>24</sup> entre as nações latino-americanas (por volta de 0,55), o que o torna o quarto mais desigual da região (ONU-Habitat, 2012, p. 44-45). Essas considerações são especialmente verdadeiras no caso de Fortaleza, considerada pela ONU-Habitat (2012, p. 45, gráfico 2.6) a segunda cidade brasileira mais desigual, atrás somente de Goiânia.

Ainda que o valor do coeficiente de Gini nacional venha diminuindo ano a ano, resta claro que o Brasil ainda apresenta problemas alarmantes de concentração de renda, sobretudo se se levar em conta o atual momento de prosperidade econômica que aqui se vive, que elevou as riquezas nacionais; estas, porém, como se vê, não foram justamente distribuídas entre a população, restando empalmadas por uma elite econômica extremamente concentradora da renda nacional.

Ferreira e Motisuke (2007, p. 41), abordando o processo de industrialização brasileiro a partir dos anos 1950, calcado na manutenção dos baixos salários, apresentam a

---

<sup>24</sup> O Coeficiente de Gini “[m]ede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. O valor pode variar de zero, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). A divulgação é feita a partir do momento em que o IBGE publica os microdados de uma nova Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)”. “Renda – desigualdade – coeficiente de Gini”. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc\\_rdcg/indicadorview](http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc_rdcg/indicadorview)>.

seguinte reflexão: “Disso resultou que, se por um lado, o país se tornou, em duas décadas, a oitava economia do mundo, por outro, ele assumiu a liderança mundial, sem nunca mais largar as primeiras posições, da concentração das riquezas nas mãos de poucos”. Ermínia Maricato (2011, p. 41), embora ressaltando que a situação da distribuição de renda no Brasil tem lentamente melhorado nos últimos anos, classifica-a ainda como “inaceitável”, apresentando quadro demonstrativo no qual se lê que **os 20% mais ricos no Brasil possuem 59% da renda nacional, ao passo que os 20% mais pobres são responsáveis por apenas 3% do montante**<sup>25</sup>.

#### 1.2.5.2 Segregação entre “cidade formal” e “cidade informal” e periferização da população mais pobre

O espaço urbano brasileiro encontra-se segregado (não que já tenha sido de outra forma). Com frequência, ele está dividido entre “cidade formal” e “cidade informal”, sendo que a primeira concentra a maioria dos investimentos estatais, ao passo que a segunda recebe bem menos atenção, quando da elaboração de políticas urbanas<sup>26</sup>.

Vale ressaltar que não existe uma necessária correspondência entre “cidade formal” e “riqueza” nem entre “cidade informal” e “pobreza”, embora tendamos a realizar tal associação. Atualmente, podemos verificar que as ocupações irregulares, especialmente sobre áreas de preservação ambiental, cujos limites têm sido continuamente desrespeitados, causando danos a toda a população da cidade, têm sido promovidas tanto por população pobre quanto por população de alto poder aquisitivo e até, infelizmente, pelo Estado<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Para um interessantíssimo quadro acerca da desigualdade social no Brasil, em seus variados âmbitos, ver também Barbosa (2012).

<sup>26</sup> Sobre o ponto da desatenção estatal à cidade informal, ver Maricato (2011, p. 20). Tecendo comentários acerca da atuação da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, no final dos anos 1980, a arquiteta apresenta a seguinte crítica: “O aumento da cidade informal exigiu crescentemente da máquina pública – não só em São Paulo como em todas as grandes cidades – uma atenção que ela não pretendia nem estava preparada para dar. Afinal, jogar para os ombros dos trabalhadores o custo de sua própria reprodução na cidade por meio da autoconstrução das casas e das ocupações irregulares do solo é parte intrínseca da condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao ‘produto de luxo’, de outro. Rotineiramente, a atenção do governo municipal aos ‘informais’ surgia apenas em determinados momentos, quando alguma tragédia (enchentes, desmoronamentos, incêndios em favelas) fazia vítimas e a cidade informal teimava em aparecer pelas costuras do tecido que pretendia ocultá-la. Estamos nos referindo à representação ideológica da cidade ou da *cidade* onde mora a elite, como nota em inúmeros livros, Flávio Villaça. Além das ocorrências ‘inesperadas’, apenas a transferência de população – quase que invariavelmente pobre – que morava no trajeto de alguma grande obra de expansão da *cidade* também exigia que a máquina administrativa, chamada de pública, encarasse a cidade informal” (grifos da autora).

<sup>27</sup> Complementa Lagreca (2010, p. 04): “um dado que achei por bem destacar nessa quantidade de artigos sobre a ocupação informal de baixa renda desta última semana é que 70% das áreas ocupadas acima da cota de 100m no Rio de Janeiro (proteção permanente) estão com as classes média e alta (Instituto Pereira Passos), e apenas 30% são favelas. No entanto, em termos populacionais essa relação se inverte: 74% são moradores de favelas. (...)”

A cidade informal é caracterizada pela irregularidade, abarcando tanto problemas de titulação do imóvel urbano quanto de infraestrutura urbana digna<sup>28</sup>. O surgimento das áreas periféricas, promovido tanto por ações (e omissões) estatais<sup>29</sup> quanto por atos espontâneos partidos do próprio povo sem condições financeiras, vem frequentemente atrelado a uma ocupação precária dos espaços, de forma que passam a ali habitar as parcelas da população que não conseguem adentrar o mercado imobiliário que cerra as áreas centrais àqueles que podem pagar pela terra urbana altamente valorizada e pela infraestrutura adequada.

A cidade formal é “higienizada” e “purificada” com a periferação da população de baixa renda, deslocada das áreas centrais, dando lugar, tantas vezes, a equipamentos públicos e obras que acrescentam melhorias a regiões que já dispõem de infraestrutura urbana completa, principalmente se a respectiva área estiver localizada em corredor turístico. Por outro lado, se em alguns casos os equipamentos urbanos alcançam as áreas periféricas, elas deixam de possuir tal condição, sendo o ciclo de afastamento da população reiniciado. O impulso provocado pela urbanização do espaço revigora a higienização, transformando-a em um processo contínuo, que se renova constantemente.

---

Voltando ao início desta conferência – ‘o que não aparece ou se recusa a aparecer sob uma forma definida’ também tem cara de rico”.

<sup>28</sup> É importante ressaltar que a ideia de formalidade ou informalidade de determinada área da cidade está também profundamente vinculada ao nível de renda dos habitantes do local. Por exemplo: condomínios fechados de alto padrão, localizados (ilegalmente) à margem de lagos e rios, que contam com píer para desembarque de lanchas, são considerados palacetes; enquanto isso, aglomerados de casebres na mesma área são considerados “áreas de risco”. Percebe-se, então, que a questão da “irregularidade” da ocupação, considerada pelas autoridades, está totalmente atrelada à classe que promove a ocupação. Em Fortaleza, tornou-se notório o caso da construção da Torre Empresarial Iguatemi, localizada a poucas dezenas de metros de uma das margens do Rio Cocó, enquanto populações de comunidades como o Lagamar, que habitam a mesma margem, alguns quilômetros antes, são consideradas habitantes de áreas de risco. Isso apenas reforça o que disse o geógrafo José Borzacchiello Silva, em palestra na Faculdade de Direito da UFC em 2010: “o risco é a pobreza”. Para maiores informações sobre o polêmico processo de estabelecimento da Torre Empresarial Iguatemi, ver Rocha, Frota e Meireles (2007).

<sup>29</sup> As populações de baixa renda passam a habitar as áreas afastadas das centralidades também por força de obras e programas promovidos pelo Estado. Percebe-se, porém, que muitas vezes tais obras possuem um objetivo não declarado de retirar de áreas bem infraestruturadas essas populações, abrindo espaço para o melhoramento da infraestrutura da área e a inserção das terras da região no valorizado mercado de terrenos urbanos. A título de exemplo, pode-se citar a obra do Governo do Estado do Ceará que planeja implantar ao longo da Via Expressa, em Fortaleza, um Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, cujo percurso foi planejado para coincidir com áreas nas quais houvesse ocupações irregulares e favelas, de modo a de lá retirar as milhares de famílias pobres que ocupam terrenos na valorizada região da capital que vai dos bairros Parangaba a Mucuripe, pertencente ao corredor turístico da cidade, passando pelos bairros Montese, Fátima, Dionísio Torres, Aldeota e Papicu, dentre outros. O Governo busca reduzir os custos da obra, mas, para tanto, eleva consideravelmente o “custo social” dela decorrente. Entendemos que tal processo configura caso de **higienização social**, circunstância que conflita frontalmente com a noção de direito à cidade, que, como veremos, deve ser defendida e promovida pelas autoridades públicas. É importante, por fim, que aqui se esclareça que o termo “higienização social” não está sendo utilizado no sentido de eliminação física das camadas mais pobres da população. Para uma análise da higienização social como prática de extermínio populacional nas cidades brasileiras, ver José Fernando Siqueira da Silva (2004, p. 72-112).

De modo a prevenir tal distorção, que demarca a cidade em territórios de acordo com a classe social dos moradores, é necessária uma intervenção estatal que imponha algum tipo de controle sobre o mercado de terras e que se aplique uma legislação urbanística de acordo com a composição econômico-social da população presente em cada área da cidade, especificamente, sob pena de a própria lei ser geradora de ilegalidades<sup>30</sup>. Um bom exemplo de instrumento urbanístico que reflete essa adequação entre lei e realidade social de uma área é a zona especial de interesse social (ZEIS), que impõe sobre assentamentos precários parâmetros urbanísticos razoáveis, diferenciados daqueles que se aplicam às regiões mais ricas da cidade.

Dois fatores caminham lado a lado quando se fala em periferização e informalidade urbana: o quadro crônico de arrocho salarial que estendeu durante décadas no Brasil e o regime de *laissez-faire* que regula o mercado imobiliário.

Já afirmamos que a industrialização brasileira deu-se com base em baixos salários. Essa noção é sustentada por Silva e Silva (1989, p. 25, nota de rodapé 7), com dados de Francisco de Oliveira:

Para se ter uma ideia da deterioração do salário mínimo real, verificam-se três fases do seu comportamento: 1944-1951, quando o poder aquisitivo do salário mínimo se reduz à metade; 1952-1957 se registra ciclos de recuperação e declínio, alterando-se conforme o poder político dos trabalhadores; de 1958 em diante, dá-se deterioração do salário mínimo real, agravando-se no pós-64, com certa reação em 1961.

Ainda que essa tendência venha sendo invertida nos últimos anos, conforme demonstra Maricato (2011, p. 34), é inegável que o processo de industrialização e urbanização brasileiro não significou uma distribuição de renda, pelo contrário, tornamo-nos uma das nações mais desiguais do mundo. E justamente dessa concentração de renda resultou uma concentração fundiária (urbana e rural).

A atuação desregrada do mercado imobiliário, que trata a infraestrutura urbana puramente como valor de troca, eleva o preço da terra urbana a níveis inalcançáveis para boa parte da população, a qual se vê, muitas vezes, obrigada a habitar as franjas da cidade formal e as áreas as quais o capital imobiliário não pode alcançar, isto é, terrenos públicos e/ou ambientalmente frágeis; somando-se a essa situação a quase sempre proposital inoperância do

---

<sup>30</sup> Mattos (2006, p. 03) expõe essa problemática, afirmando que a legislação urbanística “com normas de difícil ou impossível cumprimento pelos mais pobres”, quando aplicada em desconformidade com as demandas específicas de cada localidade, gera ainda mais informalidade urbana. Marília Gomes (2010, p. 33) segue na mesma esteira: “a ilegalidade é um subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos à terra e à moradia”. Edésio Fernandes (2006a, p. 09) complementa: “É dessa tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático que se alimenta a informalidade urbana e a desigualdade socioespacial – e é nesse contexto que o direito tem sido um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana. Longe de ser inofensiva, a omissão estatal e/ou a ação estatal tecnocrática têm servido para determinar o padrão excludente da urbanização no Brasil e no contexto mais amplo da América Latina”.

Estado no exercício de seu poder de polícia para regular e fiscalizar a utilização adequada do solo urbano, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, obtém-se um quadro de proliferação das “áreas de risco”, em razão da exploração especulativa da propriedade urbana<sup>31</sup>.

### *1.2.5.3 Déficit habitacional e descumprimento da função social da propriedade urbana*

Outro problema ligado à concentração fundiária e à permissividade estatal com propriedades que não cumprem função social é o déficit habitacional urbano. Existe grave concentração demográfica nas regiões em que habitam as populações de baixa renda, enquanto as regiões mais infraestruturadas apresentam, não raro, imóveis subutilizados ou não utilizados.

Para confirmar a assertiva, basta verificar os dados oficiais constantes do relatório “Déficit Habitacional no Brasil 2008” (BRASIL. Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2011): o déficit habitacional brasileiro nas zonas urbanas, em 2008, era estimado em 4,629 milhões de unidades habitacionais (83,5% do déficit total do País) (2011, p. 30). Em seguida, o relatório oficial demonstra que, no mesmo período, havia nas zonas urbanas do Brasil 5.234.640 domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção/reforma (2011, p. 42-44). Por fim, detalhando a composição do déficit habitacional, afirma a pesquisa (2011, p. 45): “No Brasil, a coabitação familiar representa 39,3% do total do déficit habitacional, o ônus excessivo com aluguel, 34,0%, as habitações precárias, 20,5% e o adensamento excessivo dos domicílios alugados, 6,1%”. Nas zonas urbanas, os principais problemas são coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel (2011, p. 46). Estes dados demonstram que o problema brasileiro não é de falta de habitações, mas de distribuição desigual destas.

Por fim, ainda de acordo com o relatório (2011, p. 82), 67,7% dos domicílios urbanos brasileiros em 2008 eram considerados adequados, de forma que 32,3% eram considerados inadequados, isto é, apresentavam pelo menos um dos parâmetros de

---

<sup>31</sup> Infelizmente, boa parte dos meios de comunicação de massa parecem não querer enxergar esta realidade. Assim, em épocas de cobertura jornalística de desastres como deslizamentos e desmoronamentos de terra e inundação de casas em morros e margens de rios das periferias brasileiras, não raro nos deparamos com o seguinte questionamento, lançado pela mídia: “será que essa população não sabe que esse morro é perigoso, que uma casa construída ali corre sério risco de desabar?”. Essa visão termina por passar a responsabilidade pelo problema das áreas de risco à população que habita esses locais. Em nossa opinião, os habitantes são, na verdade, **vítimas** de um padrão de urbanização excludente que os obriga a viver naquele espaço. Porém, o corpo midiático brasileiro, muitas vezes de orientação liberal, prefere observar o problema como se ele se encaixasse dentro das tradicionais estruturas do livre mercado.

inadequação de domicílio (inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo de domicílio próprio)<sup>32</sup>.

#### 1.2.5.4 Especulação imobiliária e escalada do preço das terras

A especulação imobiliária é, sem disputa, uma das maiores mazelas sociais a ocorrer no Brasil. É figura combatida implicitamente pela Constituição Federal (que nos arts. 5º, XXIII, 170, III, 184, *caput*, e 186 exige que a propriedade no Brasil cumpra uma função social) e explicitamente pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, VI, *e*) e pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (art. 3º, § 3º, VI; art. 4º, V; art. 57, I, *d*).

A especulação imobiliária aqui citada significa a situação na qual um proprietário de terra urbana não dá uso adequado a seu solo ou não o utiliza de forma alguma, aguardando que o terreno seja valorizado, especialmente em decorrência de obras e investimentos públicos em seu entorno. Esse ganho artificial do proprietário, surgido sem qualquer investimento em alguma atividade produtiva que o causasse, é chamado pela doutrina de “mais-valia urbana”<sup>33</sup>.

A especulação apresenta dois motivos determinantes: a tradicional ideia de absolutização do direito à propriedade, alheio à noção de funcionalização, que ainda norteia diversos juristas, magistrados, advogados, legisladores e chefes do Poder Executivo, e a ligação de diversos dos proprietários que praticam tal abuso com os políticos influentes, estejam ou não no poder (representativas disso são as doações feitas a partidos políticos em campanha, por parte de grupos econômicos detentores de propriedades e prestígio).

A nosso ver, a especulação imobiliária é atividade triplamente prejudicial à sociedade, uma vez que:

- a) conserva terrenos sem qualquer utilização, em um contexto social no qual muitos não podem usufruir de solo para habitar ou plantar;

---

<sup>32</sup> Quanto aos dados sobre adequação da moradia, consideramos contestável a metodologia utilizada pelo Governo Federal na pesquisa, uma vez que ela chega a um resultado segundo o qual mais de dois terços dos domicílios urbanos brasileiros eram adequados em 2008. Ora, se se considerasse a habitação isoladamente, poder-se-ia alegar tal número; no entanto, o direito à moradia digna não se resume à habitação, devendo ser a adequação da moradia considerada em relação a outros fatores mais amplos que aqueles utilizados na pesquisa. A nosso ver, a noção de “adequação” da moradia deve estar vinculada à de direito à cidade, ou seja, deve estar associada ao cumprimento de diversos outros direitos, como o lazer, o emprego, a saúde, a educação, a preservação do patrimônio histórico *etc*. O direito à cidade será melhor analisado no ponto 2.7 deste trabalho.

<sup>33</sup> Ver, dentre outros, Betânia Alfonsin (2006; 2009).

- b) transfere dinheiro público para o patrimônio particular dos proprietários (em geral, pessoas de boa condição financeira), pois as obras que causam valorização imobiliária são geralmente executadas com uso de recursos do povo, produto da tributação estatal; esse fluxo de valores que vai do público para o privado contribui apenas para o aumento da concentração de renda, causando verdadeiro enriquecimento sem causa; e
- c) retira terras do mercado, fazendo que o valor dos terrenos restantes se eleve, por força da diminuição da oferta.

Comentando o fenômeno, Maria Ozanira da Silva e Silva (1989, p. 29) assim escreveu:

O solo urbano, em economias de mercado, além de base material de apoio para o capital, é utilizado como reserva de valor, dando origem ao processo de especulação imobiliária, aqui entendido como estocagem de lotes e glebas à espera de valorização, fazendo com que o tecido urbano seja permeado por imensos vazios e por uma expansão horizontal desnecessária. Em consequência, a valorização dos terrenos tem sido alarmante, principalmente a partir de meados da década de 60. Basta verificar que a proporção do preço do solo, no custo da habitação, que era de 10% a 15% no início da década de 70, passou para 30% a 40% em 1978 (CNBB, 1982:18). O aumento do preço do solo urbano tem limitado, crescentemente, as possibilidades de habitação para os segmentos de renda mais baixa, na medida em que os solos são repartidos desigualmente entre as diversas classes sociais, reproduzindo a concentração de renda, além disso, sendo deixados como estoque a ser valorizado. Daí o caráter anti-social de sua apropriação.

Quanto à escalada do preço das terras, não custa ressaltar que a principal razão da explosão dos preços das terras urbanas no Brasil está associada a dois fatores principais: 1) o Programa Minha Casa Minha Vida colocou à disposição de boa parte da população linhas de financiamentos generosas, que elevaram de imediato o fluxo monetário dentro do mercado imobiliário urbano, que respondeu com o aumento dos preços dos terrenos (representação básica da lei econômica que relaciona oferta e demanda), atitude que deveria ter sido coibida ou, pelo menos, limitada pelo Estado por meio da aplicação de instrumentos urbanísticos como aqueles previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e a outorga onerosa do direito de construir; 2) várias cidades receberam investimentos de monta em razão das obras preparatórias para a Copa do Mundo de futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016; as novas estruturas e equipamentos urbanos trarão valorização futura, fator utilizado com maestria pelos especuladores de terra urbana no momento de aumentar os preços dos terrenos que possuem.

A fim de combater tal problema, cabe ao Estado se utilizar dos meios legalmente previstos para forçar a utilização dos terrenos que estão sendo objeto de especulação

imobiliária (previstos na CF/88, no Estatuto da Cidade e no PDPFor), bem como empregar meios de **captação das mais-valias urbanas**, como a contribuição de melhoria<sup>34</sup>, modalidade tributária quase em desuso.

Naturalmente, se tais instrumentos não são postos em prática, o Estado se mostra, conscientemente, conivente com uma conduta social malsã, que favorece apenas as camadas que detêm poderio econômico. O Poder Público, nesse momento, alinha-se a um modelo desigual de urbanização, que privilegia uma minoria e afronta o direito à cidade. Em Fortaleza, bem como em todo o Brasil, este quadro tem se apresentado ao longo dos últimos anos, e será exposto ao longo desta monografia.

#### *1.2.5.5 Inexistência de uma gestão metropolitana eficiente da política urbana*

Há que se concluir, ainda, quão difícil tem sido a aplicação de uma política urbana que responda ao fenômeno urbano por inteiro, não apenas parcialmente.

Uma das razões é a inexistência de instâncias de governança metropolitanas, que conduzam uma política de ações integradas entre as cidades de regiões metropolitanas e nas quais exista processo de conurbação. As grandes cidades encontram-se diante, cada vez mais, de processos metropolitanos, interligando-se e dependendo umas das outras; medidas tomadas singularmente por cada cidade têm efeito apenas pontual, se não existe uma política urbana comum a toda a área, e que inclua necessariamente a participação popular. No dizer de José Borzacchiello da Silva (2011, p. 21-22),

[a]s antigas estruturas de poder têm que se ajustar às novas demandas sociais que incluem a gestão urbana participativa como essencial. **A gestão da cidade tem que ser pensada em sua totalidade.** A experiência desses 10 anos de Estatuto da Cidade indica a necessidade de órgãos de abrangência metropolitana, capazes de garantir a integridade física e social de seus habitantes (grifo nosso).

Com o mesmo posicionamento, José Afonso da Silva (2009, p. 816-817) entende que a política urbana brasileira, muitas vezes centrada em uma concepção “intra-urbana”, fica bastante empobrecida e talvez não tenha condições de implementar os objetivos constitucionais que lhes foram assinalados pelo art. 182 da CF/88, se não se vincular a “uma

---

<sup>34</sup> A contribuição de melhoria é uma espécie de tributo prevista na CF/88 (art. 145, III) e no Código Tributário Nacional (CTN - Lei nº 5.172/1966, arts. 81 e 82). É citada no Estatuto da Cidade (art. 4º, IV, b) como instrumento tributário e financeiro de política urbana. De acordo com o art. 81 do CTN, a “contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

política mais ampla que leve em conta também as dimensões interurbanas, como parte integrante de uma política de desenvolvimento econômico e social que ultrapassa o nível estritamente municipal”.

A questão metropolitana tem sido objeto de estudos e projetos de lei recentes, mas as regiões metropolitanas, institucionalizadas ou não, ainda têm um longo caminho a percorrer até alcançar a solução para os problemas de “definição de arranjos institucionais e instrumentos de concertação e cooperação entre os entes federados, possibilitando o efetivo planejamento e a gestão compartilhada de cidades que ocupem o território de mais de um município” (BRASIL. IPEA, 2011a, p. 20) <sup>35</sup>.

#### *1.2.5.6 Conclusão*

Após esta breve análise acerca do surgimento, do crescimento e dos problemas das cidades brasileiras, pode-se assegurar que a questão urbana no Brasil segue mais atual que nunca, estando a problemática representada pelas seguintes dificuldades:

- a) Segregação do espaço urbano brasileiro (existência de áreas formais e informais nas cidades, geralmente coincidindo com uma segregação entre classes sociais);
- b) Déficit habitacional;
- c) Grave concentração demográfica nas regiões em que habitam as populações de baixa renda;
- d) Frequentemente avanço de ocupações irregulares (públicas ou privadas, levadas a cabo por populações mais ricas ou mais pobres) sobre áreas de proteção ambiental ou ambientalmente vulneráveis;
- e) Concentração fundiária;
- f) Especulação imobiliária;
- g) Escalada dos preços das terras;
- h) Higienização social e periferização da população de baixa renda, deslocada das áreas centrais;
- i) Desigualdade social entre as maiores do mundo;
- j) Crescimento da criminalidade e, principalmente, da sensação de insegurança;

---

<sup>35</sup> Para o atual estado da administração metropolitana no Brasil, ver IPEA (2011a, 2011b). Para um relato de experiências de gestão metropolitana em outros países, ver Fernandes (2006b).

- k) Deficiência da gestão metropolitana (que vai além do âmbito meramente municipal) da questão urbana; e
- l) Não efetivação da legislação urbanística à disposição para efetivação do direito à cidade, além da atuação estatal que não se dá no sentido de combater os males da especulação imobiliária (este problema, na realidade, alimenta aqueles outros citados acima).

O diagnóstico aqui apresentado não difere substancialmente daquele que obtivemos em pesquisa anterior, datada de 2010, quando afirmamos que

as cidades brasileiras ainda têm um longo caminho a trilhar no que toca a permitir aos seus mais diversos moradores o gozo do direito à moradia e de outros direitos conexos, os quais, conjuntamente, compõem o direito à cidade. Infelizmente, apesar da globalização econômica e tecnológica na qual o Brasil está inserido, o atual panorama da urbanização nacional (...) representa um desrespeito cotidiano a ampla gama de direitos e garantias, beirando o caótico (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3365).

A despeito de alguns avanços sociais que o Brasil tem alcançado nos últimos dez anos, recompensando a luta de diversos movimentos sociais e beneficiando a população mais pobre (ainda que, no fim das contas, grupos como o setor bancário nunca tenham apresentado lucros anuais maiores que os atuais), é forçoso reconhecer a piora generalizada da qualidade de vida nas cidades, realçada, sobretudo, pelo aumento incessante do número de carros particulares nas ruas, fortemente incentivado pelo Estado, e pela crescente poluição do ar e das águas, aliada ao desmatamento das poucas áreas verdes que ainda ocorrem nas metrópoles. Esta infeliz nuance de nossa urbanização foi percebida por Ermínia Maricato (2011, p. 77-79):

A situação das cidades piorou muito nos últimos 30 anos e continuará a piorar, ainda que os investimentos em habitação e saneamento tenham sido retomados pelo governo federal a partir de 2003. Não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles. A ausência de controle sobre o uso e a ocupação do solo – questão central para garantir justiça social e preservação ambiental – é evidenciada pela ocorrência de enchentes e desmoronamentos com centenas de vítimas fatais e milhares de desabrigados (...). As conquistas institucionais não lograram mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental: a forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário cuja atitude especulativa foi potencializada pela introdução de investimentos maciços dos programas federais. (...) De todos os fatores que contribuem para a piora na condição de vida das metrópoles, o modelo de mobilidade baseado na matriz rodoviária, especialmente no automóvel, e o relativo desprezo pelo transporte coletivo, são, talvez, os de maior impacto.

A não efetivação das normas urbanísticas de que dispõem nossas autoridades facilita a proliferação de irregularidades urbanas e problemas sociais cujo enfrentamento deve

ser de alta prioridade. Isso permite antever que as leis destinadas a efetivar os direitos fundamentais da população urbana, englobados no direito à cidade, ainda não foram completamente assimiladas nas práticas políticas e jurídicas brasileiras.

É exatamente desse ordenamento urbanístico surgido a partir da Constituição de 1988, destinado a enfrentar a questão urbana brasileira, que falaremos a seguir.

## **2. A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE**

O processo de urbanização brasileiro trouxe consigo a materialização de uma série de problemas, que dia após dia surgem e/ou se avolumam, constituindo severo desafio para um Estado que constitucionalmente se fundamenta na dignidade humana e que tem por objetivos, dentre outros, construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Daí a atenção cada vez maior que o Direito brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, tem dedicado à questão urbana.

Nas últimas décadas, novas doutrinas, novas normas e nova jurisprudência têm surgido, destinadas a lidar com a moderna e cotidiana problemática da cidade, tentando se distanciar dos tempos em que a questão social era um “caso de polícia”, nos dizeres do ex-Presidente da República Washington Luís. O conjunto de novos instrumentos normativos que regem a política urbana brasileira, com fulcro na efetivação de direitos fundamentais, tem sido chamado de “nova ordem jurídico-urbanística”<sup>36</sup>.

## 2.1 O Direito Urbanístico no Brasil

O Direito Urbanístico, objetivamente considerado, resume o conjunto de regras e princípios que regulam o desenvolvimento urbano, englobando a ordenação das cidades e de seus serviços, a proteção do patrimônio ambiental urbano e a relação da cidade com a zona rural (os planos diretores, por exemplo, necessariamente devem regular toda a área do Município, incidindo sobre as zonas tanto rurais quanto urbanas). Edésio Fernandes (2006a, p. 12) é taxativo quando declara que o “Direito Urbanístico tem um objeto claramente definido e da maior importância, qual seja, promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano”.

Ramo jurídico relativamente recente no Direito pátrio, vez que por muito tempo foi considerado um mero apêndice do Direito Administrativo (voltado especialmente à questão do direito de construir), o Direito Urbanístico tem se destacado nas últimas décadas, em razão do crescimento do fenômeno urbano. Envolve atualmente, conforme quer José Afonso da Silva (2008, p. 39), “*direito do planejamento urbanístico, direito da ordenação do solo, direito da urbanificação, direito urbanístico de proteção ambiental (...), direito urbanístico do turismo etc.*” (grifos do autor).

---

<sup>36</sup> Nomenclatura adotada, por exemplo, por Edésio Fernandes (2006a), Betânia Alfonsin (2006) e Liana Portilho Mattos (2006).

Se em outras épocas o Estado agia perante o fenômeno urbano simplesmente regulamentando o crescimento das cidades (sem muito sucesso, diga-se de passagem), atualmente ele deve possuir papel ativo na resolução de problemas urbanos, buscando atuar por meio de operações urbanísticas e interferir no domínio econômico privado, especialmente quanto à disciplina e ao exercício do direito de propriedade (possuindo, assim, ligação também com o direito civil)<sup>37</sup>. Diante disso, deve ser considerado ramo do Direito Público, com supremacia sobre o Direito Privado.

José Afonso da Silva (2008, p. 45), primeiro jurista a sistematizar o estudo da matéria no Brasil, entende, com base em Antonio Carceller Fernández, que os princípios do Direito Urbanístico, acolhidos expressa ou implicitamente pelo Estatuto da Cidade, são os seguintes<sup>38</sup>:

- a) Função pública do urbanismo, que permite ao Poder Público interferir no meio privado para ordenar a realidade urbana, sem prejuízo do princípio da legalidade;
- b) Conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística;
- c) Afetação das mais-valias ao custo da urbanificação<sup>39</sup>, isto é, os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da renovação da infraestrutura urbana, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pelas melhorias derivadas para seus lotes<sup>40</sup>.

Estes princípios fazem do Direito Urbanístico brasileiro, atualmente, um ramo jurídico defensor do direito à cidade, que se volta para a implementação da justiça social nas cidades brasileiras. Sua missão, assim, é garantir que a urbanização nacional dê-se em bases sustentáveis, para as presentes e as futuras gerações. Por isso se afirma que

[o] direito urbanístico tem o papel de regular e disciplinar as normas de ordem pública referentes a proteção e promoção do direito à cidade (...). Neste sentido o direito urbanístico deve ser composto por normas voltadas em especial para fins: do direito da propriedade urbana cumprir sua função social, de combater a especulação

<sup>37</sup> Todos os deveres foram citados em tese, isto é, não significa necessariamente que a figura estatal, que se move em razão de interesses sobretudo econômicos, os venha cumprindo. Em verdade, o que se percebe é que a prática do Estado em relação à política urbana tem sido extremamente defasada em relação à teoria.

<sup>38</sup> Princípios semelhantes são defendidos também por Edésio Fernandes (2006a, p. 12).

<sup>39</sup> “Urbanificação” é termo introduzido por José Afonso da Silva (2008, p. 27), nos seguintes termos: “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. (...) A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a *urbanificação*, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a *reurbanização* (...). O termo ‘urbanificação’ foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios do urbanismo, advertindo que a *urbanização* é o mal, a *urbanificação* é o remédio” (grifos do autor).

<sup>40</sup> É o que Betânia Alfonsin (2006; 2009, p. 195) chama de “captação das mais-valias urbanas”.

imobiliária, de democratizar o acesso à terra urbana, de redistribuir a riqueza decorrente das intervenções imobiliárias, de potencializar o uso das áreas centrais para habitação de interesse social, de ampliar espaços públicos para lazer e cultura nas periferias, de ampliar as áreas verdes, de recuperar as áreas de preservação ambiental e de regularizar e urbanizar as favelas (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 64).

Esses ideais de promoção do direito à cidade são representativos de um novo ordenamento jurídico que trata do desenvolvimento urbano em todos os entes da Federação, visando ao cumprimento dos princípios a que nos referimos acima. Essa nova ordem será estudada a seguir, não sem antes compreendermos de onde ela se originou.

## **2.2 Antecedentes da nova ordem jurídico-urbanística**

Certamente, se se fala em “nova ordem”, é porque houve uma “velha ordem”. O “antigo” ordenamento urbanístico tende a ser considerado aquele anterior à Constituição Federal de 1988 (CF/88), documento que inovou ao conter um Capítulo sobre a Política Urbana.

As primeiras regras a disciplinar a organização dos povoados brasileiros partiram, naturalmente, das Ordenações portuguesas, que vinculavam o direito da colônia àquele praticado na metrópole. Em seguida, em estágio mais avançado de consolidação das vilas e povoados, os regulamentos passaram a ser editados pelas câmaras municipais, bem como pelas leis regentes das Capitânicas e, posteriormente, das Províncias. Naquele tempo, anterior ao século XIX, a principal preocupação de tais documentos era garantir a estética e a formosura da vila, bem como regular o traçado das ruas e, por vezes, estabelecer as áreas reservadas para expansão urbana (SILVA, 2006, p. 53).

Após a Constituição de 1824, a Lei Imperial de 1º de outubro de 1828 (sem numeração) definiu as prerrogativas das Câmaras Municipais, concedendo-lhes extenso poder para legislar sobre diversos aspectos da vida cotidiana nas cidades (segurança, tranquilidade, saúde *etc.*), expressos nos parágrafos de seu art. 66. Com o Ato Adicional de 1834, a competência para lidar com aspectos tais, como a regularidade das edificações, foi repassada para as Assembleias Provinciais.

José Afonso da Silva (2008, p. 55) afirma que as primeiras normas jurídicas urbanísticas que o Brasil de fato conheceu foram aquelas que regulamentaram o instituto da desapropriação por utilidade pública, ao longo da primeira metade do século XIX; paulatinamente, o alcance do instituto foi sendo ampliado, incorporando a desapropriação

para a realização de obras por todos os entes federados, chegando-se ao Decreto-Lei nº 3.365/1941, que ainda rege a matéria.

Vale ressaltar, ainda, que as Constituições de 1934, 1937 e 1946 já contemplavam a figura da função social da propriedade, inspirada na crença de que as propriedades improdutivas, especialmente os grandes latifúndios rurais, eram danosas ao progresso social e econômico do Brasil, sendo necessária uma reforma agrária<sup>41</sup>. Os textos constitucionais retiraram do direito de propriedade seu caráter de absolutividade, embora, na prática, somente com a Constituição de 1988 tenham surgido forças vigorosas o suficiente para disputar a noção liberal do direito de propriedade, inclusive defendida por muitos magistrados de outrora, que aplicavam as normas do Código Civil em detrimento do texto magno, baseados em ideias ultrapassadas como “normas programáticas” e “não auto-aplicabilidade de regras constitucionais”, dentre outras.

### **2.2.1 A reforma urbana**

No quesito habitação, a primeira oportunidade em que de fato se tratou do tema em nosso País foi durante a década de 1960, em que o Presidente João Goulart propôs suas reformas de base, com viés desenvolvimentista, destacando-se a proposta de Reforma Agrária. Buscava-se realizar modificações estruturais na composição fundiária nacional, bem como dar novos rumos políticos ao Brasil. Uma das propostas, à época, foi a realização de uma *reforma urbana*, baseada na atenção prioritária do Estado à grave questão habitacional e na limitação ao direito de propriedade e uso do solo, como formas de garantir igualdade e justiça social.

“O termo ‘reforma urbana’ surgiu pela primeira vez em julho de 1963 no Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB e o IBASE, no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis no estado do Rio de Janeiro” (SILVA, 2003, p. 16). As conclusões e propostas originais para a formatação de uma reforma urbana estão contidas no documento que foi redigido ao final do Seminário realizado pelo IAB, chamado “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana” (SILVA, 2003, p. 16).

O Golpe Civil-Militar de 1964 cancelou quaisquer planos de que as referidas reformas socializantes viessem a ser implementadas, pelo menos em curto prazo. A luta pela

---

<sup>41</sup> Para uma análise acerca do direito de propriedade e a reforma agrária, no período entre a Revolução de 1930 e o fim da Ditadura Militar em 1985, ver Bercovici (2005, p. 151-161).

reforma urbana somente viria a recuperar fôlego durante a década de 1980. Enquanto isso, a política habitacional brasileira passou a ser centralizada em torno do outrora citado Banco Nacional de Habitação (BNH), criado por lei em agosto de 1964, mas sem sucesso no intento de garantir moradia para a população de baixa renda, circunstância que, nas décadas seguintes, passaria a constituir, indiscutivelmente, o maior problema urbano brasileiro<sup>42</sup>.

Com o fim da ditadura se aproximando, a partir do final da década de 1970 a questão social voltou a entrar em evidência, após anos em que simplesmente tocar em tais assuntos era suficiente para ser, de alguma forma, perseguido pelo Estado autoritário. Os problemas urbanos cresciam continuamente, levando o Poder Executivo Federal, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano a enviar para o Congresso Nacional um projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/1983), que, se aprovado, instituiria novos instrumentos no ordenamento urbanístico e daria novo tratamento à questão fundiária nas cidades.

Vítima de visões políticas conservadoras e negociações truncadas, o Projeto, que provocou saudável discussão pública sobre temas de direito urbanístico, não foi aprovado de imediato e desapareceu em meio ao labirinto dos trâmites parlamentares<sup>43</sup>. Uma série de pontos por ele trazidos, contudo, passou a constituir reivindicação da frente pela Reforma Urbana na Assembleia Nacional Constituinte, bem como serviu de base para o futuro Projeto de Lei do Senado nº 181/1989, que, mais tarde, daria origem ao Estatuto da Cidade. Como explica José Roberto Bassul (2011, p. 09),

Há (...) uma importante parcela de êxito no pioneirismo daquele texto [PL nº 775/83]. A partir dele, vários institutos de direito urbanístico, como o solo criado e o direito de superfície – presentes no ordenamento de países distintos como França, Itália, Espanha e Estados Unidos, por exemplo – foram introduzidos no debate jurídico em nosso País.

Com o surgimento de novos movimentos sociais e políticos e a realização de novos esforços acadêmicos no sentido de discutir os problemas das cidades, criou-se, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, reunindo diversos atores sociais<sup>44</sup> e inicialmente voltado para reivindicações relativas ao direito à moradia,

---

<sup>42</sup> Não é intenção deste trabalho discutir os diversos fatores que levaram o BNH à ineficácia, enquanto instrumento criado para solucionar a situação habitacional no Brasil. Para um histórico da (fracassada) política habitacional brasileira, ver Saule Júnior e Rodriguez (2002, p. 109-126).

<sup>43</sup> Para uma análise aprofundada do PL nº 775/83, envolvendo seu conteúdo e o contexto de sua elaboração, ver Éder Roberto da Silva (2003, p. 25-42).

<sup>44</sup> “O Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil,

posteriormente expandidas para a ideia de cidade como um todo, englobando os antigos reclamos por habitações dignas (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Com o estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987, o MNRU passou a exercer papel decisivo para a aprovação de dispositivos que conduzissem à realização da reforma urbana no Brasil, com a construção de cidades mais justas e saudáveis. Defendendo a noção de reforma urbana como “nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009), o Movimento conseguiu cerca de 200 mil assinaturas para a Emenda Popular que inseriria no texto da Constituição Federal, pela primeira vez em nossa história, um Capítulo sobre Política Urbana.

### 2.3 A nova ordem jurídico-urbanística brasileira

Apesar do pesado jogo político antirreformista, praticado em diversas sessões da Assembleia Constituinte, passaram a figurar na nova Carta Magna **a vinculação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, o combate à ociosidade do solo urbano como instrumento de especulação e a necessidade de participação popular na condução das políticas urbanas**, tudo à luz da efetivação dos direitos fundamentais consagrados em diversos dispositivos constitucionais. Estes passaram a ser os **fundamentos do novo ordenamento jurídico-urbanístico**, o qual aponta no sentido de **concretização de um direito à cidade**. Tais postulados devem ser utilizados para orientar a atividade legiferante relativa ao Direito Urbanístico pátrio; a execução de obras públicas e outros planos, feita pelo Poder Executivo, e a interpretação judicial em questões que envolvam direito à propriedade urbana e direitos fundamentais (sociais ou individuais).

O “novo ordenamento” tem por figuras principais a Constituição Federal (particularmente os arts. 182 e 183), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01, que regulamentou os referidos dispositivos e lançou normas gerais para a disciplina do fenômeno urbano) e os planos diretores municipais, que têm o poder de especificar e conferir aplicabilidade aos instrumentos genéricos previstos no Estatuto da Cidade. Tais normas serão brevemente analisadas a seguir.

---

movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

## 2.4 A Constituição Federal de 1988 e sua Política Urbana

Afora outros pontos que dizem respeito à gestão das cidades, encontrados dispersos ao longo do texto constitucional, como o condicionamento da propriedade à função social e a delimitação das competências municipais, a política urbana brasileira rege-se com base nos arts. 182 e 183 da Lei Maior (Capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira).

O art. 182, em seu *caput*, afirma que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Em seguida, em seus §§ 1º e 2º, fica estabelecida a obrigatoriedade do plano diretor para Municípios com mais de 20 mil habitantes, estando o cumprimento da função social da propriedade urbana condicionado ao atendimento das exigências fundamentais contidas no plano<sup>45</sup>. O § 3º, por seu turno, afirma que as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com indenização justa e prévia, com pagamento em dinheiro<sup>46</sup>. O § 4º, por fim, prevê instrumentos de política urbana que poderão ser utilizados caso o proprietário de imóvel urbano notificado para realizar o aproveitamento de solo não edificado, não utilizado ou subutilizado não o faça dentro do prazo determinado (os instrumentos previstos são a edificação ou o parcelamento compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação-sanção, com pagamento em títulos da dívida pública).

---

<sup>45</sup> À época da Assembleia Nacional Constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana entendia como daninha a proposta de condicionar o cumprimento da função social da propriedade urbana ao atendimento das normas do plano diretor, pois tal redação ensejaria daria espaço a argumentos que entendessem que a norma constitucional não fosse autoaplicável (o que de fato ocorreu no Supremo Tribunal Federal, embora com oposição da doutrina mais progressista) (MALU; MALUF, 2011, p. 17). Outro problema era que, até então, os planos diretores eram, tradicionalmente, leis excessivamente técnicas, elaboradas em gabinetes, sem participação popular, e de difícil execução. Além disso, seu processo de elaboração estaria, sempre, bastante influenciado pelas forças econômicas que lidam com o espaço urbano, situação que inspirava temor nos movimentos sociais que lutavam por reformas. Entretanto, tal desconfiança com relação aos planos diretores, se não foi totalmente dissipada, diminuiu bastante após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, o qual estabeleceu que o plano diretor municipal deve possuir caráter participativo, isto é, ser elaborado com participação ativa da população (art. 2º, II; art. 40, §4º). Para um histórico dos planos diretores antes da Constituição de 1988, ver Victor Carvalho Pinto (2011, p. 104-112).

<sup>46</sup> A desapropriação, enquanto instrumento de intervenção estatal no patrimônio privado, é instituto gerador de grandes polêmicas, sendo o valor da indenização paga pelo Estado quase sempre questionado judicialmente. Jacques Távora Alfonsin (2009), ferrenho defensor da ideia de função social da propriedade, defende a tese da inconstitucionalidade do pagamento de indenização em casos nos quais a propriedade não cumpria função social alguma, por entender que tal prática resulta em enriquecimento sem causa por parte do proprietário, o qual, na prática, auferia lucro em razão da prática de ato ilícito, isto é, consegue indenização por descumprir o ditame constitucional de conferir função social à sua propriedade. O advogado gaúcho, aliás, entende que o direito à propriedade não existe, se ela não cumprir função social, como bem esclarece o seguinte trecho: “descumprida a função social que lhe é inerente, não é que o proprietário de um imóvel desapropriado para fins de moradia tenha o seu direito questionado nos planos da validade e, ou, eficácia. *Ele pode e deve ser questionado no plano da existência*” (2009, p. 335) (grifo do autor).

O art. 183 da CF/88 introduz no Direito brasileiro a figura da usucapião especial urbana, nos seguintes termos:

**Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Essa modalidade de usucapião destina-se a conferir segurança jurídica a grande quantidade de cidadãos que habitam terrenos particulares, ocupados por tempo razoável e sem oposição, situação que gera, assim, direito à propriedade do solo, desde que ele seja utilizado para moradia. O instituto encontra-se previsto igualmente no Estatuto da Cidade (arts. 9º a 14, com *nomen juris* de “usucapião especial de imóvel urbano”, que engloba também possibilidade de usucapião coletiva) e no Código Civil de 2002 (art. 1.240).

## 2.5 O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)

A fim de reconhecer em nível infraconstitucional os ditames da Política Urbana nacional, foi editada em 2001 a Lei nº 10.257, autodenominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/88 (com pequenas alterações textuais promovidas pelas leis nº 11.673/2008, nº 11.977/2009 e nº 12.608/2012). Uma vez que o art. 24, I, da Constituição afirma que a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente, coube à União a elaboração da lei que traz as normas gerais que orientam as normas estaduais e municipais sobre a matéria.

Embora sua tramitação tenha se iniciado em 1989, com o Projeto de Lei do Senado nº 181/89, foram necessários doze anos de negociações políticas e mobilização de movimentos sociais, segmentos profissionais e acadêmicos para que se desse sua aprovação. Por óbvio, as maiores resistências ao texto da lei partiam de alas ligadas ao setor imobiliário e aos grandes proprietários de terras urbanas. Como força incansável em defesa da rápida regulamentação do capítulo constitucional sobre a Política Urbana, destacou-se o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, evolução natural do antigo Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, atuante durante a Constituinte.

Como lei geral, o Estatuto da Cidade, em seu art. 1º, parágrafo único, afirma que sua função é estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da

propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Seus dispositivos elencam os princípios e objetivos gerais da política urbana brasileira, apresentando os instrumentos jurídicos, políticos, tributários, financeiros e administrativos que poderão/deverão ser utilizados para que aqueles sejam alcançados.

O *caput* do art. 2<sup>a</sup> do Estatuto repete o *caput* do art. 182 da CF/88 e determina que o objetivo da política urbana nacional seja “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Este objetivo deverá ser alcançado seguindo as diretrizes gerais estabelecidas no plano, contidas nos incisos do referido art. 2<sup>o</sup>.

Essas diretrizes “são muito claras e retiram qualquer neutralidade da atividade de Planejamento Urbano” (ALFONSIN, 2006, p. 288). Dentre elas, destacamos algumas, como as dos incisos I, II, VI, IX, XI, XIII e XIV, por entendermos que são aquelas mais diretamente relacionadas à efetivação do direito à cidade e à solução eficaz dos problemas urbanos brasileiros. Refletem, em seu conteúdo, os pilares da nova ordem jurídico-urbanística.

### ***2.5.1 O direito a cidades sustentáveis***

O art. 2<sup>o</sup>, I, do Estatuto define como diretriz geral a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Como se pode ver, este dispositivo declara expressamente, em favor dos brasileiros, o direito à cidade, possuindo, assim, importância tanto jurídico-formal (consolida no ordenamento pátrio a existência de tal direito) quanto simbólica para aqueles que lutam por cidades mais dignas em nosso País.

### ***2.5.2 A gestão democrática da política urbana***

O inciso II do art. 2<sup>o</sup> apresenta a diretriz da “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Esta é uma norma de democracia direta, que coloca em elogiável posição de destaque a necessidade de participação popular na elaboração, na execução e na

fiscalização das políticas públicas relativas à urbanização brasileira<sup>47</sup>. Logicamente, entende-se que se tais políticas não forem conduzidas com a observação das instâncias decisórias populares, serão consideradas ilegítimas e ilegais. Nesse mesmo sentido, anteriormente escrevemos sobre a gestão popular como fundamento da política urbana brasileira:

A legislação urbanística brasileira está, essencialmente, calcada em ideais de justiça social, de humanização do espaço urbano e de construção da cidadania coletiva por meio da participação ativa do povo nos processos de elaboração, aplicação e controle das políticas urbanas. A Constituição de 1988 considera, no parágrafo único de seu art. 1º, a democracia direta como fundamento da República Federativa do Brasil, a qual tem por supedâneo a soberania popular. O Estatuto da Cidade (que, ao regulamentar dois dispositivos da Constituição Federal, torna-se uma extensão desta) declara, expressamente, em seu art. 2º, II, que a gestão democrática constitui diretriz geral da política urbana brasileira, sendo pressuposto do desenvolvimento urbano nacional desejado pelo constituinte originário. Em suma, podemos dizer que as legislações urbanísticas municipais, estaduais e federais que não consagrarem, em seu bojo, instrumentos de democracia participativa que propiciem **de fato** o exercício da gestão democrática dos planos urbanos estarão em flagrante conflito com a lei e com a Constituição Federal, podendo ser atacadas judicialmente (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3366-3367) (grifo dos autores).

Ponto que gera questionamentos entre juristas e movimentos sociais é exatamente a maneira de se mensurar se a participação popular na gestão da política urbana está se dando de fato ou não. Em outras palavras, tem sido ainda problemático estabelecer parâmetros que determinem se a participação popular em determinada questão se fez efetiva ou se serviu meramente como aspecto decorativo, burocrático, legitimador, uma simples necessidade formal ao trâmite das leis e dos planos administrativos que envolvem a questão urbana, não sendo, assim, verdadeira. Este é um questionamento importantíssimo que se deve fazer, porque a diretriz geral de gestão democrática da política urbana “[n]ão se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias **efetivamente consultivas e deliberativas**, tanto no processo de planejamento urbano quanto na destinação dos recursos públicos” (BARROS; CARVALHO;

---

<sup>47</sup> “Ao estabelecer a gestão democrática da cidade, o Estatuto inaugura uma nova fase na discricionariedade atribuída ao Poder Público. Se o Judiciário não pode avaliar a conveniência e oportunidade do ato administrativo, senão sob o enfoque da legalidade, doravante essa discricionariedade pode ser censurada pela opinião pública. Não somente através de seus representantes eleitos, que votam quase sempre em bloco, mas de forma direta (...). A decisão de construir um viaduto, por exemplo, pode ser uma questão técnica que somente o Poder Público pode avaliar corretamente; entretanto, ainda que a decisão final sobre a conveniência e oportunidade de sua construção seja do Estado, a última palavra, doravante, será do povo. Sendo a consulta pública obrigatória, a decisão governamental sofrerá, durante os debates, o clamor popular, a demonstração de uma eventual desaprovação ao projeto, capaz de envolver os meios de comunicação na discussão. Em verdade, a simples comunicação da intenção governamental de realizar determinadas obras ou políticas de desenvolvimento urbano não satisfazem a necessidade de publicidade do ato. A publicidade do ato não se contenta com o anúncio e a publicação das medidas decididas nos gabinetes, requer a discussão do projeto e o enfretamento ou aprovação da opinião pública, de vez que um governo sem nenhuma participação popular seria, como disse James Madison, ‘um prólogo à farsa, à tragédia ou a ambas as coisas’” (OLIVEIRA, 2005, p. 11).

MONTANDON, 2011, p. 54) (grifo nosso). Infelizmente, a questão ainda se encontra envolta em dúvidas<sup>48</sup>.

A instituição máxima de participação da sociedade civil na condução da política urbana nacional é o Conselho das Cidades, “um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução”<sup>49</sup>. Criado em 2004 e subdividido em comitês técnicos e grupos de trabalho, ele é presidido pelo Ministro das Cidades e composto por membros representantes de órgãos dos Poderes Executivos, federais, estaduais, municipais e distrital; movimentos populares; órgãos representativos dos trabalhadores de certas categorias; órgãos do setor patronal; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e organizações não governamentais<sup>50</sup>.

As resoluções emitidas pelo Conselho das Cidades são deveras importantes na condução da política urbana nacional, fazendo recomendações ao Poder Público e regulando o funcionamento do próprio Conselho. Relativamente à questão da gestão democrática da cidade, destaca-se a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, que dispõe sobre o processo participativo na elaboração de planos diretores, o envolvimento do Conselho das Cidades ou órgão similar durante o processo, a devida publicidade e a realização das audiências públicas pertinentes (SANTOS JÚNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 17).

A gestão democrática da cidade é ainda tratada nos arts. 43 a 45 do Estatuto. O art. 43 elenca, em rol exemplificativo, alguns dos instrumentos que deverão ser utilizados para que ela seja garantida, incluindo órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A fim de promover as atividades institucionais de participação direta da população na política urbana nos níveis regionais e locais, é recomendável que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também possuam Conselhos das Cidades. Contudo, dados do próprio Ministério das Cidades demonstram que ainda é reduzido o número destes conselhos

---

<sup>48</sup> Outras considerações sobre a gestão democrática da política urbana podem ser encontradas nos pontos 4.1.3 e 4.2.4 desta monografia.

<sup>49</sup> “Conselho das Cidades”. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades>>.

<sup>50</sup> A lista completa dos membros componentes do Conselho das Cidades pode ser encontrada em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/composicao-concidades>>.

em funcionamento<sup>51</sup>, fator que reflete as dificuldades que os entes da Federação encontram para ofertar meios concretos de efetivação de uma política urbana popular.

Quanto às conferências sobre assuntos de interesse urbanos, lembramos que o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades já promoveram quatro Conferências Nacionais das Cidades, estando a quinta prevista para ocorrer no final de 2013, após realizadas todas as etapas estaduais de discussão sobre os temas a serem debatidos no espaço nacional.

Cabe aqui, por fim, ressaltar que os espaços institucionais não são suficientes para a efetivação da participação popular efetiva na condução da política urbana. Com isso se quer dizer que ainda que existam leis avançadas no reconhecimento de reivindicações populares e ainda que estejam instalados instrumentos e espaços de participação popular na construção de políticas urbanas, não está garantido o cumprimento das normas urbanísticas em prol do direito à cidade, que visa a uma distribuição justa da infraestrutura urbana. Maricato (2011, p. 89) afirma que “nunca fomos tão participativos”, mas denuncia que, diante de tantas conquistas institucionais alcançadas na década que passou, ocorreu uma possível acomodação dos movimentos sociais que lutam por reforma urbana, cuja atuação reivindicatória exerce a pressão política necessária para, pelo menos, contrabalançar a influência do poder econômico das elites. Nesse sentido, alertou:

Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas devem considerar que isso está muito longe de trazer conquistas reais. Estamos testemunhando a aplicação quase nula dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação. Apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra pouco avançou concretamente nesses anos de conquistas institucionais (MARICATO, 2011, p. 95-96).

### ***2.5.3 Ordenação e controle do uso do solo***

O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, VI, define a necessidade de controle do uso do solo, com o fim de evitar ou dirimir, expressamente, a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes do solo urbano (isto é, a existência, em espaços contíguos, de empreendimentos tão díspares e incompatíveis quanto uma usina nuclear e um conjunto habitacional); o parcelamento do solo, a edificação ou o uso

---

<sup>51</sup> O documento “Balanço dos Conselhos Estaduais” demonstra que em 2009, apenas nove Conselhos Estaduais encontravam-se em funcionamento. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/conselhos-estaduais>>.

excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres.

São metas ambiciosas, se levarmos a situação de caos urbano que impera no Brasil atualmente. Mas, a despeito da dificuldade de se evitar a disseminação dos problemas citados, o dispositivo citado é importante por definir aspectos teleológicos da Lei nº 10.257/01, determinando qual deve ser o objetivo da política de controle do uso do solo, reafirmando quais práticas deverão ser combatidas na ordenação da utilização das terras urbanas, de modo a repelir e coibir o descumprimento da função socioambiental da propriedade.

A ordenação e o controle do uso do solo são feitos por meio da utilização de uma série de instrumentos de planejamento urbanístico, especialmente o *zoneamento*. Maluf e Maluf (2011, p. 27), com base em Celso Pacheco Fiorillo, aduzem que

[a]través do zoneamento do solo controlam-se o uso da terra, a densidade populacional, a localização, a dimensão, o volume e a altura dos edifícios e o gabarito das construções, bem como determina-se o seu uso específico, em prol do bem-estar da coletividade e da própria viabilidade da sobrevivência nos centros urbanos, visando garantir a realização do preceito contido na regra do art. 225 da Constituição Federal (...).

Permitimo-nos, ainda, destacar aqui a previsão explícita de combate à especulação imobiliária, prática que vai frontalmente de encontro a qualquer política urbana que se define pela funcionalização do direito de propriedade.

#### ***2.5.4 Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização***

O inciso IV do art. 2º preconiza que a política urbana brasileira deverá distribuir de maneira equitativa os ônus e os bônus do processo de urbanização. O objetivo desta diretriz geral é evitar o desequilíbrio na divisão dos benefícios e malefícios trazidos pelo crescimento e pelo desenvolvimento das cidades. Dessa forma, a fim de favorecer a coletividade, os planos urbanísticos devem combater a concentração de infraestrutura e a supervalorização de algumas áreas da cidade, enquanto para outros espaços resta somente

urbanização precária e desvalorização das condições de vida<sup>52</sup>. A norma do Estatuto, portanto, põe como infração à lei a política urbana que gera socialização dos prejuízos e privatização dos lucros.

### ***2.5.5 Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos***

Esta diretriz apresenta profunda ligação com aquela citada acima, pois um dos meios mais eficazes de prevenir a concentração dos benefícios da urbanização é justamente a apropriação, por parte do Estado, da valorização imobiliária ocorrida em razão de obra pública ou modificação legislativa que torne a área em que se localiza o terreno mais atrativa para o mercado imobiliário, ou seja, surgida sem atividade produtiva realizada pelo particular, constituindo, assim, caso de enriquecimento sem causa. Isso se faz por meio dos instrumentos de captação das mais-valias urbanas, como as contribuições de melhoria e as operações urbanas consorciadas.

Betânia Alfonsin (2006, p. 295) atesta que

[a] história da política urbana brasileira é uma história de **não arrecadação** das mais-valias geradas pelo processo de urbanização. Como se sabe, a produção da cidade agrega valor às terras urbanas tanto pela extensão de infraestrutura quanto pelas ações dos agentes públicos e mesmo privadas. Nesse sentido, os proprietários de terras urbanas têm nesse ativo uma reserva de valor que está permanentemente se valorizando sem qualquer esforço por parte do proprietário, por razões alheias à ação do mesmo (grifo da autora).

A fim de perseguir tal prática e garantir que os investimentos públicos não signifiquem simplesmente uma valorização privatizada, a política urbana deverá, portanto, seguir a referida diretriz geral contida no Estatuto da Cidade.

### ***2.5.6 Necessidade de audiência das populações atingidas no processo de implantação de empreendimentos que possam afetar negativamente a vizinhança***

---

<sup>52</sup> Barros, Carvalho e Montadon (2011, p. 48) ressaltam esse ponto ao comentar sobre o instituto da operação urbana consorciada: “Vale um alerta aos municípios na implementação do instrumento: a concentração de recursos públicos e privados numa determinada área pode acabar expulsando seus moradores, em especial as famílias de baixa renda, em função da valorização imobiliária dos terrenos e imóveis. Deste modo, os planos das operações urbanas devem atentar para o estabelecimento de programas habitacionais para atendimento dessas famílias, **garantindo sua permanência dentro da área da operação urbana, principalmente nos casos de remanejamento decorrente da execução de obras**, além de garantir soluções habitacionais com ampla participação da população atingida” (grifo nosso).

O inciso XIII do art. 2º do Estatuto indica como diretriz geral a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

Esta exigência legal está atrelada à compulsoriedade da participação popular na condução da política urbana (art. 2º, II), mas a circunstância prevista no dispositivo é ligeiramente diferente, pois torna obrigatório que a população envolvida e mesmo o Município sejam consultados também quando da instalação de obras e projetos **particulares**, financiados com recursos privados, dos quais possam resultar malefícios como poluição ambiental (no caso de uma grande indústria), aumento súbito do fluxo de automóveis (abertura de um hipermercado ou um centro de compras) e prejuízo ao patrimônio histórico-cultural (reforma de prédio histórico que o descaracteriza).

### ***2.5.7 Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda***

O art. 2º, XIV, do Estatuto da Cidade determina que a política urbana deverá contemplar a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Essa diretriz geral é importante porque demonstra a opção da legislação brasileira por atender aqueles que se encontram alijados do mercado formal de habitação e são obrigados a viver em assentamentos precários. Outro aspecto relevante do dispositivo é o reconhecimento de que as normas que disciplinarão o processo de regularização fundiária devem ser, necessariamente, sob pena de se tornarem ineficazes, diferenciadas daquelas que organizam a “cidade formal”, em virtude das circunstâncias socioeconômicas peculiares comuns às populações que moram em situação irregular.

O instrumento básico destinado ao concretizar por excelência os ditames desse dispositivo é a zona especial de interesse social – ZEIS, que deve ser delimitada quando da confecção do zoneamento da cidade. Previstas no Estatuto da Cidade (art. 4º, V, f) e na Lei nº 11.977/2009, tais zonas têm sido adotadas pelos planos diretores de vários Municípios por todo o País; o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, por exemplo, elencou expressamente uma série de ZEIS em seu texto, tanto em áreas de ocupação precária quanto em áreas de vazios

urbanos. A previsão legal, porém, não tem correspondido, geralmente, à efetivação do instrumento nos moldes preconizados pelo Estatuto (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 71-75).

### **2.5.8 Conclusão**

As diretrizes gerais tratadas acima foram destacadas por considerarmos que elas são as mais relevantes quando se fala em efetivação do direito à cidade. Isso, contudo, não retira de modo algum a importância das demais diretrizes, pelo contrário. Todas as diretrizes possuem semelhante estatura jurídica e devem ser simultaneamente observadas na promoção de políticas urbanas. O papel fundamental de tais diretrizes pode ser aferido a partir da seguinte lição:

As diretrizes gerais da política urbana brasileira expressam uma leitura de cidade e um compromisso com a reversão de um quadro histórico de injusta distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. (...) a lei apresenta um rol de instrumentos jurídicos e urbanísticos que poderão ser adotados para a implementação da política urbana. A aplicação desses instrumentos, no entanto, deverá se dar **conforme as diretrizes gerais traçadas pelo Estatuto da Cidade**, sob pena de inconstitucionalidade (ALFONSIN, 2006, p. 288) (grifos da autora).

As regras gerais que orientam a justa ordenação das cidades brasileiras devem ser postas em prática por meio da aplicação dos instrumentos de política urbana disponíveis, elencados no art. 4º do Estatuto da Cidade<sup>53</sup>.

## **2.6 Os planos diretores municipais**

O plano diretor municipal (PD) é o terceiro pilar no tripé que compõe o núcleo do novo ordenamento jurídico-urbanístico, sendo os dois outros a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. É lei essencial para a efetivação dos ditames da política urbana nacional, uma vez que boa parte dos instrumentos elencados nas leis urbanísticas federais somente pode ser efetivamente aplicada em nível municipal após previsão no Plano Diretor, a exemplo da outorga onerosa do direito de construir e do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórias de terrenos urbanos.

A definição legal de plano diretor está contida no § 1º do art. 182 da CF/88: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte

---

<sup>53</sup> Para trechos do Estatuto da Cidade, ver Anexo B, ao final desta monografia.

mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. O parágrafo seguinte atesta: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. O art. 39 do Estatuto complementa o texto constitucional, informando que tais exigências deverão assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta Lei”.

Eles são, assim, diplomas legais indispensáveis à política urbana brasileira, porque suas normas determinam o parâmetro pelo qual se verifica se a propriedade urbana está cumprindo ou não sua função social. E, como já se falou nesta monografia, a noção de que o exercício do direito à propriedade está submisso à sua funcionalização baliza todo o Direito Urbanístico brasileiro (bem como o Direito Civil, aliás).

A aprovação de um plano diretor, segundo o art. 41 do Estatuto, é obrigatória para cidades:

- a) com mais de vinte mil habitantes;
- b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF/88 (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública);
- d) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e
- e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Se a cidade não se enquadrar em uma das hipóteses acima, poderá, se desejar, exercer a faculdade de elaborar seu próprio plano diretor, seguindo, para tanto, as regras básicas estabelecidas no Estatuto da Cidade.

Os planos diretores municipais, que devem ser necessariamente renovados pelo menos uma vez a cada dez anos, precisam passar pelo crivo popular durante sua criação. Em consequência do princípio da gestão democrática da política urbana, o Estatuto, em seu art. 40, § 4º, determina que o Poder Público assegure a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Desta forma, por força de lei, os PDs do século XXI passam a ser “participativos”, circunstância que ao menos em tese os

distancia dos primeiros planos diretores existentes no Brasil, excessivamente técnicos, muitas vezes alheios à questão urbana e, por isso mesmo, desacreditados e indesejados por muitos (basta lembrar a resistência dos movimentos sociais urbanos à previsão constitucional de obrigatoriedade de plano diretor para as cidades e sua vinculação à função social da propriedade urbana)<sup>54</sup>.

O conteúdo mínimo dos PDs é dado pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual afirma que eles deverão conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; disposições referentes a direito de preempção, outorga onerosa de direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência de direito de construir; e o sistema de acompanhamento e controle do cumprimento da lei. O conteúdo mínimo dos planos é também objeto da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 1º de julho de 2005, a qual recomenda expressamente que os planos diretores municipais incorporem os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Do ponto de vista quantitativo, a obrigatoriedade de aprovação de planos diretores tem-se demonstrado bem sucedida: Santos Júnior e Montandon (2011, p. 29-30) apontam que, em 2009, 87% dos Municípios com mais de vinte mil habitantes declararam possuir plano diretor. O sucesso, entretanto, não se repete quando se faz uma análise mais aprofundada acerca da efetividade dos PDs, pois

[a]o mesmo tempo, do ponto de vista qualitativo, nem todos os Planos Diretores são efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território e também não são todos os planos que dialogam com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 29).

Não é à toa, então, que pesquisas apontam “uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou à efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 34). Essa situação tem resultado em planos diretores **insuficientes** para o direcionamento da política urbana rumo à conquista de cidades mais sustentáveis e menos injustas, pois retira da lei sua força modificadora, abrindo espaço para que o velho modelo de urbanização se perpetue, beneficiando a minoritária camada da população que detém a maior parte das propriedades

---

<sup>54</sup> “Durante o Regime Militar, uma produção numerosa e ineficaz de PDs [planos diretores], orientada e financiada pelo governo federal, conduziu à sua desmoralização até mesmo entre urbanistas” (MARICATO, 2011, p. 47).

urbanas. É em razão disso que alguns afirmam que “[n]ossas cidades não ultrapassaram os limites da política de intenções” (MARQUES, 2011, p. 18).

Verificando essa situação, Maricato (2011, p. 96) encara o presente (e o futuro) com pessimismo, ao declarar que

não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos participantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle – sempre relativo – sobre a administração e as câmaras municipais. Mas é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre suas maiores forças. Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem-intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é realizado, o que os contraria é ignorado.

É visível a inefetividade das normas urbanísticas, sobretudo a não aplicação generalizada do conteúdo dos planos diretores municipais nas cidades que os possuem, por falta de recursos públicos, capacidade técnica e de pessoal e, naturalmente, ausência de vontade política, isto é, **compromisso com uma vontade política distinta daquela incorporada à lei**<sup>55</sup>, compromisso com um modelo de cidade atrasado e sabotador do direito à cidade, sendo, assim, ilegal.

O panorama descrito pode ser considerado generalizado, porém vamos nos ater ao Plano Diretor Participativo de Fortaleza, o qual, indiscutivelmente, padece de todos os males já descritos aqui sobre não efetivação de uma política urbana que favoreça a concretização do direito à cidade.

## 2.7 O direito à cidade

Como se pode perceber, ao longo desta monografia foi citada já por diversas vezes a figura do direito à cidade. Assim foi feito porque, em nosso entendimento, este é o direito de fato resguardado pelo novo ordenamento jurídico-urbanístico. Em outras palavras, o objeto da tutela das normas urbanísticas brasileiras é a cidade sustentável, na qual existam harmonia entre o ambiente natural e o ambiente artificial (cultural) e condições para que todos seus habitantes possam acessar e usufruir as benesses da urbanização, tendo assegurados seus

---

<sup>55</sup> “É sabido (...) que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano” (SANTOS JÚNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 15).

direitos sociais básicos à educação, à saúde, à moradia, ao lazer, ao trabalho, à alimentação e à segurança, dentre outros, sem os quais não se faz possível a existência digna.

A realidade das cidades brasileiras aponta para uma severa defasagem entre aquilo que elas são e aquilo que elas deveriam ser. Um simples olhar sobre as zonas urbanas de nosso País permite que se presencie toda espécie de violações de direitos fundamentais e humanos há muito consagrados em documentos legais nacionais e estrangeiros. Esses problemas, reunidos, compõem a intrincada questão urbana brasileira. Obviamente, se é verdade que as causas de todos esses males são bastante complexas, afirmamos também que se encontram interligadas.

Nossa conclusão, como se pode observar a partir do que escrevemos nos pontos 1.1 e 1.2, é de que as modernas cidades ocidentais tiveram sua formação marcada pela evolução do modo de produção capitalista. No caso brasileiro, o crescimento industrial a partir dos anos 1950 é concomitante à atuação estatal no sentido de flexibilizar as relações de trabalho e impor baixos salários à população, tornando o País atrativo aos investimentos estrangeiros, buscadores de lucros facilitados. Assim, a aliança entre a classe burguesa e o Estado contribuiu para o aumento das taxas de exploração e o crescimento das cidades em bases cada vez mais desregradas: se por um lado não se fazia o controle do uso da propriedade urbana, atendendo a tendências ideológicas liberais que viam no direito de propriedade o caráter absoluto que sempre lhe deu a tradição civilista, por outro lado a atuação estatal ineficaz no sentido de garantir acesso à moradia àqueles que não tinham condições de adentrar o mercado formal de terras urbanas facilitou a ocupação desordenada e/ou precária do território, com reflexos, por exemplo, nas áreas ambientalmente frágeis da urbe. E, conquanto os dados demonstrem ter havido melhorias nas condições de vida da população brasileira na última década, é notório o estágio de degradação da vida urbana que avança sobre diversas cidades brasileiras. Isso nos leva a crer, assim, que o “avanço” brasileiro, infelizmente, tem-se identificado mais com o avanço do poder de consumo das populações pobres e de classe média baixa que com o avanço do acesso destas populações a serviços urbanos de qualidade, como moradia, saneamento básico e segurança.

O Direito, mais ou menos, tem participação na formação do quadro citado. A reversão da situação, então, passa também pelo Direito, ainda que dele só não dependa. Buscando rever o processo de urbanização e transformá-lo em algo mais acolhedor, garantidor de direitos e corretor das distorções causadas pelo sistema econômico vigente, emerge, assim, a noção de **direito à cidade**.

### 2.7.1 O direito à cidade em Henri Lefebvre

A popularização do termo “direito à cidade” deu-se a partir da obra “*Le Droit à la Ville*”, de 1968, do sociólogo marxista francês Henri Lefebvre, estudioso da questão urbana e da produção do espaço como reprodutores das relações sociais capitalistas.

De acordo com Lefebvre (1991), a classe operária (ou as classes não dominantes) encontra-se segregada das áreas centrais das cidades. Exemplificando, ele trata da Paris do Barão de Haussmann, no século XIX, com suas reformas que expulsaram o proletariado do centro parisiense para os conjuntos habitacionais e pavilhões na periferia, distantes da burguesia e dos belos espaços públicos levantados. Esse fenômeno, que se dá atrelado à industrialização, ocorre em razão da visão da cidade como um bem, um objeto de comércio, apto a gerar lucro para a classe que detém a propriedade. Essa visão faz que a cidade perca seu sentido para aqueles que dela se encontram apartados, isto é, a classe trabalhadora. Assim, sem perceber, essas pessoas deixam de “viver” o urbano, conforme demonstra a seguinte passagem:

Será indispensável descrever longamente, ao lado da condição dos jovens e da juventude, dos estudantes e dos intelectuais, dos exércitos de trabalhadores com ou sem colarinho e gravata, dos interioranos, dos colonizados e semicolonizados de toda espécie, de todos aqueles que sofrem a ação de uma cotidianeidade bem ordenada, será necessário mostrar aqui a miséria irrisória e sem nada de trágico do habitante, dos suburbanos, das pessoas que moram nos guetos residenciais, nos centros em decomposição das cidades velhas e nas proliferações perdidas longe dos centros dessas cidades? Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retomar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte. O quadro dessa miséria generalizada não poderia deixar de se fazer acompanhar pelo quadro das “satisfações” que a dissimulam e que se tornam os meios de eludi-la e de se evadir dela (LEFEBVRE, 1991, p. 117).

O ponto que leva a toda esta situação é o tratamento da cidade como “valor de troca”, em detrimento de seu “valor de uso”. Ou seja, perde importância o uso da cidade como fonte de fruição, beleza, encontros, que fundamenta a sociedade urbana, ganhando proeminência, ao invés, a cidade como valor de troca, calcada no lucro, no proveito, na mercantilização dos aspectos da vida urbana. E isso se dá, também, com participação estatal. Assim, a realidade urbana fica subordinada “aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos”, em vez de se destinar aos seus “usuários” (LEFEBVRE, 1991, p. 128).

O pensador francês entende que caberia à classe operária se mobilizar e conduzir uma mudança radical de paradigma, para que fosse efetivado o *direito à cidade*, que significa

não o direito a uma cidade tradicional, “mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais etc.” (LEFEBVRE, 1991, p. 143). Seria um retorno ao lúdico. Daí o autor declarar, em defesa da vida coletiva, ser “a favor da rua”:

*A favor da rua.* Não se trata simplesmente de um lugar de passagem e circulação. A invasão dos automóveis e a pressão dessa indústria, isto é, do *lobby* do automóvel, fazem dele um objeto-piloto, do estacionamento uma obsessão, da circulação um objetivo prioritário, destruidores de toda a vida social e urbana. Aproxima-se o dia em que será preciso limitar os direitos e poderes do automóvel, não sem dificuldades e destruições. A rua? É o lugar (topia) do encontro, sem o qual não existem outros encontros possíveis nos lugares determinados (cafés, teatros, salas diversas). Esses lugares privilegiados animam a rua e são favorecidos por sua animação, ou então não existem. **Na rua, teatro espontâneo, torno-me espetáculo e espectador, às vezes ator. Nela efetua-se o movimento, a mistura, sem os quais não há vida urbana, mas separação, segregação estipulada e imobilizada.** Quando se suprimiu a rua (desde Le Corbusier, nos “novos conjuntos”), viu-se as consequências: a extinção da vida, a redução da ‘cidade’ a dormitório, a aberrante funcionalização da existência. A rua contém as funções negligenciadas por Le Corbusier: a função, informativa, a função simbólica, a função lúdica. Nela joga-se, nela aprende-se. (LEFEBVRE, 2002, p. 29-30) (grifos nossos).

Por fim, conclui Lefebvre que a revolução urbana deve ocorrer sob liderança da classe operária e de seus mandatários, que se encarregarão da nova planificação. Neste sentido, afirma que a “proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e, outrossim, se inscrevem na perspectiva da revolução sob a hegemonia da classe operária” (LEFEBVRE, 1991, p. 143). Essa revolução, porém, não envolveria, necessariamente, atos violentos. Outras estratégias poderiam ser aplicadas, como o boicote ao transporte automotivo individual<sup>56</sup>.

### ***2.7.2 O direito à cidade no ordenamento jurídico***

Conquanto não haja ocorrido a revolução proletária citada por Henri Lefebvre, é fato que, no Brasil, sobretudo a partir dos anos 1970, movimentos sociais passaram a se rearticular em torno de uma proposta de reforma urbana, conforme já vimos. Tal processo culminou, no âmbito legislativo, com a aprovação das normas que compõem o novo ordenamento jurídico-urbanístico, voltado à função social da propriedade urbana, à gestão democrática da política urbana e o combate à especulação imobiliária, buscando a efetivação

---

<sup>56</sup> “É possível considerar aqui uma variável estratégica: limitar a importância da indústria automobilística, na economia de um país e o lugar do objeto ‘carro’ na vida cotidiana, na circulação, nos meios de transporte. Substituindo o carro por outras técnicas, outros objetos, outros meios de transporte (públicos, por exemplo)” (LEFEBVRE, 1991, p. 128).

dos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988. Nas duas últimas décadas, principalmente, objetivos como esses, destinados a corrigir as distorções sociais urbanas causadas pelas disparidades econômicas e, assim, garantir cidades mais democráticas, têm sido reunidos sob a denominação comum de **direito à cidade** (expressão com significado ligeiramente diferente daquela criada por Lefebvre, por envolver elementos técnicos jurídicos), marco teórico construído por movimentos sociais e acadêmicos. Atualmente, surgem leis, documentos e doutrina especializada que conferem uma significação verdadeiramente técnico-jurídica ao direito à cidade, interna ao ordenamento legal estatal.

A primeira tentativa de integrar o direito à cidade ao ordenamento brasileiro ocorreu durante a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988. Movimentos sociais urbanos, organizações não governamentais e grupos profissionais atuantes propuseram a emenda popular de reforma urbana, subscrita por 131.000 eleitores (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 33). O texto da emenda, que findou por não figurar expressamente no texto final, era o seguinte:

**Art. 1º** - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural;

II – gestão democrática da cidade.

**Art. 2º** - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

Como se pode ver, o direito à cidade, nesse primeiro momento, é identificado como *direito a condições de vida urbana digna*. Desde então, conforme Saule Júnior (2007, p. 34), estabeleceu-se no Brasil “a noção política e cultural do direito à cidade como o carro chefe da reforma urbana”, devendo ser ele “um marco referencial para as experiências existentes em nossas cidades, de edição das legislações urbanas e implementação de política e programas de desenvolvimento urbano, planos e projeto urbanístico”.

Em seguida, o direito à cidade iniciou seu processo de internacionalização, sendo objeto do tratado sobre a questão urbana denominado “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”, elaborado durante a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, evento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), ocorrida na cidade do Rio de Janeiro. O documento critica o avanço predatório do capitalismo sobre as cidades, influenciando para pior a qualidade de vida das populações mais pobres, além de apresentar propostas para a realização

de uma Reforma Urbana. No tratado, concebe-se o direito à cidade enquanto *direito à cidadania*, entendido como

a participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças.

Além do direito à cidadania, o tratado definiu ainda como princípios fundamentais da reforma urbana a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade<sup>57</sup>.

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade impulsionou, no seio da sociedade, a discussão sobre o direito à cidade. A lei do desenvolvimento urbano estabeleceu a função social da cidade e o *direito a cidades sustentáveis*, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Estatuto da Cidade, art. 2º, I). A partir de então, segundo Saule Júnior (2007, p. 50), “ocorre profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico”. Assim, “o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos”.

Mais recentemente, o Fórum Social Mundial passou a ser a maior via para a disseminação das ideias do direito à cidade pelo mundo, especialmente na América Latina (OSÓRIO, 2006, p. 193-194). Contribuindo decisivamente para a internacionalização do direito à cidade, elaborou-se no Fórum Social das Américas (Quito – Julho/2004), no Fórum Mundial Urbano (Barcelona – Setembro/2004) e no V Fórum Social Mundial (Porto Alegre – Janeiro/2005) um documento que sistematizou em definitivo o conteúdo e o alcance do direito à cidade: a “Carta Mundial pelo Direito à Cidade”. O instrumento divide-se em quatro partes (Disposições Gerais; Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade; Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social,

---

<sup>57</sup> O texto integral do tratado em questão pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <[http://www.aspan.org.br/tratado\\_ongs/37-QUESTAO\\_URBANA.PDF](http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-QUESTAO_URBANA.PDF)>.

Cultural e Ambiental das Cidades e Disposições Finais), contendo vinte e um artigos, ao todo<sup>58</sup>.

Nos dispositivos da Carta, encontram-se disposições relativas à compreensão do direito à cidade, o conceito de cidade, o conceito de cidadão, as obrigações que os Estados devem assumir a fim de proteger e promover o direito à cidade, os princípios que orientam o direito à cidade, as medidas de implementação e supervisão do direito à cidade e regras de planejamento e gestão urbana; produção social do habitat; desenvolvimento urbano equitativo e sustentável; direito à informação pública; liberdade e integridade, tanto física quanto espiritual; participação política; acesso à justiça; segurança pública e convivência pacífica, solidária e multicultural; acesso à água e a outros serviços domiciliares urbanos; transporte público e mobilidade urbana; habitação e moradia; direito ao trabalho; direito ao meio ambiente; lesão ao direito à cidade e exigibilidade do direito à cidade.

Percebe-se, pelo teor do texto, que a concepção atual de direito à cidade faz dele um **superdireito**, figura jurídica superior às partes que o compõem<sup>59</sup>. Com efeito, afirma o art. I, 2, da Carta:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. **O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos**, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural (grifo nosso).

O direito à cidade é, portanto, enxergado como a reunião de todos os direitos humanos, assegurados e desempenhados harmoniosamente, com efetivação da igualdade social e da ausência de discriminações. A cidade ideal, então, é aquela que se erige em espaço de encontro, intercâmbio e solidariedade. Nesse sentido, afirma o Art. I da Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade<sup>60</sup>:

#### Art. I – DIREITO À CIDADE

<sup>58</sup> O texto completo da Carta Mundial pelo Direito à Cidade pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>>.

<sup>59</sup> Ideia semelhante já se encontrava presente na seguinte afirmação de Lefebvre (1991, p. 135): “O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”.

<sup>60</sup> A Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade foi elaborada em Saint-Dennis, na França, em maio do ano 2000, e foi adotada por mais de 200 cidades da Europa (OSÓRIO, 2006, p. 193). A tradução que utilizamos foi feita por Vargas (2000).

1. A cidade é um espaço coletivo que pertence a todos os seus habitantes que têm direito a encontrar as condições pra sua realização política, social e ecológica, assumindo deveres de solidariedade.
2. As autoridades municipais devem fomentar, por todos os meios de que dispõem, o respeito à dignidade de todos e a qualidade de vida de seus habitantes.

É em razão da existência de documentos como a Carta Mundial que Saule Júnior (2007) entende o direito à cidade como um “direito humano emergente”, que tem paulatinamente alcançado legitimação internacional cada vez maior, fato sobretudo importante em um planeta mais e mais urbanizado, no qual a crescente urbanização tem ocorrido em associação com o aumento da pobreza urbana. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade representa, assim, importante contribuição político-jurídica para a luta por cidades mais justas, uma vez que funciona como instrumento de apoio às reivindicações de grupos organizados em torno da reforma urbana. Conquanto não possua, ainda, caráter vinculante e poder coercitivo, ela constitui o referencial máximo para o entendimento e a interpretação do direito à cidade na atualidade<sup>61</sup>.

Em termos históricos, o direito à cidade é construção recentíssima, de modo que a pressão social é indispensável para que ele se firme nos panoramas jurídicos tanto nacional quanto internacional. O fato de ele ser tratado pela doutrina mais progressista como a “pedra fundamental do direito urbanístico brasileiro” (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 60) ainda não tem sido suficiente para que os instrumentos da política urbana brasileira sejam aplicados conforme seus princípios fundamentais, expressos no Artigo II da Carta Mundial. Não à toa, Maricato (2011, p. 25) classifica sua realização como “utopia”, dentro das relações capitalistas. Não se pode, contudo, desprezar o papel importante, ainda que limitado, que o Direito pode desempenhar na busca por tão distante horizonte.

### ***2.7.3 A proteção judicial ao direito à cidade***

A conclusão a que se chega é que o direito à cidade possui caráter vinculante e deve ser observado em todas as fases da política urbana, isto é, desde a elaboração dos planos e projetos urbanísticos até a fiscalização de sua execução. Por consequência, se tais ações forem praticadas com desatenção aos mandamentos da Constituição Federal, do Estatuto da

---

<sup>61</sup> Para uma lista das principais redes e organizações, nacionais e internacionais, envolvidas na implementação do direito à cidade e na adoção da Carta Mundial, ver Osório (2006, p. 197-198). Dentre as entidades brasileiras listadas, encontra-se a **Prefeitura Municipal de Fortaleza**, bem como a ONG Cearah Periferia, também localizada na capital cearense.

Cidade e do plano diretor municipal, será possível o manejo de ações judiciais a fim de coibir tais práticas<sup>62</sup>.

O Estatuto da Cidade, por meio de seu art. 53 (modificado pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001), acrescentou inciso ao art. 1º da Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública (ACP), que agora possui a seguinte redação: “Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: VI – à ordem urbanística”. Ora, a ordem urbanística consiste no ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, que compõem o âmago do direito à cidade. Logo, podemos considerar que as ações de política urbana que representarem dano ao direito à cidade poderão ser alvo de ação civil pública, consistindo, assim, em passo decisivo para a judicialização da questão urbana no Brasil. Nelson Saule Júnior (2007, p. 58) pronuncia-se a respeito:

A tutela da ordem urbanística, por meio da ação civil pública, tem como finalidade estabelecer uma proteção processual para os direitos subjetivos do direito à [sic] cidades sustentáveis, uma vez que a ocorrência de um dano à ordem urbanística pode ser a lesão do direito à cidade de um elevado número de pessoas que vivem num conjunto habitacional, num loteamento popular, numa favela ou num cortiço.

Portanto, é possível depreender da legislação que, se for praticada conduta contrária a alguma das diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade, esta será atacável pela via da ACP, sendo cabível, inclusive, o ajuizamento de ação cautelar que vise à preservação e à prevenção contra danos à ordem urbanística (art. 4º, Lei da ACP). Os provimentos conseguidos em tais processos poderão obrigar o Poder Público a implementar a política urbana nos termos constitucionais.

Outro ponto importante que se traduz na justiciabilidade da gestão da política urbana é a possibilidade de se levar a juízo os gestores municipais e outras figuras a eles ligadas em caso de cometimento de atos de improbidade administrativa<sup>63</sup>. A ação de improbidade, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1166), é “aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa”.

---

<sup>62</sup> Para uma análise dos meios de proteção judicial do direito à cidade, ver Saule Júnior (2007, p. 56-60).

<sup>63</sup> Para uma análise detalhada sobre a ação de improbidade administrativa, ver Carvalho Filho (2010, p. 1166-1204). Para um quadro sinótico acerca da improbidade administrativa, ver Cunha Júnior (2012, p. 648-649).

Os atos de que caracterizam a quebra da probidade e da moralidade administrativas são definidos particularmente pelos arts. 9 a 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa):

Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei [Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual] (...).

Art. 10º. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei (...).

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...).

Têm-se, assim, três modalidades de atos de improbidade administrativa: atos que importam *enriquecimento ilícito*, atos que causam *prejuízo ao erário* e atos que atentam *contra os princípios da Administração Pública* (art. 11, Lei de Improbidade). As penas para as respectivas infrações (art. 12) envolvem perda dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio, suspensão de direitos políticos, pagamento de multas, proibição de contratar com o Poder Público, ressarcimento dos danos causados e perda da função pública. São, assim, punições de caráter eleitoral, administrativo e civil, que não excluem a responsabilização em outros âmbitos, como o penal.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 52, elenca condutas específicas cuja prática configura improbidade administrativa, a saber:

**Art. 52.** Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – VETADO;

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do artigo 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no artigo 26 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no artigo 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do artigo 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do artigo 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do artigo 40 e no artigo 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos artigos 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Se é certo que as figuras tipificadas no art. 52 do Estatuto não podem ser generalizadas e somente dão ensejo à punição do Prefeito (Chefe do Poder Executivo municipal), é também verdade que os próprios prefeitos e outras autoridades do Município poderão ser punidos com base nas hipóteses previstas na Lei nº 8.429/92.

Estes são, portanto, os meios de proteção jurídica do direito à cidade, interesse difuso dos habitantes das zonas urbanas<sup>64</sup>. Sua observação é doravante obrigatória, conforme explicita Nelson Saule Júnior (2007, p. 56):

Uma vez reconhecido na ordem jurídica, a não observância do direito à [sic] cidades sustentáveis deve acarretar responsabilidade civil, administrativa e criminal pelos agentes públicos ou privados que causarem lesão a este direito. Com base na finalidade e nos componentes que devem ser preservados para assegurar o pleno exercício do direito à cidade, e levando em conta a necessidade de preservação dos interesses difusos dos habitantes das cidades, como o direito à moradia, devem ser consideradas como situações de violação e lesão deste direito, **ações e omissões, medidas legislativas, administrativas, judiciais e práticas sociais que resultem:**

- em restrições ou impedimento na manutenção da memória e identidade cultural, das formas de convivência pacífica e da produção social do habitat;
- em restrição e impedimento das formas de manifestação, organização e ação, com base nos seus usos e costumes, dos grupos sociais e de habitantes das cidades, em especial, os vulneráveis e desfavorecidos;
- no impedimento, recusa, dificuldade e impossibilidade da participação política coletiva dos grupos sociais e de habitantes na gestão da cidade, bem como no cumprimento das decisões e das prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade (grifos nossos).

Encerrando este capítulo, podemos afirmar que o direito à cidade é hoje o pilar principal na estrutura do Direito Urbanístico pátrio. A nova ordem jurídico-urbanística, estruturada em torno da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e dos planos diretores municipais, tem por objetivo defendê-lo, e para isso dispõe de ampla gama de instrumentos legais. Estes, porém, ainda não têm sido utilizados ou têm sido postos em prática em situações não ideais, que comprometem sua eficácia no combate às violações do direito à cidade.

Visto o conteúdo do direito à cidade, peça fundamental do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, passaremos então à análise específica da lei que é objeto desta monografia: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

---

<sup>64</sup> Caberiam aqui, ainda, comentários acerca da possibilidade de se utilizar, em defesa (indireta) do direito à cidade, a ação popular, o mandado de injunção e a ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, mas tal análise ficará para outro trabalho que não esta monografia. Neste momento, desejamos somente demonstrar que o direito à cidade é judicialmente exigível, ilustrando a situação com alguns comentários sobre a Lei da ACP e a Lei de Improbidade Administrativa.

### **3. A QUESTÃO URBANA EM FORTALEZA E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Nos dois primeiros momentos deste trabalho, traçamos um ligeiro histórico da urbanização ocidental, atrelada à evolução do sistema capitalista; explanamos acerca da urbanização no Brasil e dos problemas sociais dela decorrentes; analisamos os pontos mais destacados do novo ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro e trouxemos algumas anotações a respeito daquilo que consideramos ser o cerne desta nova ordem: a garantia do direito à cidade.

Neste segundo momento, nosso intento será trazer os pontos gerais sobre a questão urbana, tratados no capítulo anterior, para o panorama específico da cidade de Fortaleza. Em destaque, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor, lei municipal de desenvolvimento urbano. No âmbito jurídico, é por meio desta norma que se poderá implementar na capital cearense os instrumentos urbanísticos cujo fim é assegurar o cumprimento do direito à cidade.

A provado em 2009, o PDPFor, até hoje, tem alcançado baixa efetivação. Boa parte de suas disposições ainda não foi posta em prática, após vários anos. Além disso, recentemente o Plano tem sido objeto de alterações legislativas discutíveis, que lançam dúvidas acerca dos reais compromissos governamentais com a busca por cidades mais saudáveis, democráticas e sustentáveis.

Neste capítulo, analisaremos determinados aspectos do Plano Diretor fortalezense, desde o processo de sua elaboração até os pontos mais importantes trazidos pelo novo texto legal. No capítulo seguinte, procederemos à análise das modificações levadas a cabo no PDPFor.

#### **3.1 Breves considerações sobre o processo de ocupação e urbanização de Fortaleza**

Diversos estudos apontam que a chegada de europeus a Fortaleza deu-se antes mesmo da chegada de Pedro Álvares Cabral à Bahia, em 1500. Com efeito, o navegador espanhol Vicente Yañez Pinzón teria navegado em torno da Ponta do Mucuripe no dia 26 de janeiro de 1500<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> “Vicente Pinzón, 510 anos depois”. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=725683>>.

A Capitania Hereditária do Ceará sequer foi ocupada por seu donatário, pois distanciada do eixo geográfico que orientava as atividades econômicas da Colônia, à época. Além disso, havia na região forte resistência indígena à invasão europeia. A verdadeira ocupação do território cearense passou a se dar somente no início do século XVII, com o fim de se consolidar a presença portuguesa na área. Assim, em 1603 foi erguida uma fortificação na área da foz do Rio Ceará, por Pero Coelho de Sousa. Já em 1612, Martim Soares Moreno, considerado o “fundador” do Ceará, lá construiu o Forte de São Sebastião, em torno do qual se encontrava o povoado de Nova Lisboa (GIRÃO *apud* JUCÁ, 2003, p. 26).

Um segundo impulso à ocupação do litoral cearense veio com a invasão holandesa em meados do século XVII. Em 1649, foi construído às margens do Riacho Pajeú o Forte Schoonenborch, a fim de proteger os holandeses dos ataques dos nativos aliados aos portugueses. Com a expulsão dos flamengos, em 1654, um núcleo urbano passou a se estruturar em torno do forte, ainda que timidamente. Tão timidamente que outras vilas na Capitania possuíam maior destaque, como Sobral, Aracati e Aquiraz. Esta última, por sinal, foi a primeira capital da Capitania cearense, a partir de 1713. Porém, pelo fato de Aquiraz ser alvo constante de ataques de índios, resolveu-se transferir a capital para Fortaleza. Assim, “a 13 de abril de 1726, foi definitivamente instalada a ‘Vila de Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção’, a segunda do Ceará, pelo Capitão-Mor Manuel Francês, com a eleição de dois juízes e três vereadores” (JUCÁ, 2003, p. 30).

Isso, no entanto, não significou que Fortaleza assumisse proeminência no cenário econômico regional. Pelo contrário, a maior parte da produção local girava em torno da pecuária, que se praticava no interior da Capitania, em terras geralmente tomadas dos índios. Além do mais, a vinculação política a Pernambuco estendia-se também para o nível econômico, de modo que aquilo que era produzido era escoado por meio da distante cidade de Recife, passando por Aracati. O Ceará somente alcançou autonomia política em 1799.

No século XIX, Fortaleza inicia sua caminhada definitiva rumo à posição de sede política e econômica da Província. Contudo, no início do século a situação urbana da capital ainda era deveras precária:

Visitantes estrangeiros que a conheceram [Fortaleza] por volta de 1811/1812 não lhe dão mais do que 1.200 moradores, boa parte dos quais mergulhados em condições de extrema pobreza. A vila não passava de umas poucas ruas arenosas, formadas por um casario de baixa qualidade material, ruas nascidas ao pé do Forte e cujo desenvolvimento acompanhava as curvas do Riacho Pajeú, em sua margem esquerda (CASTRO, 1994, p. 44).

O desenho urbano característico de Fortaleza, marcado pelo cruzamento em xadrez de suas ruas, começou a ser estruturado pelo português Antônio José da Silva Paulet, na década de 1810. Paulet ainda realizou outra obra de destaque: a abertura de uma rua na margem oriental do Riacho Pajeú, atual Rua Governador Sampaio (CASTRO, 1994, p. 49).

Prosseguindo no controle do crescimento e do aformoseamento da cidade (a antiga vila já fora elevada à Cidade de Fortaleza de Nova Bragança), foi elaborada em 1856 a Planta da Cidade de Fortaleza, pelo Padre Manoel do Rego Monteiro. Este desenho, assim, como vários da época, trazia previsão de terrenos e arruamento destinados à ocupação futura, já incluída a margem leste do Riacho Pajeú (CASTRO, 1994, p. 52).

Fortaleza conheceu seu primeiro grande impulso econômico na década de 1860, com o auge do ciclo algodoeiro, em concomitância com a Guerra de Secessão nos Estados Unidos da América (1861-1865). Até então, os estadunidenses eram os maiores fornecedores de algodão aos países europeus que realizavam suas revoluções industriais. Contudo, a guerra civil fez as exportações despencarem, abrindo espaço para produtores secundários, como o Brasil. No Ceará, a cotonicultura já era a principal atividade econômica desde as grandes secas de 1777 e 1790-1792, das quais nunca se recuperou por completo o setor da pecuária (OLIVEIRA, 2010). Diante dos preços convidativos que o produto passou a alcançar no mercado mundial, os agricultores cearenses aumentaram as lavouras e a importância do setor nas exportações locais. A prosperidade econômica (temporária) ensejou, ainda, a instalação das primeiras indústrias na cidade de Fortaleza, ligadas ao setor têxtil (até hoje, este é um dos mais destacados setores da indústria local, contando com grandes empresas como Santana Textiles, TBM e Vicunha). Embora já durante a década de 1870 os EUA tivessem recuperado sua supremacia no mercado mundial do algodão, a atividade algodoeira manteve-se expressiva no Ceará por ainda mais um século, perdendo força somente a partir dos anos 1980.

As plantas elaboradas pelo engenheiro e arquiteto pernambucanos Adolpho Herbster, na segunda metade do século XIX, com anuência da Câmara Municipal, merecem também destaques, por terem aperfeiçoado e organizado de modo racional a distribuição da ocupação na área central da cidade, aberto grandes espaços públicos e facilitado a expansão urbana para o interior e para as zonas leste e oeste, com a construção de um “quadrado” formado pelos *Boulevards* do Imperador, do Livramento (Av. Duque de Caxias) e da Conceição (Av. Dom Manuel), cujo desenho ainda hoje subsiste, com grande importância para a circulação de veículos no Centro (CASTRO, 1994, p. 67). Interessante perceber que, naquela época, ainda havia forte presença rural em Fortaleza: em 1872, a população do

Município era de 42.458 habitantes, mas menos de 20.000 viviam na área urbanizada (CASTRO, 1994, p. 67). Outro aspecto curioso é o fato de o bairro portuário se encontrar relativamente isolado do resto da cidade, em decorrência de a cidade, originalmente, não estar estruturada em torno do comércio marítimo, como veio a ser posteriormente (CASTRO, 1994, p. 73). Em um segundo momento, já no século XX, as praias passam a ser o foco da economia local em função também do turismo.

O panorama urbano de Fortaleza no final do século XIX é o seguinte: “[a] capital do Ceará (...) compreendia aproximadamente um espaço de cinco quilômetros, contendo 34 ruas, no sentido norte-sul e 27 no sentido leste-oeste e todas eram paralelas (Menezes, 1895: 147). Havia também 3 ‘boulevards’, 15 praças, destacando-se a do Ferreira e a dos Mártires” (JUCÁ, 2003, p. 37). A cidade, então, já contava com sistema de abastecimento de água (até então, suficiente), iluminação a gás no Centro, linhas de bonde movidas por tração animal, ferrovia, espaços de passeio público, cemitério recente (São João Batista) e matadouro público (localizado no atual bairro Otávio Bonfim), além de um comércio vigoroso.

A cidade, naturalmente, continuou a crescer nas primeiras décadas do século XX. Em 1921, por meio da Lei Estadual nº 1.913, foram anexados os Municípios de Parangaba e Messejana, e a malha viária passou a incorporar a antiga Estrada do Soure, transformada na Av. Bezerra de Menezes. Foram abertos os primeiros cursos superiores do Estado (Direito, Farmácia, Odontologia e Agronomia) e inaugurados o primeiro cinema (1907) e o Theatro José de Alencar (1910) (SILVA, 2009, p. 93).

A partir dos anos 1930, ocorreu um respeitável aumento demográfico em Fortaleza<sup>66</sup>, e começou-se a perceber os primeiros sinais de expansão urbana fora da antiga ordem estabelecida por Adolpho Herbster e sem respeito aos padrões mínimos de urbanização e qualidade da habitação:

a expansão da cidade a partir do aumento da população (...) não gerou a ampliação relativa à infraestrutura urbana, tais como calçamento, energia elétrica, água encanada, rede de esgotos, transportes coletivos, etc.

Esse “crescimento” de forma espontânea e desordenada, [sic] deu lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início da década de 1930 a origem desses aglomerados com características de favelas. Entre 1930-1955 surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papoquinho (1950), Estrada de Ferro (1954) (SILVA, 2009, p. 93-94).

<sup>66</sup> Dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE, trazidos por Dantas (2009, p. 14), demonstram que entre 1920 e 1940 a população fortalezense saltou de 78.536 para 180.185 (crescimento de 129,4%).

O aumento populacional se deveu tanto à diminuição da mortalidade quanto em razão da migração. O fluxo migratório para a capital cearense explica-se por dois motivos: a total concentração de serviços e infraestrutura urbana em Fortaleza, fazendo que toda a população estadual convirja mais ou menos para esta cidade, em busca de maiores oportunidades; e os problemas, muitas vezes mais políticos que climáticos, ligados à seca, à concentração fundiária e ao modo de produção atrasado no interior, que se traduzem em um maciço e consistente êxodo rural, tanto para Fortaleza quanto para zonas urbanas mais distantes, como as localizadas no Centro-Sul do Brasil, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro<sup>67</sup>. Não por acaso, em 1940 a população migrante correspondia à metade da população economicamente ativa em Fortaleza, estimada em 112,5 mil (ARAÚJO; CARLEIAL, 2001). Associado ao aumento populacional continuava, naquele tempo, o vagaroso processo de industrialização da capital cearense, que carregava consigo novos problemas sociais, conforme nos informa Frota (2009, p. 93-94):

Somente com a queda do preço do algodão em virtude da crise de 1929 é que surgem indústrias de maior porte em Fortaleza. A via férrea e a implantação da oficina mecânica da Rede Viação Cearense atraíram para a zona oeste as fábricas e, conseqüentemente, os trabalhadores por elas empregados.

Portanto, ao final da década de vinte do século passado, Fortaleza contava com um setor industrial em expansão. No mesmo período, os fluxos migratórios permaneceram constantes e intensos e as medidas de saúde pública permitiram o aumento da expectativa de vida, fazendo com que a população crescesse rapidamente. Uma parcela considerável da população pobre seguiu as fábricas e instalou-se na zona oeste da cidade. Havia já sérios problemas de ocupação do solo, com a formação das primeiras favelas da cidade.

Em meados do século XX, já se faziam perceptíveis alguns efeitos da ocupação desordenada e desigual da cidade. As elites, diante da ocupação da região oeste por indústrias e populações de operários e retirantes, começaram a buscar o leste da cidade, em processo que marca, até hoje, a segregação espacial em Fortaleza. Se bairros como a Aldeota representavam o esplendor da burguesia local (frequentemente identificada com as antigas oligarquias políticas estaduais), que antes habitava áreas como a Jacarecanga, populações

---

<sup>67</sup> O problema do êxodo rural para Fortaleza tornou-se ainda mais severo no Ceará com a seca de 1932. A massa de flagelados que chegava à capital era cada vez maior e geralmente alcançava a cidade na mais completa miséria. De forma a afastar estas camadas pobres das enriquecidas regiões centrais de Fortaleza, foram construídos “currais” de isolamento, verdadeiros campos de concentração para os quais eram enviados os sertanejos, distantes do Centro. Lá, sem infraestrutura mínima, os retirantes se viam, muitas vezes, ameaçados por fome e doenças. Localizados sobretudo em áreas da zona leste de Fortaleza (como nas proximidades de comunidades como o Pirambu), a presença dos currais contribuiu para a fixação de largos contingentes de população empobrecida naquela área da cidade, na qual, desde várias décadas atrás, registram-se as maiores concentrações demográficas do Município de Fortaleza, sendo comum, ainda hoje, a ocorrência unidades habitacionais que abrigam mais de uma família. Para um aprofundado relato concernente aos cercamentos para os quais eram levados aqueles que fugiam da seca, ver Rios (2001).

mais pobres já sofriam por habitarem espaços que décadas mais tarde seriam tratados como “áreas de risco” e favelas:

A partir de 1945, os dois bairros mais pobres eram o Arraial Moura Brasil, na parte baixa da cidade, espremido entre o centro comercial e a região da praia, e o Pirambu, localizado na praia e noroeste do centro. No primeiro, o avanço do mar, sobretudo após o início das obras do porto [do Mucuripe] ou mesmo a simples ação das chuvas, provocava uma situação aflitiva aos seus moradores. Até na praia do Meireles havia populações atingidas pela força das marés. (...) Em 1951, discutia-se, na Câmara, o descaso do poder público com relação ao Moura Brasil. Ali havia depósitos de lixo urbano, que era lançado no encontro das ruas Pe. Mororó e Braga Torres. (...)

Pirambu era considerado “... um prolongamento do Arraial Moura Brasil, tanto territorial como no sofrimento do povo...”, embora a luta de seus moradores fosse mais intensa pela posse da terra. Desde 1948, possuía uma sociedade feminina para lutar contra a ameaça de expulsão dos moradores do bairro e a favor de melhorias urbanas. A maioria dos seus habitantes não pagava aluguel, pois suas palhoças situavam-se em terrenos pertencentes à Marinha. (...)

A luta por comida e remédios era o lema dos moradores do Pirambu, ainda um subúrbio, onde se misturavam casebres e palhoças ocupadas por operários e pescadores, que se viam ameaçados, além da miséria, pelos chamados “tubarões”, que se diziam proprietários dos terrenos ali existentes. (JUCÁ, 2003, p. 49-50).

Por volta da década de 1960, calculava-se “em 100.000 o número de pessoas que moravam em mocambos, mais ou menos um quarto da população da cidade vivia em 20.000 mocambos” (JUCÁ, 2003, p. 54). Não apenas continuavam a proliferar os assentamentos precários, marcados por desemprego, insalubridade e ameaças de despejo<sup>68</sup>, como crescia em força o discurso em favor do isolamento dos pobres, como se fosse esse o remédio para salvar a cidade, mantendo uma contradição rígida entre as classes ricas e aquelas menos abastadas:

Na medida em que aumentava o índice de casebres em áreas consideradas “marginais”, mais crescia a preocupação da sociedade civil no controle da ideologia alimentada, segundo a qual era imprescindível afastar a pobreza dos espaços estratégicos disputados na cidade. Não se apontava o que realizar ou por quais meios o peso da miséria poderia ser avaliado; o objetivo prioritário prendia-se à manutenção da estrutura ideológica e de seu material, ou seja, tanto as organizações que as criavam quanto os recursos básicos de difusão dessa ideologia tinham o intuito de salvar o ideal de ordem e estética urbanas. (JUCÁ, 2003, p. 54).

A economia cearense continuava atrelada ao algodão, cultura que passava por altos e baixos periódicos, em razão das secas que atingiam o Nordeste e da flutuação dos preços no mercado internacional. Ao longo da década de 1950, após o auge produtivo em 1952, a produção algodoeira despencou, acentuando o êxodo rural para as capitais e para o Sudeste. Assim, nos anos 1960, o setor que mais empregava no Estado era o de serviços, sendo a industrialização pouco expressiva e a economia da capital pouco dinâmica, sendo

<sup>68</sup> Para um relato acerca da evolução do espaço dos pobres na cidade de Fortaleza, com detalhes acerca dos problemas como ameaças de despejos, ver Jucá (2003, p. 48-54).

desenvolvidas várias atividades de contrabando de produtos importados (JUCÁ, 2003, p. 55-61).

A industrialização em Fortaleza, ainda que incipiente, foi incentivada após o surgimento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE<sup>69</sup>, mas não escapou aos velhos padrões estabelecidos em outras cidades que passaram pelo mesmo processo. Ou seja, os salários pagos aos trabalhadores eram severamente reduzidos, à total revelia das leis trabalhistas e de outras determinações legais (JUCÁ, 2003, p. 61-68). Tal aspecto refletia a força da burguesia local, cuja ação apenas contribuía para o aumento do pauperismo, no contexto de uma economia atrasada, que utilizava mão-de-obra não especializada.

O crescimento populacional, agravado pelas secas que traziam flagelados às periferias, resultou em problemas de infraestrutura que acompanharam Fortaleza até a atualidade, como abastecimento de água deficiente (apenas recentemente este problema tem sido solucionado), iluminação pública problemática, transporte público precário, ausência de saneamento básico em várias partes da cidade e carência generalizada de habitação. A atuação estatal no combate a esses problemas sempre refletiu ausência de prioridade e despreparo para lidar com uma situação mais complexa que a simples ausência de serviços urbanos<sup>70</sup>. Em meio a tudo isso, mantinha-se o império do direito de propriedade como direito absoluto<sup>71</sup>.

Nos anos 1970, grandes empreendimentos tiveram impacto sobre a vida urbana de Fortaleza: foi inaugurado o Distrito Industrial da Região Metropolitana, localizado em Maranguape - em um primeiro momento, a ausência de infraestrutura na vizinhança fez o espaço pouco atrativo para os empresários, segundo Borzacchiello Silva (2009, p. 110-111); no âmbito da habitação, gigantescos conjuntos habitacionais foram construídos no subúrbio, como o Conjunto Habitacional Prefeito José Walter, nas cercanias do Mondubim, e o Conjunto Ceará, próximo a Antônio Bezerra. Financiados com recursos do BNH, ambos

---

<sup>69</sup> A integração do Nordeste ao ciclo de industrialização brasileiro iniciado na década de 1950 dá-se a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959. A ideia desenvolvimentista, defendida pelo economista Celso Furtado, tinha por objetivo modernizar e acelerar a industrialização da região, visando à diminuição das desigualdades regionais brasileiras. Isso foi feito por meio de projetos de colonização, incremento do maquinário, financiamentos estatais e incentivos fiscais. Entretanto, com o passar dos anos, o órgão foi perdendo efetividade e tornou-se fonte ininterrupta de escândalos políticos de corrupção, chegando a ser extinto em 2001, sendo reaberto posteriormente.

<sup>70</sup> Para um excelente relato acerca dos problemas habitacionais na capital cearense e a atuação desastrosa das autoridades no sentido de combatê-los, ver Jucá (2003, p. 75-82). Para a questão do transporte público, Jucá (2003, p. 98-114).

<sup>71</sup> Essa afirmação baseia-se uma vez mais em Jucá (2003, p. 75), o qual comenta episódio ocorrido em 1948: “Mesmo existindo um projeto de lei, aprovado pela Câmara Municipal, que tratava do imposto progressivo sobre os terrenos não cultivados ou construídos, a especulação se consolidava acima da proposição, que era taxada de inconstitucional”.

trouxeram consigo milhares de unidades habitacionais, ainda que não tenham conseguido resolver a aguda questão habitacional fortalezense.

Os problemas sociais no Ceará, ligados em parte à sua economia que não apresentava dinamismo, seguiram nos últimos anos da Ditadura Militar. De fato, a economia local somente ganhou novo fôlego com a eleição de Tasso Jereissati para o Governo do Estado, no final da década de 1980, liderando a inserção na política do grupo de empresários do Centro Industrial do Ceará - CIC, que introduziu no Ceará o ideário neoliberal, garantindo ao Estado o desenvolvimento do capitalismo, mas não a resolução dos graves problemas sociais rurais e urbanos.

No final dos anos 1990, Fortaleza continuava a sucumbir diante de dificuldades várias de infraestrutura urbana, como o avanço da concentração de renda, da pobreza e das áreas de risco, somados aos problemas de mobilidade urbana<sup>72</sup>. Transformava-se em “uma cidade incompleta, injusta, constituída de pequenas migalhas urbanizadas, uma colcha de retalhos com soluções pontuais e isoladas, sem conexão com o pré-estabelecido no conjunto de sua legislação urbanística e na totalidade de seus planos” (SILVA, 2005, p. 60). Aliás, essa foi uma crítica que se fez às administrações municipais de Fortaleza durante a década: se de fato foram realizadas várias obras pontuais que melhoraram o funcionamento de um dado serviço urbano, não é menos verdade que elas constituíam, no mais das vezes, “um conjunto de obras, a maioria de pequeno porte, pulverizadas pela cidade, sem sequência lógica quanto a um cronograma de execução e desconectadas da tessitura urbana, evidenciando a não obediência aos preceitos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano” (SILVA, 2005, p. 50).

No limiar do século XXI, a “velha” Fortaleza, pacata e convidativa, era coisa do passado, uma “cidade perdida” (SILVA, 2005, p. 43). Ouvem-se, por isso, os lamentos:

A metrópole capital bem merecia futuro melhor. Chega aos novos tempos cansada, destruída, aos destroços, como se tivesse vivido o caos do anunciado fim do mundo, uma guerra sem fim. O que fizeram de nossa cidade “loura desposada do sol”? Que filhos ingratos são esses, perversos, que se locupletam na destruição paulatina da cidade-mãe?

A expectativa de futuro contém em si a promessa do melhor. Aqui, presente e futuro assustam. **Nos bastidores do poder, nos escritórios dos incorporadores motivados pela especulação, Fortaleza nada mais é que um cifrao. Que Midas às avessas manda e desmanda em nossa cidade, piorando tudo que toca?** Dunas, praias, rios, calçadão, avenidas, praças. Que desgraça teria caído sobre nós? Negamos uma cidade melhor, mais humana e hospitaleira como sempre foi Fortaleza. Queremos esta cidade de volta. (SILVA, 2005, p. 42) (grifos nossos).

<sup>72</sup> “Quem tem automóvel, [sic] vai. Quem não tem, [sic] também vai, só que muito tempo depois. Acorda mais cedo, dorme mais tarde. Está sempre correndo atrás de um ônibus ou de uma van” (SILVA, 2005, p. 21).

### 3.2 A questão urbana em Fortaleza na atualidade

Na atualidade, os maiores problemas urbanos de Fortaleza identificam-se com aqueles apresentados no ponto 1.2.5 deste trabalho, com algumas especificidades. Uma delas diz respeito ao fato de a capital cearense ser uma das sub-sedes escolhidas para a Copa do Mundo de futebol de 2014 e a Copa das Confederações da FIFA, em 2013. Estes eventos, aliados ao intento do Governador Cid Gomes em construir grandes obras a fim de trazer crescimento econômico ao Ceará (que não significa, necessariamente, distribuição de riqueza), fazem de Fortaleza uma zona urbana na qual se verifica uma disparada sem precedentes do preço da terra<sup>73</sup>, ocasionando a remessa de mais e mais populações para as periferias da cidade (as mais pobres para lá seguem por não poder arcar com os custos dos terrenos e dos aluguéis nas áreas da cidade com melhor infraestrutura, ou em virtude de alguma remoção levada a cabo pelo Poder Público<sup>74</sup>; as mais ricas, em busca de loteamentos e condomínios fechados que lhes garantam maior segurança e mais “contato com a natureza”).

Outro problema é o avanço das construções sobre áreas ambientalmente vulneráveis, tanto da parte de ricos quanto da parte de pobres. Estes, contudo, o fazem por necessidade, ao passo que aqueles o fazem consciente e sabidamente ao arrepio das leis ambientais, de modo a lucrar com o mercado de terrenos, sobretudo quando integrados à “natureza”, tão maltratada em nossa capital, a ponto de Borzacchiello Silva (2005, p. 38) comentar que “[a]qui a natureza parece ser um grande incômodo. Modernizar significa destruir”. Acrescente-se, ainda, a atuação do Governo do Estado do Ceará, que com frequência age no sentido de pressionar os outros Poderes em prol de uma flexibilização dos critérios para liberação de licenciamentos ambientais<sup>75</sup>. Não se pode, por fim, deixar de

<sup>73</sup> “Fortaleza é a quinta cidade do país com o metro quadrado mais caro”. Disponível em: <<http://www.jangadeiroonline.com.br/fortaleza/fortaleza-e-a-quinta-cidade-com-o-m%C2%B2-mais-car-do-brasil/>>.

<sup>74</sup> “Aguinaldo Ribeiro destaca importância da contratação do maior empreendimento habitacional do Nordeste e segundo maior do país”. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/2356>>.

“Estado inicia negociações para desapropriação para obras do VLT”. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/12/31/noticiasjornalfortaleza.2980401/estado-inicia-negociacoes-para-desapropriacao-para-obras-do-vlt.shtml>>.

“Desapropriações do VLT: apenas 56 indenizações foram pagas”. Disponível em: <<http://copa2014emfortaleza.blogspot.com.br/2013/01/desapropriacoes-do-vlt-apenas-56.html>>.

<sup>75</sup> “Cid quer dispensa de licenciamento ambiental para obras do Governo”. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2011/01/13/noticiafortaleza.2089462/cid-quer-dispensa-de-licenciamento-ambiental-para-obras-do-governo.shtml>>.

apontar, ainda, a convivência do Poder Judiciário diante de casos do tipo<sup>76</sup>, em geral acatando argumentos relativos à consolidação da situação e dos seus efeitos.

Há ainda mais outro componente de peso na questão urbana de Fortaleza: o déficit habitacional de cerca de 75 mil habitações<sup>77</sup>, existindo dados que atestam haver um déficit de um pouco mais de cem mil habitações na Região Metropolitana, estando vazios pouco mais de noventa mil imóveis (BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria de Habitação, 2011, p. 39-59), número que expressam igualmente o problema de concentração das terras urbanas. A ele une-se intimamente o aumento no número de favelas<sup>78</sup>.

Fortaleza tem passado nos últimos anos também por um triste processo de escalada da violência urbana, associada a crimes como roubo, furto e homicídio<sup>79</sup>, sobretudo nas periferias que cercam as áreas centrais da cidade<sup>80</sup>. O aumento populacional e o quadro de alarmante desigualdade social contribuem para o aumento desses crimes, que, embora chocantes e traumatizantes, são bem menos violentos que aqueles praticados por alguns políticos nas casas legislativas, sem a mesma repercussão por parte da mídia local.

Concluindo, outro aspecto responsável pela queda na qualidade de vida dos habitantes de Fortaleza é o crescimento em nível recorde da frota de carros na capital<sup>81</sup>, revelando com clareza a escolha política nacional pelos incentivos ao consumo de veículos particulares, que aquecem a economia, ainda mais em tempos de crise, mas representam sério revés urbanístico, pois poluem o ar atmosférico, favorecem o aquecimento nas áreas em que há concentração de veículos e estagnam o trânsito local, se não se constroem novas vias de tráfego. Desnecessário dizer que o investimento em transporte público de qualidade seria um bem-vindo lenitivo para o quadro caótico visto no trânsito fortalezense na atualidade<sup>82</sup>.

É com pesar que se pode afirmar, portanto, que o crescimento de Fortaleza deu-se em bases iníquas e injustas, que contribuíram para tornar a capital cearense abrigo de um

<sup>76</sup> “Justiça autoriza construção nas dunas protegidas”. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2013/01/14/noticiasjornalfortaleza,2987749/justica-autoriza-construcao-nas-dunas-protégidas.shtml>>.

<sup>77</sup> “Déficit habitacional em Fortaleza é indefinido”. Disponível em: <<http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1056764>>.

<sup>78</sup> “Recife e Fortaleza, campeãs em número de favelas”. Disponível em: <<http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=386538>>.

“Capital: 396 mil vivem em favelas”. Disponível em: <<http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1086456>>.

<sup>79</sup> “Ceará: alta de 80% nos homicídios em uma década”. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ceara-alta-de-80-nos-homicidios-em-uma-decada>>.

<sup>80</sup> “Violência: Ceará teve mais de 3.500 homicídios dolosos em 2012”. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2013/01/11/noticiafortaleza,2986750/violencia-ceara-teve-mais-3-5-mil-homicidios-dolosos-em-2012.shtml>>.

<sup>81</sup> “Fortaleza registra 218 novos veículos por dia”. Disponível em: <<http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1174802>>.

<sup>82</sup> Para uma análise da relação entre automóveis e cidades na atualidade, ver Maricato (2011, p. 171-183).

quadro social do mais contraditórios. Dados recentes demonstram que a cidade possui índice de Gini de 0,60, acima da média nacional (ONU-Habitat, 2012, p. 45, gráfico 2.6)<sup>83</sup>. Esse conjunto de situações termina por compor em Fortaleza, então, um visível quadro de *espoliação urbana*, expressão popularizada por Lúcio Kowarick que reflete o quadro de opressão que recai sobre os habitantes pobres de tantas cidades brasileiras<sup>84</sup>.

### **3.3 O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009)**

Visto o ambiente urbano de Fortaleza, chega o momento de analisar a lei que vem a regular toda a temática urbanística na capital cearense.

O art. 40 do Estatuto da Cidade determina que "O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". Obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes e para aquelas que se encaixam nas hipóteses do art. 41 do Estatuto, os planos diretores receberam da Constituição a incumbência de definir os requisitos que, se atendidos, configuram o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º, CF/88). O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 62, sancionada em 2009, recebeu a alcunha de "Participativo" devido à diretriz estabelecida no § 4º do art. 40 do Estatuto, que exige que os planos diretores sejam elaborados, implementados e fiscalizados com participação da população. A cada dez anos, a lei que institui o plano deverá ser revista, principalmente para a atualização de seus índices técnicos. O plano diretor deverá englobar todo o território do Município, isto é, suas zonas rurais e urbanas, bem como as regiões de ocupação futura, para onde deverá ser orientado o crescimento urbano.

A lei que instituiu o PDPFor começou a ser elaborada a partir de 2005. A legislação anterior havia sido editada em 1992 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano –

---

<sup>83</sup> Ver, ainda, "Brasil é o quarto país mais desigual de América Latina e Caribe, revela ONU". Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2012-08-21/brasil-e-quarto-pais-mais-desigual-de-america-latina-e-caribe-revela-onu.html>>.

<sup>84</sup> *Espoliação urbana* "é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. Na Grande São Paulo [assim como em Fortaleza], são inúmeras as expressões dessa situação espoliativa, que vão desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, isto para não falar da inexistência das áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não-pavimentadas e sem iluminação" (KOWARICK, 2000, p. 22).

PDDU, Lei Municipal nº 7.061/1992) e estava desatualizada, com índices urbanísticos defasados, carecendo de efetividade<sup>85</sup>. Ainda na última administração do ex-Prefeito Juraci Magalhães (2001-2004), iniciou-se o processo de revisão do Plano Diretor, também atendendo à exigência legal de aprovação de um novo plano no prazo de cinco anos (art. 42, § 4º, Estatuto da Cidade). Acontece que este “novo plano”, chamado LEGFOR, estava sendo elaborado de forma não participativa, em clara afronta aos trâmites determinados para aprovação de planos diretores municipais (o Ministério Público chegou a apresentar ação de improbidade administrativa contra o Prefeito, um Secretário e um Professor universitário, pelo fato de ter sido efetuado pagamento a um especialista para elaborar um projeto de plano diretor que de nada valeria, por ir de encontro à determinação legal de participação popular). Quanto ao tema, afirmam Gondim e Gomes (2012, p. 516):

A Prefeitura Municipal, na gestão do Prefeito Juraci Magalhães (PMDB), contratou para revisão e atualização do PDDU-FOR a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF, integrada por técnicos e professores ligados à Universidade Federal do Ceará (UFC). Em fins de 2004, quando o documento já tramitava na Câmara Municipal de Fortaleza, o Ministério Público, em conjunto com a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF interpôs ação civil pública contra o Município de Fortaleza e a ASTEF. Questionavam-se, entre outros aspectos, a má qualidade do diagnóstico do plano diretor, que não considerara a realidade específica de cada zona da cidade, e a falta de participação popular efetiva durante o processo de elaboração do Plano. Tal controvérsia levou a Prefeita Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores), recém-empossada, a retirar, em maio de 2005, o projeto de lei da Câmara, a fim de dar início a um novo processo de planejamento.

O processo de criação de um novo plano diretor prolongou-se por quatro anos, tendo passado por diversas fases de elaboração com participação da sociedade civil: audiências públicas para eleição de delegados territoriais; capacitação técnica desses delegados; debates preparatórios para o Congresso do Plano Diretor; realização do Congresso do Plano Diretor, no qual foram apresentadas as propostas trazidas pelos representantes territoriais; audiências públicas para discussão do texto do projeto de lei elaborado após o Congresso do Plano Diretor (Congresso da Cidade). O texto final da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009 (LC nº 62/09), que instituiu o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, foi publicado no Diário Oficial do Município nº 14.020, de 13 de março de 2009.

Durante o processo de discussão do Plano Diretor, aflorou o debate entre dois lados antagônicos: o Campo Popular, formado por movimentos sociais e organizações não

---

<sup>85</sup> “[N]o início dos anos 1990, deu-se a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), pretensamente reformista, porém inexecutável, visto que nem os meios foram viabilizados, nem os procedimentos para implementação dos instrumentos foram elaborados” (PEQUENO, 2011, p. 06).

governamentais<sup>86</sup>, e o campo empresarial, comandado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Ceará – SINDUSCON. Em verdade, os grupos que compuseram o Campo Popular foram os seguintes: Movimento dos Conselhos Populares (MCP), Cearah Periferia, Fundação Marcos de Bruin, Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), Federação dos Bairros e Favelas, Central dos Movimentos Populares (CMP) e Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (REAJU).

Os debates entre ambas as facções foi representativo da luta de classes que se desenrolou durante os anos de audiências públicas para a efetivação do Plano. Em um lado identificavam-se movimento e organizações defensores do direito à cidade e do direito à moradia adequada<sup>87</sup>, enquanto de outro lado encontravam-se defensores da iniciativa privada e de interesses particulares, como os representantes da indústria da construção civil, do mercado imobiliário, das barracas de praia (embora estes tenham abandonado as discussões durante as audiências públicas no ano de 2008), dentre outros. Tentando atuar como uma espécie de conciliadora de interesses, encontrava-se a Prefeitura Municipal de Fortaleza.

### **3.4 Plano Diretor “Participativo”?**

Várias críticas foram feitas ao processo de participação popular durante a elaboração do PDPFor. Fosse por inexperiência dos participantes nos espaços ou pela força desproporcional de alguns dos setores, dentre eles o próprio Governo Municipal, o fato que não houve, ao longo dos anos de discussões, verdadeira decisão popular acerca dos rumos tomados na criação da lei. Com efeito, Molina (2009), utilizando um modelo de classificação da participação popular criado pelo geógrafo Marcos de Souza, conclui que o grau de participação efetiva da população na confecção do texto do PDPFor foi de 2,75, em uma escala que vai de 0 (coerção) a 7 (autogestão). Ora, o autor entende que não chegou a haver,

---

<sup>86</sup> “Os movimentos sociais de Fortaleza que acompanharam as audiências públicas de votação do Plano Diretor aglutinaram-se em uma ampla frente autodenominada “Campo Popular”, articulação que reuniu atores políticos não-institucionais como o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), a ONG Cearah Periferia, a Fundação Marcos de Bruin, o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), a Federação dos Bairros e Favelas, a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (REAJU)”. (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3379, nota 12).

<sup>87</sup> “O direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social. (...) A partir desta noção com a qual foi sendo construído, o Direito à Cidade tem como elementos os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades em ter condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável!” (INSTITUTO PÓLIS, 2006, p. 15-16).

em geral, sequer a mera consulta à população (grau 3), estando os espaços repletos de estratégias de manipulação e cooptação. De acordo com ele, os delegados territoriais, em sua maioria, mesmo sabendo do que queriam, não possuíam subsídios técnicos e intelectuais para manter um debate técnico como o que se desempenhava na plenária final do Congresso do Plano Diretor (Congresso da Cidade), fato que os deixou a reboque de certas opiniões dos técnicos do terceiro setor, que participavam no momento. Em seguida, Molina (2009) destaca:

Se a classe popular votava em bloco junto ao intelectual orgânico, os representantes do poder público também o faziam. A realidade são duas: a falta de entendimento do que é a discussão por grande parte dos técnicos envolvidos como delegados; e a simples e mesquinha coação empregador-trabalhador (...).  
O poder público abarcava sozinho 47,56% de todos os participantes sem contar aqueles que faziam parte do Comitê Gestor. Assim qualquer assunto posto em discussão era basicamente decidido pelos membros da prefeitura.

Ainda assim, há que se elogiar a abertura do espaço para pronunciamento da população, mesmo que essa participação tenha sido reduzida e se dado sem os devidos conhecimentos técnicos por parte dos delegados territoriais eleitos nas comunidades.

No momento de envio das resoluções do Congresso da Cidade para a Câmara Municipal, por parte da Prefeitura, vieram sinais de alinhamento do Poder Executivo municipal a certos interesses da elite econômica, e uma série de pontos discutidos com os movimentos sociais urbanos durante o Congresso não foram encaminhados para a análise do Poder Legislativo, ficando de fora do texto da lei. Alguns desses trechos não enviados pela Prefeitura estavam relacionados ao sistema de gestão democrática do Plano<sup>88</sup>.

Quando da discussão nas audiências públicas na Câmara dos Vereadores, o método de votação dos destaques também pareceu limitar a vontade popular na discussão. Nesse sentido, explicam Gondim e Gomes (2012, p. 517):

A metodologia de votação das emendas à lei do Plano Diretor foi questionada em vários momentos pelos movimentos populares, pois a Câmara Municipal deu prioridade à votação das propostas ditas “consensuais”, deixando para votar as emendas “polêmicas” ao final dos trabalhos. Esse procedimento trazia o risco de se votar como “consensual” algo que não era verdadeiramente pacífico, e, sobretudo, postergar as matérias mais importantes, a exemplo das Zeis.

A partir de outubro de 2008, a Câmara Municipal de Fortaleza passou a ponderar sobre um possível adiamento da votação do PDPFor, que ficaria para o ano de 2009. Em razão de a matéria ser de urgência, e temendo que o início de uma nova legislatura pudesse adiar indefinidamente a votação do Plano, o Campo Popular pressionou a Casa Legislativa, a

---

<sup>88</sup> Para algumas considerações acerca do processo de votação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, ver Sousa (2010).

fim de que a votação acontecesse ainda em 2008, o que foi feito, tendo sido o texto aprovado por unanimidade<sup>89</sup>.

Um último detalhe que manchou o caráter participativo do PDPFor (antes das reformas que comentaremos no próximo capítulo) foi o fato de o texto final, quando de sua publicação, conter pontos não negociados nas audiências públicas, assim como ter deixado de fora outros aspectos negociados (CORIOLANO, 2009). Foi nesse momento, por exemplo, que se percebeu que a comunidade do Lagamar não havia sido reconhecida como ZEIS pelo PDPFor (um acordo político havia sido firmado em torno da questão), ou que fora acrescentado um parágrafo único ao art. 138, que limita a existência de Zonas Especiais de Interesse Social do Tipo 3 nas proximidades de postos de combustível, depósitos de gasolina, depósitos de gás, depósitos de explosivos, depósitos de cimento, subestações rebaixadoras de tensão da COELCE, rotatórias de trânsito de veículos, pontes e viadutos, imóveis não edificadas que não atendam aos critérios estabelecidos no PDPFor e, por fim, hotéis(!). Esse tipo de “trapaça” demonstra com que espécie de concorrência os movimentos populares têm lidado em suas lutas por reforma urbana e direito à cidade.

O conjunto de eventos e confrontos que envolveram a criação do PDPFor encaixa-se na noção defendida por Sousa (2010), segundo a qual existem três paradigmas de cidade: a “cidade-mercado”, a “cidade democrática” e a “autogestão social”. Na primeira estaria a visão da cidade como bem, como item a ser comercializado, sujeita ao livre mercado; na segunda, tenta-se compor os conflitos de classes urbanos por meio da utilização mais ou menos efetiva de instrumentos de participação popular na condução das políticas estatais, como no caso dos orçamentos participativos e dos planos diretores participativos; na terceira, emerge uma sociedade igualitária, humana, que respeita ao máximo as decisões populares, tratadas como vinculantes.

No caso de Fortaleza, a discussão do PDPFor pôs em choque os defensores da “cidade-mercado” (setor empresarial) e os defensores da “autogestão social” (movimentos sociais em prol da reforma urbana), estando a “cidade democrática” representada também por diversos movimentos sociais e, por vezes, pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Acontece que a noção de “cidade democrática” tem sido utilizada, muitas vezes, para legitimar decisões desfavoráveis a grande parte da população mais pobre. Ela somente tem existido, na verdade, como um complemento, um aperfeiçoamento da figura da “cidade-mercadoria” e nunca possui força suficiente para superar esta visão, por meio de uma ruptura profunda com o

---

<sup>89</sup> “Plano Diretor é aprovado por unanimidade na CMF”. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/noticia/plano-diretor-e-aprovado-por-unanimidade-na-cmf>>.

modelo de urbanização excludente. O processo histórico de elaboração, aprovação e execução do Plano Diretor Participativo fortalezense encaixou-se (e encaixa-se) nesse padrão. Ainda assim, os espaços de participação institucionalizados são úteis, ao menos, como espaços de “transição” entre os paradigmas opostos.

### **3.5 As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, outras conquistas populares no PDPFor e o problema de sua efetivação**

A despeito das negociações acirradas em torno do Plano Diretor e de alguns contratempos, pode-se considerar o PDPFor uma lei avançada, que contemplou em seu bojo o tratamento de grande parte dos instrumentos urbanísticos cuja utilização lhe era facultada pelo Estatuto da Cidade. Assim, foram previstos, em meio aos 327 artigos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza:

- Capítulos sobre habitação e regularização fundiária, terras públicas, meio ambiente, saneamento ambiental, defesa civil, mobilidade, proteção ao patrimônio cultural, desenvolvimento econômico, turismo e integração metropolitana;
- Política de zoneamento, contemplando macrozoneamento e zoneamento especial;
- Normas de parcelamento, uso e ocupação do solo;
- Instrumentos de política urbana (parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; consórcio imobiliário; direito de superfície; direito de preempção; operações urbanas consorciadas; abandono e contribuição de melhoria, além das zonas especiais de interesse social;
- Sistema municipal integrado de planejamento urbano, gestão e participação democrática e de desenvolvimento sustentável;
- Instrumentos de participação popular (audiências, debates e consultas públicas; iniciativa popular, veto popular, plebiscito e referendo; orçamento participativo e Sistema de Informações Municipais – SIM).

É perceptível que boa parte desse conteúdo do PDPFor encontra-se, no momento, impossibilitada de ser utilizada, por força da ausência de leis específicas necessárias para

regular cada instrumento. Embora recente, o Plano Diretor Participativo já é uma lei rodeada por irregularidades, sendo a maior a sua não regulamentação, que prejudica milhares de famílias que poderiam se beneficiar da aplicação dos instrumentos de política urbana, que contribuem para uma utilização responsável da terra, dentro de limites mínimos<sup>90</sup>.

Dentre os instrumentos não aplicados (ou pouco aplicados) encontram-se os mais importantes deles: as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. De acordo com a natureza da área que se enquadrar como ZEIS, elas poderão ser de três tipos (1, 2 e 3):

**Art. 126** - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental. (...)

**Art. 129** - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

**Art. 133** - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico. (...)

Tem-se, assim, grosso modo, que ZEIS 1 e 2 são assentamentos irregulares e precários, habitados prioritariamente por população de baixa renda. Enquanto na ZEIS do Tipo 1 o assentamento surgiu espontaneamente, na ZEIS do Tipo 2 o assentamento precário é fruto de conjunto degradado ou apenas parcialmente urbanizada, sendo pública a origem dos problemas. As ZEIS 3, por seu turno, são compostas por áreas não utilizadas ou subutilizadas (vazios urbanos), as quais serão reservadas pelo Estado para controle de preços do mercado de terras e para destinação futura a empreendimentos de interesse social (construção de equipamentos de uso público ou edificação de moradias para população de baixa renda, em área dotada de boa infraestrutura urbana).

Renato Pequeno (2011) considera as ZEIS os melhores instrumentos a fim de se combater a favelização do Município de Fortaleza. Vamos ainda mais longe, e afirmamos que as ZEIS, ao reunir em seu núcleo as noções de regularização fundiária, planificação do uso da

---

<sup>90</sup> O problema da não regulamentação do Plano Diretor é analisado ainda no Capítulo 4 desta monografia.

terra e democracia participativa, constituem a principal peça do instrumental jurídico na luta pela efetivação do direito à cidade<sup>91</sup>.

Justamente em razão de seu grande valor para a efetivação de direitos fundamentais dos habitantes da cidade, o instituto foi e tem sido atacado pelas forças que não desejam ver modificação do atual quadro social, que lhes favorece, ainda que seja responsável pela miséria de muitos mais. Nesse sentido, observam Gondim e Gomes (2012, p. 517) que

[n]o decorrer das audiências públicas, algumas das maiores polêmicas giravam em torno desse instrumento urbanístico [Zonas Especiais de Interesse Social] e envolviam o chamado “Campo Popular”, pleiteando a inclusão das zonas especiais; e representantes e técnicos contratados pelo setor imobiliário, liderados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE), que reivindicavam a não-inclusão das Zeis ou, no mínimo, a inserção de limitações para inviabilizá-las na prática. Uma das limitações propostas com relação às Zeis de vazios, por exemplo, foi a regulamentação posterior para aquelas situadas nas proximidades de hotéis e outros equipamentos.

Uma visão panorâmica da matéria demonstra duas dificuldades diretamente ligadas: a não complementação do Plano Diretor, que lhe retira aplicabilidade e força política, e a não efetivação das ZEIS, mais importante instrumento urbanístico previsto na LC nº 62/09 (e um dos mais numerosos, com mais de 60 zonas delimitadas). Ambos estão relacionados a aspectos das modificações realizadas no Plano Diretor, que serão analisadas a seguir.

Nem bem suas primeiras disposições são retiradas do texto legal para o mundo fático, o PDPFor já começa a passar por um processo de reforma. Infelizmente, antes mesmo de se poderem analisar os efeitos das inovações originais trazidas pelo Plano Diretor. Entretanto, se tais mudanças representarem um benefício para o cumprimento do direito à cidade, serão vantajosas. A questão é determinar se elas possuem esse tipo de conteúdo benéfico.

### **3.6 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor e o direito à cidade**

O Plano Diretor de Fortaleza prevê em seu art. 3º, § 1º, II, que a função social da propriedade urbana será cumprida quando atender ao “**direito à cidade**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Coerentemente, o PDPFor adotou como uma das diretrizes gerais da política urbana municipal o direito à cidade.

---

<sup>91</sup> Para maiores detalhes sobre o problema da efetivação das ZEIS em Fortaleza, ver os Capítulos 3 e 4 desta monografia.

Vale ressaltar, ainda que o referido dispositivo (art. 3º) elenca os princípios da Política Urbana, donde se conclui que os planos e projetos urbanísticos da capital cearense, considerados em sua inteireza, deverão obrigatoriamente atender à noção de direito à cidade, já demonstrada. Isso significa, ainda, que a legislação urbanística fortalezense deve encontrar-se de acordo com os parâmetros do direito à cidade, bem como deve ser aplicada em conformidade com ele. Além disso, leis oriundas das outras esferas da Federação (União Federal e Estado do Ceará) que orientem intervenções urbanas deverão ser prioritariamente aplicadas dentro do padrão estabelecido pelo plano diretor local, salvo em caso de exorbitância de competência legislativa. Tudo isso em nome da autonomia municipal, que resguarda o interesse local (art. 30, I, CF/88), e da prerrogativa do Município de legislar para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII, CF/88).

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza tem enfrentado, em seus poucos anos de vigência, uma situação de dificuldade de implementação de suas diretrizes. A política urbana municipal, no entanto, não deixa de caminhar, e, assim, variados projetos têm sido propostos ou postos em prática no Município nos últimos anos, vários deles de duvidosa legalidade, se considerados os princípios estabelecidos no PDPFor<sup>92</sup>.

Outro aspecto, e este será o ponto abordado com afinco a seguir, diz respeito às modificações que têm sido operadas no texto do próprio Plano Diretor. Como já afirmamos acima, no ponto 1.3.6, existe no Brasil um quadro generalizado de descumprimento (por ação ou omissão estatal) de planos diretores municipais. Nossa conclusão foi a de que, infelizmente, o Poder Público tem lidado com tais leis apenas no campo das intenções, no mais das vezes, e, quando as põe em prática, pode ocorrer de a aplicação das normas se dar em conflito com os ditames do Estatuto da Cidade e dos próprios planos diretores (mormente no que toca às exigências de participação popular na condução da política urbana).

No Município de Fortaleza, o Plano Diretor Participativo, instituído Lei Complementar nº 62/2009, foi objeto de duas alterações legislativas, nos anos de 2011 (Lei Complementar nº 101) e 2012 (Lei Complementar nº 108), respectivamente, que modificaram as redações de alguns dispositivos. Outra lei, de 2010, trouxe disposições relativas a uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. Algumas das mudanças causaram grandes

---

<sup>92</sup> Exemplo de projeto cuja execução atingiria frontalmente as normas do Plano Diretor foi o de um estaleiro para construção de embarcações, a ser instalado na comunidade Serviluz, sabidamente uma ZEIS. A edificação demandaria remoção de famílias e colocaria ao lado da residência de tantas outras uma indústria pesada. Encampado pelo Governo do Estado, a proposta não conseguiu ser posta em prática, em parte por causa da mobilização da população local em favor de sua permanência na área.

divergências políticas, bem como polêmicas tanto entre setores ligados ao mercado imobiliário quanto entre alas dos movimentos populares. A questão urbana em Fortaleza tem tradicionalmente oposto em campos distintos tais atores sociais, e, em virtude disso, a política urbana municipal move-se sempre atrelada a grandes pressões vindas das elites econômicas e, também, do povo. A cidade, afinal, como se reconheceu no ponto 1.1, é *locus* de desempenho da luta de classes.

Podem-se lançar, então, os seguintes questionamentos: porque o Plano Diretor de Fortaleza não tem sido efetivado? As alterações legislativas no PDPFor contribuirão para a efetivação do direito à cidade, expressamente previsto na lei? Qual caminho tem percorrido a política urbana em Fortaleza? A quem ela tem favorecido? No Capítulo que segue, buscaremos responder a estas questões. Serão analisadas inovações no texto do PDPFor, de modo a verificar, como fim último deste trabalho, se elas respeitam o espírito do Plano, isto é, se servem à efetivação do direito à cidade na capital cearense.

## **4. O PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA**

Vistos os caminhos que levaram à aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em 2009, chega o momento de avaliar as alterações por que ele tem passado nos últimos três anos. Serão, assim, analisadas neste capítulo as leis inovadoras, quais sejam, a Lei Complementar nº 76/2010, a Lei Complementar nº 101/2011 e a Lei Complementar nº 108/2012.

A análise de cada lei modificadora será feita tendo por base o horizonte do direito à cidade, fundamento do direito urbanístico brasileiro e reconhecido expressamente pelo PDPFor em seu art. 3º, § 1º, II, conforme já apresentado no Capítulo I. Embora já haja elementos que nos permitam formar determinado juízo de valor acerca do processo de reforma do Plano, faz-se necessária uma análise um pouco mais profunda. Ao fim deste Capítulo, portanto, buscaremos obter subsídios para responder definitivamente os seguintes questionamentos: as reformas representam evolução ou desconstrução do Plano Diretor? Elas contribuem para a efetivação de direitos fundamentais em Fortaleza?

### **4.1 A Lei Complementar nº 76/2010**

#### ***4.1.1 Histórico***

A Lei Complementar nº 76/2010 (LC nº 76/10) não modificou diretamente o texto da Lei Complementar nº 62/2009 (LC nº 62/09), que instituiu o Plano Diretor Participativo de Fortaleza. No entanto, incluímos a referida lei neste trabalho pelas inovações que apresentou relativamente a temas diretamente ligados ao PDPFor, especialmente à temática das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Publicada no Suplemento ao Diário Oficial do Município nº 14.226, a Lei Complementar nº 0076, de 18 de março de 2010, instituiu a Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) do Lagamar, composta por faixas de áreas dos Bairros São João do Tauape e Alto da Balança, bem como deu outras providências.

As Zonas Especiais de Interesse Social do Tipo I (ZEIS I) “são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental”, de acordo com o

art. 126, *caput*, do PDPFor. São, portanto, assentamentos urbanos precários, surgidos espontaneamente, em área pública ou privada, habitados por população de baixa renda. Convencionou-se chamar tais ocupações irregulares de “favelas”, termo com alta carga pejorativa. Como ZEIS I, a área passa a ser destino prioritário de recursos para regularização fundiária, implementada dentro de um plano integrado de regularização fundiária, cujas elaboração, execução e fiscalização ficarão a cargo de um Conselho Gestor da ZEIS.

Quando do processo de elaboração do Plano Diretor, na Câmara Municipal de Fortaleza, negociações políticas resultaram em um acordo segundo o qual a comunidade do Lagamar, representada na maior parte das vezes pela organização não governamental Fundação Marcos de Brüin, constaria do catálogo de ZEIS aprovados no texto final do PDPFor. A população local, por sinal, mobilizou-se durante anos para que o reconhecimento da área como ZEIS fosse alcançado. Contudo, quando a Lei Complementar nº 62/2009 foi publicada, a comunidade foi surpreendida pela não inclusão do Lagamar no rol de ZEIS, uma vez que preenchia todos os requisitos para que fosse classificada como tal. Houve, assim, claro desrespeito ao que foi debatido nas audiências públicas, problema já apontado no ponto 2.4 desta monografia. Esse processo foi descrito por Marília Gomes (2012, p. 07-08):

A partir de 2005, moradores do Lagamar, articulados em torno da Fundação Marcos de Brüin, passaram a participar de várias instâncias de deliberação popular sobre a cidade, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Desenvolvimento Social e de Segurança Pública. Estes atores sociais estiveram, também, presentes desde as primeiras audiências públicas para elaboração do Plano Diretor, e uma das moradoras integrou uma frente de movimentos sociais – o Campo Popular - para discutir os artigos propostos para a Lei do Plano Diretor. Segundo depoimentos de alguns moradores, havia um compromisso, por parte da Prefeitura de Fortaleza, de que o Lagamar, com a aprovação do Plano, seria uma das ZEIS. Entretanto, na lei do Plano Diretor aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza em 2008, o Lagamar não constava nem no texto, nem nos mapas referentes às ZEIS – ausência tanto mais chocante para os moradores, quando se considera que, dentre todas as comunidades que participaram ativamente nos debates na Câmara Municipal sobre o Plano Diretor, o Lagamar foi a única não incluída como ZEIS.

Percebendo que seus interesses estavam em jogo, o povo do Lagamar tornou a se mobilizar, desta vez ainda com mais força, em torno do reconhecimento legal da comunidade como ZEIS. Assim, durante o ano de 2009, sobretudo no segundo semestre, a Fundação Marcos de Brüin capitaneou um intenso processo de mobilização em torno da aprovação de um projeto de lei que transformaria o Lagamar em ZEIS. Nesse intuito, contou com preciosa participação de estudantes membros do Núcleo de Psicologia Comunitária (NUCOM), do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC) e do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), todos projetos de extensão da Universidade Federal do Ceará - UFC. Estavam envolvidos ainda o Laboratório de Estudos da Consciência (LESC), o Escritório de

Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e o Movimento dos Conselhos Populares (MCP).

As ações de mobilização ocorreram nos meses de outubro a dezembro de 2009, por meio de “oficinas realizadas nas ruas da comunidade e em espaços organizados - como associações de moradores, grupos ligados à Igreja e entidades de apoio social - e de ações culturais que pautavam o direito fundamental à moradia adequada, a participação popular e a luta pela ZEIS do Lagamar” (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3380, nota 28). Como elemento simbólico da luta, foi composto o “Hino da ZEIS do Lagamar”, que era cantado pelos habitantes da comunidade<sup>93</sup>.

O ponto culminante da mobilização em torno da questão foi a Grande Marcha pela ZEIS do Lagamar, realizada em 17 de novembro de 2009. Centenas de moradores da comunidade, juntamente com estudantes, membros de ONGs e outras lideranças saíram em passeata até a Câmara Municipal de Fortaleza, onde protestaram, a fim de pressionar as autoridades, pela rápida aprovação de um projeto que incluísse o Lagamar na lista das ZEIS do Plano Diretor. Gomes (2012, p. 08-09) descreve o momento definidor da luta dos moradores:

Os participantes percorreram cerca de dois quilômetros ao longo da Avenida Murilo Borges, via de considerável fluxo de veículos. O ponto de chegada da marcha foi a Câmara Municipal de Fortaleza, onde foi realizado um ato pela votação da Lei Complementar referente à ZEIS do Lagamar. Esta manifestação contou com a participação de cerca de 500 pessoas, entre moradores, lideranças comunitárias, membros de ONG's, estudantes e apoiadores do Lagamar, repercutindo junto ao Poder Público e às mídias locais. O objetivo da caminhada era dar publicidade ao movimento e reivindicar junto à Câmara e a Prefeitura a aprovação da Lei Complementar referente à ZEIS, em caráter de urgência, ainda no ano de 2009. A marcha é citada de forma recorrente no discurso dos moradores que falam da “luta pela ZEIS”, como um ato importante para afirmação de seus direitos e de sua expressão política, possuindo uma forte carga simbólica, perceptível mesmo nas conversas informais. De fato, o evento foi um marco para o movimento social, sobretudo porque em março de 2010 foi aprovada a lei que reconhece a ZEIS do Lagamar.

Em razão da pressão popular, foi aprovada em 18 de março de 2010, pouco menos de cinco meses após a Marcha, a LC nº 76, que reconheceu o Lagamar como ZEIS do Tipo I, bem como instituiu o Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar. Mesmo após alcançados os objetivos da reivindicação, os grupos presentes no Lagamar tentam manter aceso o debate em

---

<sup>93</sup> A letra completa do Hino da ZEIS do Lagamar encontra-se disponível em: <<http://jovensebuscadedeus.blogspot.com.br/2012/02/hino-da-zeis-do-lagamar.html>>.

torno do direito à moradia, por meio do Fórum da ZEIS do Lagamar. Dessa forma, durante o ano de 2010,

o Fórum da ZEIS do Lagamar promoveu discussões sobre o significado desse instrumento urbanístico e seu conselho gestor, enquanto possibilidade de controle social das políticas públicas dentro da ZEIS. Especialistas das áreas do Direito e da Arquitetura, alguns inclusive técnicos da Prefeitura Municipal, prestaram esclarecimentos sobre o papel do Conselho, suas atividades, os direitos e deveres dos conselheiros, e ainda sobre a eleição de seus membros. (GOMES, 2012, p. 09).

Três razões podem ser apontadas para a ferrenha luta da população: 1) as ZEIS são o principal instrumento de reforma urbana no que concerne à garantia do direito à cidade, porque não apenas visam à regularização fundiária, como são capazes de efetivar a gestão democrática da política urbana, por meio de seu Conselho Gestor; 2) a classificação como ZEIS torna a região, em tese, destino *prioritário* de recursos públicos; 3) a previsão legal traz, novamente em tese, à comunidade apoio político-jurídico contra possíveis remoções ocasionadas por obras governamentais aqui e ali anunciadas, como o alargamento da Avenida Raul Barbosa, que margeia a comunidade. O Lagamar localiza-se em área de grande interesse imobiliário, em virtude de sua relativa proximidade com diversos equipamentos urbanos de destaque na capital, como o Parque do Cocó, o Parque Adahil Barreto, o Shopping Center Iguatemi, o Fórum Clóvis Bevilácqua, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, a Câmara Municipal, a Universidade de Fortaleza - UNIFOR e, sobretudo, as vias BR-116 e Av. Raul Barbosa, que dão acesso ao Aeroporto Internacional Pinto Martins e ao estádio de futebol Plácido Aderaldo Castelo, o Castelão, equipamentos fundamentais para os eventos da FIFA que ocorrerão em Fortaleza em 2013 (Copa das Confederações) e 2014 (Copa do Mundo). Além disso, existe projeto para que por sua vizinhança passe parte do percurso de um veículo leve sobre trilhos – VLT, uma das polêmicas obras de mobilidade urbana que se pretendem construir para os já citados eventos esportivos. Por tudo isso, podemos dizer que o Lagamar é uma região estratégica, visada pelo capital imobiliário. Daí Marília Gomes (2012, p. 02) entendê-la como uma “nova centralidade em Fortaleza”.

#### ***4.1.2 Conteúdo da Lei***

A Lei não modificou diretamente o texto do PDPFor, estabelecido pela LC nº 62/09. Em vez disso, a Câmara Municipal aprovou uma lei específica para a criação da ZEIS. Seguiu-se, assim, o disposto no art. 125, *caput*, do Plano: “A instituição de novas ZEIS 1, 2 e

3 deverá ser feita através de lei municipal específica, respeitando os critérios estabelecidos nesta Lei, considerando as demandas oriundas da comunidade”.

A Lei é sucinta e compõe-se de apenas seis artigos, além de um Anexo. O art. 1º institui a ZEIS I do Lagamar; o art. 2º delimita os objetivos da ZEIS do Lagamar; o art. 3º enuncia os instrumentos de política urbana a serem prioritariamente utilizados na ZEIS do Lagamar; o art. 4º institui o Comitê Gestor da ZEIS I do Lagamar; o art. 5º estabelece hipótese na qual o Chefe do Poder Executivo municipal pode, por decreto, determinar exceção aos parâmetros urbanísticos da ZEIS I do Lagamar; o art. 6º informa que a Lei entra em vigor na data de sua publicação (18 de março de 2010). O Anexo único apresenta o mapa que contém o perímetro abrangido pela ZEIS I do Lagamar.

A despeito de sua aparente simplicidade, a LC nº 76/10 trouxe consigo algumas consequências que causaram polêmica no ambiente político de Fortaleza e entre os próprios moradores do Lagamar. A seguir, trataremos delas.

#### ***4.1.3 A composição do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar***

Assim previu a LC nº 76/10, acerca do Conselho Gestor:

**Art. 4º** - Fica instituído o Comitê Gestor da ZEIS 1 do Lagamar, composto por representantes do Município e dos atuais moradores das áreas indicadas no anexo único desta Lei, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento do Plano Integrado de Regularização Fundiária.

**Parágrafo Único** - Ato do Poder Executivo deverá regulamentar a constituição do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar.

De acordo com a norma, o Conselho deve ser composto por representantes do Municípios e representantes da comunidade. Foi o primeiro Conselho Gestor de ZEIS estabelecido em Fortaleza, fator que recompensou o empenho da população do Lagamar. Decreto municipal determinou que o Conselho Gestor seria composto por seis membros da Administração e seis membro da comunidade, escolhidos por votação direta. A instalação do Conselho deu-se em 2011<sup>94</sup>.

Apesar de seu pioneirismo, o Conselho Gestor do Lagamar tem enfrentado, desde sua instalação, uma situação na qual suas deliberações não são efetivas, em razão do

<sup>94</sup> “Lagamar elege conselho gestor da primeira Zeis”. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=937526>>.

“Apenas Zeis do Lagamar tem conselho gestor”. Disponível em: <<http://www.cdvh.org.br/oktiva.net/1029/nota/161248/>>.

descompromisso governamental em relação à ZEIS. Tal quadro é relatado por Gomes (2012, p. 09-10):

Apesar de já instituído e em pleno funcionamento, o Conselho Gestor da ZEIS do Lagamar apresenta dificuldades no que diz respeito à efetividade de suas decisões. Os moradores que são também conselheiros apontam para a falta de investimentos municipais na comunidade, ainda que o Plano Diretor tenha definido as ZEIS como áreas prioritárias para investimentos governamentais em habitação, saúde, educação e geração de trabalho e renda. Identificam, ainda, falta de vontade política da Administração Municipal para implementar os planos de regularização fundiária e urbanística, isto é, ações integradas que visem tanto à expedição de títulos de propriedade aos moradores, quanto à adequação das ocupações irregulares aos padrões urbanísticos locais. (...)

Como uma possibilidade de maior diálogo com o Poder Público, muita expectativa foi depositada na instância do Conselho Gestor do Lagamar. A maioria dos atuais conselheiros há alguns meses apontavam o Conselho como a única alternativa de intervenção popular na gestão das políticas públicas urbanas. Eles acreditavam que todas as obras, a exemplo do VLT e da Raul Barbosa, deveriam necessariamente ser discutidas por eles e, assim, passariam por sua aprovação ou não. Entretanto, pelos motivos anteriormente apontados, o diálogo entre poder público e moradores não vem se dando exatamente como os últimos esperavam.

Além disso, outro problema eventualmente associado a instâncias decisórias comunitárias como os conselhos gestores de ZEIS é a possibilidade de cooptação desse tipo de espaço por líderes locais influentes e grupos econômicos, em desfavor da própria comunidade. Já apontávamos este aspecto em outro trabalho:

Há, ainda, um aspecto decisivo na análise dos mecanismos de democracia participativa presentes nas ZEIS: a existência de alguns grupos, dentro das comunidades fortalezenses beneficiadas pelas zonas especiais, que, por terem vinculações político-partidárias com líderes governamentais ou interesse econômico na área, por exemplo, passam a comandar os processos de implementação e gestão das ZEIS sem discuti-los com todos os setores que integram a comunidade. Esse problema - exemplo clássico de cooptação - é complexo porque os grupos responsáveis por este comportamento se revestem de falsa legitimidade e, dessa forma, podem causar divisões entre a população ou aliená-la a ponto de se sustentar a partir da manutenção das condições de miséria em que vive a comunidade. **Ressalva-se, contudo, que o simples fato de existirem grupos político-partidários em organizações não governamentais, associações ou movimentos sociais locais, por exemplo, não significa, necessariamente, a cooptação dos moradores locais.** (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3374) (grifos nossos).

A proporção na composição do Conselho pode, também, ser alvo de críticas. Em um espaço no qual a comunidade e o Poder Público possuem divisão paritária de votos (seis moradores da ZEIS, mais seis membros escolhidos pela Administração), facilmente pode-se chegar ao um impasse na deliberação sobre determinado ponto da condução da política urbana naquela Zona Especial. Neste caso, quem possui o voto-desempate é o Chefe do Poder Executivo. Ora, se assim é, fica óbvio que, dependendo da situação, a voz da comunidade pode ser simplesmente desconsiderada, se for esta a vontade dos membros do Conselho indicados pela Administração, aliada ao voto-desempate que é prerrogativa do Prefeito. Não

acreditamos que isso vá ao encontro das diretrizes gerais da política urbana brasileira. Em nosso entendimento, um Conselho Gestor de ZEIS cujas decisões finais poderão ser sempre do Poder Executivo municipal não leva em conta a participação popular de fato, efetiva. Instituições do tipo dão um espaço apenas aparente à democracia direta. Por isso, de modo a não esvaziar o princípio da gestão democrática da política urbana, defendemos que conselhos gestores de ZEIS e outros espaços semelhantes possam ter seus rumos decididos prioritariamente pelos moradores, os quais devem contar com mais votos que os membros indicados pelo Poder Público ou possuir a prerrogativa de voto-desempate em caso de impasse nas deliberações.

#### ***4.1.4 A hipótese de interferência da Prefeitura Municipal na ZEIS por meio de Decreto***

O art. 5º da LC nº 76/10 prevê hipótese na qual o Prefeito, por meio de Decreto, poderá estabelecer exceções aos parâmetros urbanísticos previstos na ZEIS pelo PDPFor e pelo plano integrado de regularização fundiária da Zona Especial em questão.

**Art. 5º** - Fica o Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o art. 4º desta Lei, autorizado a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS I do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza.

§ 1º - A possibilidade instituída pelo caput do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União.

§ 2º - A titularidade dos projetos distinta do Município não dispensa a necessidade de edição de ato do Chefe do Poder Executivo, a quem compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de implementar a exceção constante deste artigo.

A nosso ver, este art. 5º trata-se de um dispositivo legal extremamente problemático. Na prática, ele permite que sejam realizadas dentro da ZEIS I obras que, de acordo com a disciplina geral das ZEIS, contida no PDPFor, não poderiam ser executadas. Caso demonstrado o interesse público (expressão de sentido perigosamente amplo), ou sendo a motivação do empreendimento melhoria de infraestrutura visando a Copa do Mundo de 2014, poderá o Prefeito autorizar a obra<sup>95</sup>.

Na realidade, a redação da lei neste ponto não deixa dúvida acerca do desejo do Poder Público em contornar os interesses da população da ZEIS diante de um tema da mais alta importância. E por que isso ocorreria, se o Estado deve atuar em prol de uma política

---

<sup>95</sup> É importante ressaltar que as organizações envolvidas na luta pela ZEIS do Lagamar protestaram bastante contra a inclusão do dispositivo em questão, mas sem sucesso, infelizmente.

urbana popular, que promova uma cidade mais justa e menos desigual, na qual sejam cumpridos os direitos fundamentais dos cidadãos? Justamente porque o Estado encontra-se aparelhado, alvo de forte pressão do mercado imobiliário e de setores empresariais ligados ainda a outros ramos, sobretudo a construção civil. A existência do dispositivo legal em comento conduz exclusivamente a semelhante conclusão.

A menção expressa à Copa do Mundo de 2014, no art. 5º da Lei Complementar nº 76/10, está inteiramente de acordo com as ideias preconizadas por muitos defensores de um “urbanismo flexível”, distante das amarras burocráticas do Estado e do controle político, para que as cidades “decadentes”, “em crise”, não percam grandes “oportunidades” como os megaeventos esportivos, marcadamente a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos. O “desenvolvimento” econômico e social frequentemente atrelado à imagem das cidades que sediam os tais competições é quase sempre exagerado pela imprensa; na verdade, os enormes lucros obtidos com os jogos são completamente privatizados, às custas de uma completa subversão das legislações dos países-sede, nos âmbitos criminal, tributário, concorrencial, consumerista, licitatório *etc.*<sup>96</sup>. Direitos fundamentais e humanos são também desrespeitados<sup>97</sup>. Em termos urbanísticos, não raro as leis são desprezadas, no intento de se assegurar a construção de obras cujo aproveitamento após os eventos é no mínimo duvidoso. Excepcionar a norma de ordenamento urbano torna-se regra. O estado de exceção, medida distante da realidade em um país democrático, torna-se permanente<sup>98</sup>. Surge a “cidade de

---

<sup>96</sup> No Brasil, a medida que excepciona vários pontos do ordenamento vigente durante o período em que durarem as competições da FIFA e do Comitê Olímpico Internacional é a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa). Além dela, merecem destaque a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações, que flexibiliza a Lei de Licitações, e a Lei nº 12.350/2010, que isentou a FIFA do pagamento de uma série de tributos em suas operações em solo brasileiro. Para uma crítica à Lei Geral da Copa, ver Hoshino e Gorsdorf (2011).

<sup>97</sup> “[A]s repercussões dos megaeventos no gozo do direito à moradia adequada para todos resultam menos evidentes. Uma vasta experiência demonstrou que os projetos de reabilitação adotados para os jogos frequentemente dão lugar a violações generalizadas dos direitos humanos, particularmente do direito à moradia adequada. Nas cidades que organizam os eventos, são frequentes as denúncias de expulsões e despejos forçados massivos para ceder espaço ao desenvolvimento da infraestrutura e à renovação urbana, de redução do acesso à moradia como resultado de gentrificação [processo de aburguesamento de um bairro, que transforma sua estrutura socioeconômica e expulsa os antigos moradores mais pobres], de operações de grande envergadura contra as pessoas sem teto, e de punição e discriminação dos grupos marginalizados. Os que mais sofrem as consequências destas práticas são os setores mais desfavorecidos e vulneráveis da sociedade, tais como os segmentos de baixa renda, as minorias étnicas, os imigrantes, os anciãos, as pessoas com deficiência e os grupos marginalizados (como vendedores ambulantes e trabalhadores sexuais)” (ROLNIK, 2009, p. 03). Uma situação de patente violação de direitos humanos, que exemplifica o relato de Raquel Rolnik, ocorreu na África do Sul durante a Copa do Mundo de 2010: durante a preparação para a competição, os moradores de rua da Cidade do Cabo foram todos levados para um espaço afastado, onde foram concentrados e postos sob vigilância, para que não saíssem. O “campo de concentração”, montado pelo Estado para segregar e esconder a pobreza, passou a ser chamado de Blikkiesdorp (“cidade-de-lata”), em razão de suas casas precárias feitas de zinco. Ver “O país da Copa tem ‘campos de concentração’ para os excluídos”. Disponível em: <[http://espn.estadao.com.br/noticia/129749\\_VIDEO%20O%20PAIS%20DA%20COPA%20TEM%20CAMPOS%20DE%20CONCENTRACAO%20PARA%20OS%20EXCLUIDOS](http://espn.estadao.com.br/noticia/129749_VIDEO%20O%20PAIS%20DA%20COPA%20TEM%20CAMPOS%20DE%20CONCENTRACAO%20PARA%20OS%20EXCLUIDOS)>.

<sup>98</sup> Para a situação de “exceção” brasileira, ver Carlos Vainer (2011).

exceção”<sup>99</sup>, na qual os rumos da política urbana são orientados pelo mercado (ainda mais), no sentido de torná-la “amigável” aos investimentos externos, mesmo que em detrimento da própria lei. Em Fortaleza, além do art. 5º em comento, é representativa desse modelo subversivo de política urbana a obra de construção do veículo leve sobre trilhos - VLT em Fortaleza, repleta de irregularidades<sup>100</sup> e, ainda assim, em seguimento, não obstante a forte resistência popular que tem enfrentado.

Vale, finalmente, ressaltar ainda mais um aspecto relativo ao dispositivo legal em tela: pode-se considerar que ele vai contra o princípio da proibição do retrocesso social, pertinente aos direitos humanos. De acordo com o postulado, as nações signatárias de tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dentre inúmeros outros, devem trabalhar para implementarem concomitantemente, tão logo puderem, os direitos dispostos nos documentos, uma vez que os direitos humanos universais são interdependentes, constituindo um todo indivisível. Entretanto, são viabilizados de modo diferente:

Se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora – têm a chamada auto-aplicabilidade –, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto [Internacional sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais], apresentam realização progressiva. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômicos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos (art. 2º, parágrafo 1º, do Pacto). (...)

Da obrigação de progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retroceder no campo da implementação desses direitos. A progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia de tais direitos (PIOVESAN; GOTTI; MARTINS, 2009, p. 85-86).

Ora, o direito à cidade, assim como a variedade de outros direitos que o compõem, possui aspecto de direito social, isto é, pertence à coletividade e demanda atuação estatal para sua concretização. Se um dos aspectos basilares da efetivação do direito à cidade é a gestão democrática das políticas públicas urbanas, não se pode admitir que a legislação reconheça o papel proeminente dos Conselhos Gestores das ZEIS (art. 268, art. 270, § 1º, do Plano Diretor Participativo, e art. 4º da LC nº 76/10), somente para apresentar uma exceção

---

<sup>99</sup> Para o “urbanismo flexível”, os megaeventos esportivos como grandes “oportunidades” e sua associação à ideia de “cidade de exceção”, ver Vainer (2010).

<sup>100</sup> Para as irregularidades na condução da obra do VLT, ver NAJUC (2011).

legal que pode ser utilizada para conduzir as ações urbanas em uma ZEIS sem controle direto por parte da população (aliás, em favor exclusivo de uma entidade privada, a FIFA). Além disso, há, por fim, de se ver que a lei específica que institui uma ZEIS não tem o condão de excepcionar a disciplina geral da matéria, contida no texto do Plano Diretor. O PDPFor não abre exceção para intervenções em ZEIS, logo não o poderia ter feito a LC nº 76/10, o que caracteriza o retrocesso.

Em nosso entender, a previsão do art. 5º em comento constitui patente retrocesso social, devendo, portanto, ser atacada judicialmente ou desconsiderada, por afrontar os princípios participativos contidos nas normas urbanísticas brasileiras (art. 2º, II, Estatuto da Cidade; art. 3º, III, PDPFor).

#### ***4.1.5 Conclusão***

A Lei Complementar nº 76/10 é uma lei benéfica porque instituiu como Zona Especial de Interesse Social um dos assentamentos precários mais antigos da cidade de Fortaleza, e que já deveria ter sido contemplado quando da aprovação do texto final do PDPFor. Como bônus, o Conselho Gestor da ZEIS I do Lagamar foi a primeiro conselho gestor de ZEIS a ser criado na capital cearense (atualmente, somente existe mais um instalado, na ZEIS da comunidade Poço da Draga, na Praia de Iracema). Além disso, o aspecto mais importante da lei: sua aprovação se deu em função de grande mobilização popular, que forçou a classe política a se debruçar sobre tema que, caso contrário, provavelmente teria sido deixado de lado, pelo menos momentaneamente. Estabelecida a ZEIS I do Lagamar, é possível ter esperanças de que o instituto seja aplicado em toda sua amplitude, pois, como já afirmamos anteriormente, as ZEIS são os instrumentos de política urbana que, por si sós, possuem o maior potencial para auxiliar na concretização do direito à cidade, e isso já mais pode ser menosprezado.

Há, contudo, que se enxergar a realidade: a efetivação de Zonas Especiais de Interesse Social é tarefa complicada, sendo a causa de pesada disputa política nos meandros do Poder Público. No momento, uma das principais lutas que se trava é a de que as autoridades cumpram a lei e tratem as ZEIS da maneira que determina o Plano Diretor: como prioridade.

Por fim, entendemos que a lei é falha e vai contra o PDPFor e o direito à cidade no que toca à forma como foi estruturado o Conselho Gestor da ZEIS I do Lagamar. A forma de composição do Conselho e a hipótese de exceção aberta pelo art. 5º da LC nº 76/10

constituem retrocesso social e brecha legal cuja utilização pode, infelizmente, anular quaisquer efeitos da participação popular na condução da política urbana fortalezense.

## **4.2 A Lei Complementar nº 101/2011**

A Lei Complementar nº 101, de 30 de dezembro de 2011 (LC nº 101/11), foi publicada no Diário Oficial do Município nº 14.718, de 23 de janeiro de 2012, e modificou dezenove artigos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, instituído pela LC nº 62/09.

### **4.2.1 Histórico**

Passados mais de dois anos após a publicação da Lei que instituiu o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em 2009, quase nenhuma de suas normas havia ainda sido regulamentadas. Como o PDPPFor modificou profundamente a legislação urbanística municipal, revogando normas e dependendo do complemento de outras para ser aplicável, ocorria, por vezes, uma situação de vácuo legal ou de existência de normas conflitantes acerca do regime urbanístico da capital. Visando a “sanar” tal quadro de “insegurança jurídica”, a Câmara Municipal votou o Projeto de Lei Complementar nº 0003/2011, enviado pelo Poder Executivo por meio da Mensagem nº 0005/2011, que visava a realizar algumas adaptações parciais no Plano, para que ele pudesse se adequar às normas que continuavam em vigor (mesmo que o PDPPFor contivesse dispositivos ordenando que novas leis sobre aquelas matérias fossem aprovadas<sup>101</sup>). Depois de alguns meses de discussões na Casa Legislativa, veio a lume a Lei Complementar nº 101, no final de 2011.

Vale ressaltar que a tramitação do projeto de lei não ocorreu sem alguns sobressaltos. A Mensagem inicial da Prefeitura contemplava a alteração de quinze artigos do PDPPFor. Após sucessivas emendas (trinta e seis, ao todo, tendo sido aprovadas vinte e uma), o Projeto de Lei tomou forma definitiva, sendo aprovado dez meses depois de sua entrada na Câmara Municipal.

É válido notar que algumas das emendas apresentadas ao PL 0003/11 possuíam caráter frontalmente contrário aos dispositivos contido no Plano Diretor. A Emenda nº 0001,

---

<sup>101</sup> A Mensagem nº 0005/2011 afirma que os objetivos das alterações à Lei Complementar nº 0062/2009 seriam “assegurar a aplicação dos usos nas áreas a que se propõe, como na área da orla marítima, Praia de Iracema, Poço da Draga, Monsenhor Tabosa, além de ajustar o sistema viário à situação atual de Fortaleza, até a sua revisão”, bem como “dinamizar as normas-diretrizes relacionadas a parcelamento do solo e condomínio, esclarecendo a aplicação dos cálculos, recuos, altura de edificação e fração do lote, preservando o controle do adensamento da cidade”.

de autoria da Vereadora Magaly Marques, por exemplo, buscava aproveitar-se do projeto de alteração do PDPFor para incluir, ao final da lei, um dispositivo que revogaria a Lei Municipal nº 9.502/2009, que instituiu a Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE do Cocó, a qual propicia a preservação ambiental de vegetação de mangue e dunas da região. A prática da vereadora, além de não favorecer a proteção do meio ambiente (embora evoque a “legalidade” e a “coerência”), revelou ainda a utilização do velho expediente da “cauda legislativa”, em que uma lei que versa sobre determinada matéria é aprovada com emendas que dizem respeito a temas diferentes. Tal expediente era de uso comum durante as tramitações de leis orçamentárias, conforme ensina José Afonso da Silva (2009, p. 739). Ao fim da votação, a proposta foi rejeitada.

Outra proposição que nos causou espécie foi a Emenda nº 0026, de autoria do Vereador Marcus Teixeira, que pretendia modificar a proposta de alteração do art. 203 do Plano, pois ela contrariaria o disposto na Lei Municipal nº 5.577/1982, que disciplina a construção de condomínios. Ora, o Plano Diretor Participativo é a lei máxima de desenvolvimento urbano do Município, contendo normas gerais que revogam as disposições em contrário. Assim, não deve ficar a reboque de leis outras que disciplinem a matéria urbanística em Fortaleza, ainda mais uma norma de 1982, anterior mesmo à Constituição Federal de 1988. De toda maneira, o vereador retirou a proposta antes da votação.

#### ***4.2.2 Conteúdo***

A LC nº 101/11, que conta com catorze artigos, modificou dezenove artigos da redação original do PDPFor. No art. 61, passou a haver um maior detalhamento acerca dos mapas de zonas ambientais; o art. 71, por sua vez, apresenta agora um parágrafo único que regula o desdobro de terrenos em Zona de Recuperação Ambiental, que tenham sido loteados antes da LC nº 62/09; os arts. 101 e 105 passaram contar com novos parâmetros para divisão de lotes em Zonas de Ocupação Moderada; as modificações nos arts. 115 e 116 redefiniram os limites da Zona da Orla – Trecho III – Praia de Iracema, adaptando-os, ainda, à Lei Municipal nº 7.814/1995 e à Lei Municipal nº 7.987/1996 (Lei de Uso e Ocupação do Solo); no art. 118 foram introduzidos novos parâmetros para a Zona da Orla – Trecho V – Iate Clube, inclusive a lista de empreendimentos comerciais hábeis a se instalar na área; o art. 171 modificou disposição acerca do Sistema Viário Básico da capital; o art. 185 foi modificado para que se estabelecessem novas regras para a subdivisão de glebas de tamanho superior a 10.000m<sup>2</sup>; no art. 188 foram acrescentados dois parágrafos, um deles reforçando os objetivos do

zoneamento (“Em cada zona serão definidos parâmetros específicos conforme os fins urbanísticos almejados”); a nova redação do art. 201 determina que os condomínios por unidades autônomas sejam implantados em áreas parceladas; o art. 203 passa a regular o conteúdo mínimo apresentado nos projetos de condomínio, enquanto o art. 205 estabelece que “quando as quadras ou lotes nos quais se pretenda realizar a implantação de condomínios por unidades autônomas não forem servidas por infraestrutura de abastecimento de água potável e de energia elétrica”, o serviço será mantido pelos condôminos, de acordo com projeto previamente apresentado à empresa concessionária dos serviços; os prazos previstos no art. 305 foram todos renovados pelo art. 12 da LC nº 101/11; a nova redação do art. 313, reiterada pelo novo parágrafo do art. 326, regulamentou o indicador urbano “fração do lote” (a antiga redação do dispositivo informava que tal regulamentação deveria dar-se por meio de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo); os novos textos dos arts. 314 e 315 fazem adaptações de disposições do Plano Diretor Participativo à antiga Lei de Uso e Ocupação do Solo; o art. 317 passou a conter uma nova regra de transição para a instalação de indústrias em Fortaleza enquanto não é votada a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo. Finalmente, os arts. 3º, 4º, 5º e 10 da Lei Complementar nº 101/11 modificaram determinados mapas constantes dos anexos do Plano Diretor Participativo.

A LC nº 101/11 trouxe ao Plano diversas mudanças, a maioria das quais, em razão de seu teor excessivamente técnico, fogem ao interesse direto deste trabalho. Assim, analisaremos a seguir as modificações que, em nosso entender, afetam mais diretamente o direito à cidade e a própria execução do Plano Diretor.

#### ***4.2.3 O veto parcial ao projeto de lei***

Interessante notar que quando de sua sanção, alguns trechos da LC nº 101/11 foram vetados pela Prefeita Luizianne Lins. Dentre eles, aquele que transformava o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU em Conselho da Cidade – CONCIDADE, seguindo a nomenclatura consagrada no Estatuto da Cidade (a Prefeitura Municipal vetou a alteração sob argumento de que as competências do CMDU estão definidas na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que deveria necessariamente, ser alterada simultaneamente, para que não houvesse regulamentação legal de um órgão inexistente).

Outro veto que merece ser destacado é o que diz respeito à diminuição do prazo para a progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das ZEIS de vazios urbanos (ZEIS 3): o art. 312, § 3º, do PDPFor determina que, não sendo a ZEIS 3 regulamentada em

prazo de seis meses, 5% da área do terreno indicado no perímetro da ZEIS ficarão à disposição do particular a cada 12 meses, cumulativamente. Na área liberada, ele poderá dispor do solo em parâmetros diferentes dos da ZEIS. Um dos artigos aprovados pela Câmara Municipal alterava o dispositivo em vigor e reduzia o prazo de liberação, determinando que os 5% do terreno ficariam livres a cada **8 (oito) meses**, a partir da primeira liberação. A Prefeita vetou a modificação, alegando em sua Mensagem de Veto (Ofício nº 0350/2011, Diário Oficial nº 14.718, 23 jan. 2012, p. 02) que “não há interesse público na redução temporal, pois a restrição de prazo representa a aceleração na liberação dos vazios, o que não confere executoriedade para às políticas de habitação popular”.

#### ***4.2.4 A ausência de participação popular***

Eis aqui a primeira falha crucial em relação à Lei Complementar nº 101/11: durante sua tramitação, não foi devidamente oportunizada a participação popular. Com efeito, somente uma audiência pública foi realizada a fim de discutir o Projeto de Lei com a sociedade. E isso porque houve pedido do Vereador João Alfredo nesse sentido<sup>102</sup>. Não fosse assim, a população de Fortaleza não poderia ter tido acesso algum à discussão que ocorria nas Comissões da Câmara.

A atuação do Poder Legislativo fortalezense no caso local chega a ser espantosa, uma vez que a gestão democrática é, como já temos repisado ao longo deste trabalho, um princípio da política urbana nacional e municipal, além de haver previsão expressa no Estatuto da Cidade de que os Planos Diretores de cada Município devem ser elaborados de forma participativa:

**Art. 40 (...)**

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Diante das disposições legais, fica patente a falta de lógica na tramitação do PL 0003/11, pois ele não passou por instâncias consultivas que contemplassem a opinião popular.

<sup>102</sup> “Audiência debate Projeto de Lei da Prefeitura que modifica o Plano Diretor”. Disponível em: <[http://www.joaoalfredovereador.com.br/noticias\\_detalhes.asp?Cod=643](http://www.joaoalfredovereador.com.br/noticias_detalhes.asp?Cod=643)>. Na audiência pública, foi apresentado o parecer técnico “Estudo do Projeto de Lei Complementar nº 003/2011 que altera a Lei Complementar nº 062/2009”, elaborado pelo PET Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal do Ceará, o qual embasou algumas conclusões de nosso estudo.

Não existe argumento regimental apto a refutar a necessidade, a exigência de que o trâmite de uma lei destinada a alterar o Plano Diretor Municipal passe pelo crivo popular. O pensamento contrário conduziria à inaceitável conclusão de que poderia ser votado o plano diretor participativo em um dia, após ter passado por todas as instâncias de consulta popular, e, já no dia seguinte, a Câmara Municipal poderia aprovar lei modificadora que alterasse todos os dispositivos do plano votado no dia anterior, e sem qualquer participação popular. Entender que uma lei alteradora do PDPFor pode ser aprovada sem a presença direta do povo equivale, em nossa opinião, a elaborar o Plano sem a obrigatória participação popular, circunstância grave o suficiente para implicar improbidade administrativa do Chefe do Poder Executivo (art. 52, VII, Estatuto da Cidade)<sup>103</sup>.

#### **4.2.5 Modificação de índices e valorização sem causa**

O art. 314 do Plano Diretor foi modificado, passando a contar com a seguinte redação:

**Art. 314** - Deverão ser considerados os parâmetros, indicadores e atributos constantes da Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei nº 7.987, de 1996 –, até a sua revisão, que não estejam em contraposição aos previstos nesta Lei (...).

---

<sup>103</sup> A ausência de participação popular durante a tramitação do PLC nº 03/11 serviu como causa de pedir, inclusive, ao mandado de segurança 0183063-03.2011.8.06.0001, impetrado pelo Vereador Carlos Mesquita perante a 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, cujo pedido consistia na declaração de inconstitucionalidade da tramitação procedimental do PLC e na sua consequente suspensão, em razão de ela não estar contemplando as diversas instâncias de participação popular pelas quais deveria passar. A petição inicial do mandado atacou, ainda, o fato de o Poder Executivo de Fortaleza manter sem regulamentação o PDPFor, informando que até aquele momento nenhum dos instrumentos normativos necessários à complementação do Plano haviam sido enviados pelo Gabinete da Prefeitura. Em julgamento, não foi dada procedência ao pedido autoral de concessão de liminar. Atualmente, o processo encontra-se concluso para sentença. O andamento processual do *writ* constitucional pode ser acompanhado no endereço eletrônico <<http://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=010001QPW0000&processo.foro=1>>. Para obter acesso à petição inicial e verificar os argumentos nela elencados, deve-se buscar o endereço <<http://esaj.tjce.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do>>, utilizando-se o código de acesso 7DC886. Cabe, porém, fazer a seguinte ressalva: o Vereador Carlos Mesquita, ao ingressar com a ação que buscava anular a tramitação do PLC, o fez com vista à proteção da estrita legalidade que deve reger a Administração Pública; no entanto, o pedido de anulação, embora apropriado, foi utilizado apenas como mera estratégia política, uma vez que somente foi feito após a rejeição pela Câmara de uma das emendas propostas pelo Vereador, que buscava tornar passível de construção área de preservação ambiental contígua ao Parque do Cocó. Contrariado por não ver seus verdadeiros interesses atendidos, o edil buscou a via judicial para garanti-los indiretamente. Em razão do momento e do contexto que envolveram a abertura da ação, concluiu-se que o Vereador, em verdade, não desejava de fato que fosse garantida a participação popular na reforma do PDPFor, mas unicamente tencionava ver suas emendas aprovadas. Para maiores detalhes, ver “Vereador vai à Justiça para anular a votação”, disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1081637#>>. Ver, ainda, no blog de Roberto Maciel, “Quando perde no voto, vai à Justiça. E a democracia que se dane”, disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/roberto/ambiente/quando-perde-no-voto-vai-a-justica-e-a-democracia-que-se-dane/>>.

§ 3º - Permanecem em vigor os usos, parâmetros e indicadores urbanos previstos na Lei n. 7.987/96 referentes à área nela definida como de urbanização prioritária da ZU-1 - Centro – até a sua revisão. (parágrafo acrescido pela Lei nº 101/2011)

Antes da aprovação da LC nº 101/11, o Centro encontrava-se localizado em uma ZOP 2 (Zona de Ocupação Preferencial, arts. 83 a 86, PDPFor). Com a modificação, a mesma área voltou a se encaixar como ZU-1 (Macrozona Urbanizada), prevista na Lei nº 7.987/96 (Lei de Uso e Ocupação do Solo), que é mais liberal no tratamento da terra urbana. Com essa modificação, os índices de construção de terrenos localizados na área se alteram, tornando-se mais atrativos ao mercado imobiliário em razão de uma simples alteração legal, gerando uma valorização absolutamente sem causa alguma, assemelhada àquela oriunda da especulação imobiliária. Obrigatoriamente, o Município deveria ter imposto conjuntamente uma forma de captar essa valorização (mais-valia urbana) para os cofres públicos, mas isso não foi feito. Observação semelhante foi feita pelo parecer do PET Arquitetura e Urbanismo (2011, p. 26):

Existe ainda outra alteração de maior impacto que abrange parte da ZU1 - Centro da LUOS 1996 que se transformou em ZOP- 2 em 2009. Esta área possui atualmente índice de aproveitamento básico de 2,0, com a possibilidade de chegar ao índice 3 somente mediante pagamento de outorga onerosa, instrumento ainda não regulamentado. Os proprietários dos lotes situados nesta área seriam bastante beneficiados com a alteração proposta para índice 3, pois esta implicaria numa maior valorização do preço dos lotes sem nenhuma contrapartida aos cofres públicos. A proposta contradiz os preceitos do Estatuto da Cidade, e os objetivos de supremacia do interesse público sobre o individual, preconizados pelas legislações avaliadas.

#### ***4.2.6 O retorno à antiga Lei de Uso e Ocupação do Solo***

A maior polêmica relacionada à aprovação da LC nº 101/11 decorreu do fato de que diversas das modificações propostas na Mensagem da Prefeitura tinham por fim adaptar, adequar determinadas passagens do Plano Diretor Participativo à Lei nº 7.987/96 (Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS), que ainda vigora no Município de Fortaleza.

Como o Plano Diretor Participativo inovou em matéria urbanística no Município de Fortaleza, necessário se faz que as normas vigentes antes de sua aprovação sejam revistas, para se adequar aos padrões do novo ordenamento jurídico-urbanístico, principalmente a função social da propriedade, a função social da cidade e a gestão democrática da política urbana. Em virtude disso, o PDPFor, em seu texto, apresenta as seguintes normas:

**Art. 6º** - São ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária:

I - elaborar e implementar um plano da política habitacional e de regularização fundiária para o Município de Fortaleza, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da entrada em vigor desta Lei; (...).

**Art. 36** - O Município deve elaborar e implementar, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da entrada em vigor desta Lei, o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Fortaleza.

**Art. 38** - São ações estratégicas para a política de acessibilidade:

(...)

IV - elaborar, em um prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da entrada em vigor desta Lei, um manual técnico que contemple regras e diretrizes para localização, dimensionamento, espaçamento e acessibilidade aos pontos de parada dos diversos modos de transporte;

V - elaborar, em um prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da entrada em vigor desta Lei, um manual técnico que contemple regras e diretrizes para a implantação e adequação dos passeios e do mobiliário urbano nas calçadas.

**Art. 54** - São ações estratégicas da política de turismo:

I - elaborar o Inventário da Oferta Turística de Fortaleza, promovendo sua atualização contínua, para subsidiar a elaboração e/ou revisão do Plano Diretor de Turismo de Fortaleza e a realização de um diagnóstico prospectivo no intervalo de 5 (cinco) anos; (...).

**Art. 155** - As Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH), no prazo de 1 (um) ano, a partir da entrada em vigor desta Lei, serão regulamentadas por lei específica, que definirá as condições de uso e ocupação do solo.

**Art. 157** - Os parâmetros urbanísticos para as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico - ZEPH Centro, Parangaba, Alagadiço Novo/José de Alencar, Benfica, Porangabuçu e Praia de Iracema, serão definidos através de lei municipal específica, no prazo de 1 (um) ano, a partir da entrada em vigor desta Lei, quando passarão a vigorar.

**Art. 171** (...)

**Parágrafo Único** - Lei municipal específica redefinindo o Sistema Viário Básico será encaminhada à Câmara Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação desta Lei. (parágrafo com redação dada pela Lei Complementar nº 101/2011)

**Art. 305** - O Poder Executivo, assegurada a participação popular, encaminhará à Câmara Municipal, a partir da entrada em vigor desta Lei, os seguintes instrumentos normativos:

I - Lei de Parcelamento do Solo, no prazo de até 2 (dois) anos;

II - Lei de Uso e Ocupação do Solo, no prazo de até 2 (dois) anos;

III - lei municipal específica definindo os parâmetros das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH) já instituídas neste Plano Diretor, no prazo de até 1 (um) ano;

IV - lei municipal específica instituindo a delimitação das novas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH), no prazo de até 1 (um) ano;

V - lei municipal específica que institua os parâmetros urbanísticos na Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO), no prazo de até 1 (um) ano;

VI - lei municipal específica que defina critérios objetivos de classificação dos empreendimentos e atividades, privados ou públicos, com destinação para Habitação de Interesse Social (HIS) e mercados populares que dependerão da elaboração do (Estudo de Impacto de Vizinhança) para obter licenças ou autorizações de construção, e estabeleça parâmetros urbanísticos específicos, no prazo de até 1 (um) ano da data da publicação desta Lei;

VII - lei municipal específica estabelecendo o valor da alíquota a ser aplicado no IPTU progressivo no tempo, no prazo de 6 (seis) meses, em conformidade com os arts. 215 e 216 desta Lei;

VIII - lei municipal específica que trata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, no prazo de até 6 (seis) meses;

IX - Código Municipal Ambiental, no prazo de até 2 (dois) anos, da data de início de vigência desta Lei;

X - Código de Obras e Edificações, no prazo de até 2 (dois) anos da data de publicação desta Lei;

XI - Lei municipal específica que fixe os prazos, para a expedição das diretrizes de planejamento para a implantação de empreendimentos urbanísticos, para a aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, e a respectiva emissão das licenças para construir, para a realização de vistorias e para a expedição de termo de verificação e conclusão de obras, no prazo de até 2 (dois) anos da data de publicação desta Lei.

**Art. 306** - O Poder Executivo deverá elaborar, no prazo de 2 (dois) anos:

I - Plano Municipal de Habitação;

II - Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

Ora, todos esses dispositivos puseram sobre os ombros do Poder Público a missão de renovar todo o ordenamento jurídico-urbanístico da capital do Ceará em um lapso de poucos anos. A maior parte dos projetos de lei exigidos são de iniciativa do Poder Executivo, além de alguns Planos cuja elaboração cabe diretamente a este Poder (art. 306).

O PDPFor estabeleceu prazos razoáveis (proporcionais à complexidade da matéria) para que fossem encaminhados à Câmara Municipal os projetos de lei. Porém, **todos, sem exceção, esgotaram-se sem que qualquer projeto fosse enviado**. Expiraram os prazos de sessenta dias, seis meses, um ano e dois anos, estes últimos em março de 2011. Percebendo a falta de ação do Executivo, o Legislativo fez incluir na Lei Complementar nº 101/2011 o art. 12, que renovou os prazos: “O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal de Fortaleza, no prazo de 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei, os instrumentos normativos previstos nos incisos I a XI do art. 305, da Lei Complementar nº 0062/2009”. Mais uma vez, os prazos se esgotaram sem que providências fossem tomadas. Aliás, enquanto pesquisávamos para este trabalho, constatamos, por meio de informações obtidas junto ao gabinete do Vereador João Alfredo, que até novembro de 2012 **nenhum** dos instrumentos normativos exigidos pelo Plano Diretor, essenciais à sua efetivação, tinha adentrado a Câmara de Vereadores. Larga parte do PDPFor, segue, portanto, como letra morta (ou, por que não dizer, letra que sequer nasceu ainda).

Esse imbróglio legal que se forma, no qual inexistente lei que deveria regulamentar matéria trazida pelo novo Plano Diretor ou no qual o Plano é conflitante com a lei urbanística prévia, dá ensejo à aprovação de normas como a LC nº 101/2011, que decide por adaptar certos trechos do PDPFor à disciplina legal contida na Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1996 (anterior ao Estatuto da Cidade). O objetivo da reforma, assim, é o preenchimento

temporário de uma lacuna legal momentânea, provisória. Visa-se a dar atendimento legal aos casos que ficaram omissos a partir da edição da LC nº 62/09. Acontece que, em razão da demora e do descompromisso do Poder Público com as leis que instrumentalizarão o PDPFor, por vezes é passada a aparência de que esse caráter “provisório” tem sido substituído por uma característica de “permanência”.

A adaptação dos dispositivos do Plano à LUOS revela a incapacidade (ou a não-vontade) do Poder Público em implementar uma política urbana bem estruturada. O espírito da LC nº 101/11 pode se representado com exatidão na redação do art. 171 do PDPFor:

**Art. 171** - O Sistema Viário Básico e a sua classificação são definidos pelos arts. 146, 151, 225 e Anexo 10, da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996. (*Caput* com redação dada pela Lei Complementar nº 101/2011)

**Parágrafo Único** - Lei municipal específica redefinindo o Sistema Viário Básico será encaminhada à Câmara Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação desta Lei. (parágrafo com redação dada pela Lei Complementar nº 101/2011).

Na falta da aprovação da lei exigida, que deveria ter sido encaminhada à Câmara para tramitação em um prazo de 60 dias após a publicação do PDPFor, o Poder Legislativo viu-se na obrigação de modificar o Plano para inserir uma norma de transição, de modo que o sistema viário de Fortaleza continuasse a ser regulado por uma norma vigente. No entanto, a norma escolhida (Lei de Uso e Ocupação do Solo) é anterior ao Estatuto da Cidade e não foi elaborada por meio de processo participativo. O resultado é que existe um Plano Diretor Participativo, elaborado conforme os padrões de participação popular exigidos legalmente; no entanto, a norma que de fato é aplicada encontra-se distante disso, tornando o PDPFor, tantas vezes, mera peça decorativa, sem inserção direta nas relações jurídicas cotidianas<sup>104</sup>.

Essa situação representa um sério desprestígio para o Plano Diretor. Não só a implementação do Plano tem sido tratada com descompromisso, como ainda as alterações não se revelam favoráveis à efetivação do direito à cidade e aos movimentos sociais que tanto lutaram durante o processo de elaboração do PDPFor. Veja-se, por exemplo, o caso das Zonas

---

<sup>104</sup> A adequação do PDPFor a lei hierarquicamente inferior atenta ainda contra a técnica legislativa estabelecida no Município de Fortaleza. Com efeito, o art. 199 da Lei Orgânica do Município determina que a “lei de uso e ocupação do solo urbano, integrante do plano diretor do Município e o código de obras e posturas, terá como diretriz geral o equilíbrio do meio ambiente, a preservação ecológica e a defesa da qualidade de vida”. Ora, se a LUOS integra o plano diretor, como poderia este necessitar adequar-se àquela? Em outra modificação trazida pela LC nº 101/11 que também peca por atecnia, acrescentou-se um § 3º ao art. 61 do PDPFor, cuja redação passou a autorizar a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) a promover a atualização dos mapas que compõem os anexos do Plano Diretor, para fins de atualização dos limites das Zonas de Proteção Ambiental do Tipo 1. Essa mudança é criticável por duas razões: em primeiro, os mapas são parte integrante da Lei Complementar nº 62/2009, de modo que somente deveriam ser alterados (ou, como se utiliza na lei, “atualizados”) por meio de nova lei complementar, garantindo-se, assim, a supremacia hierárquica do PDPFor; em segundo, a SEINF não deveria estar encarregada de lidar diretamente com o tema “meio ambiente”, que não pertence à sua competência. Outros órgãos estariam mais capacitados para lidar com tal missão.

Especiais de Interesse Social: quase quatro anos após a aprovação da Lei Complementar nº 62/09, apenas duas possuem conselhos gestores eleitos (Lagamar e Poço da Draga; a ZEIS do Serviluz possui um Conselho Popular da ZEIS, não institucionalizado). Compondo o quadro de inversão de prioridades, percebe-se que as modificações trazidas pela LC nº 101/11 concentram-se nas áreas do Cocó, do Centro e da Praia de Iracema, sobre as quais pesam sérios interesses do mercado imobiliário.

Tem-se, então, repetido a conhecida situação na qual uma lei, que trouxe diversas conquistas sociais demandadas havia anos pelos movimentos de reforma, não pode funcionar corretamente, por lhe faltar complemento<sup>105</sup>. Enquanto isso, há sempre quem se aproveite da aparente anomia. Neste caso, é o mercado imobiliário, que continua a operar distante das rédeas do interesse coletivo, sem instrumentos de intervenção no domínio privado que possam garantir o cumprimento da função social da terra urbana. Após tão longo período à espera que o PDPFor seja complementado por diversas outras leis, questionamos: por que isso ocorre? Existe problema de ausência de recursos, falta vontade política? Embora se possa apontar a inexistência de um instituto municipal de planejamento até 2012 como contribuinte para o cenário de não elaboração das normas<sup>106</sup>, a resposta final às perguntas que fizemos é aquela que já apontamos ao final do ponto 2.6: não ocorre, no caso, a sempre lembrada “ausência de vontade política”; em verdade, o que se tem é uma vontade política diversa daquela incorporada à lei, e isso provoca distorções ilegais na política urbana<sup>107</sup>.

#### 4.2.7 Conclusão

---

<sup>105</sup> “Percebe-se, no caso, a utilização de um conhecido meio protelatório de reformas: a remessa da regulamentação de determinadas matérias a uma lei específica ainda por ser elaborada, cujo trâmite, por vezes, dura anos, restando a referida matéria sem a devida regulamentação. Assim foi feito com os instrumentos de democracia participativa previstos no art. 14 da CF/88, regulamentados apenas dez anos após a promulgação da Carta Magna, e com os dispositivos da Política Urbana (arts. 182 e 183), regulamentados somente após treze anos, mas por uma lei federal que remeteu, novamente, a regulamentação de certos dispositivos a outras leis municipais específicas, ainda por serem editadas”. (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3378, nota 10). “O Novo Plano Diretor de Fortaleza padece do mesmo problema de várias outras normas brasileiras: deixa a cargo da legislação específica a tarefa de regulamentar a maior parte dos instrumentos de política urbana previstos em seu texto. Enquanto não houver a regulamentação específica, não haverá a efetivação do Plano. Infelizmente, a experiência política nacional tem afirmado de forma reiterada ser este um meio, na verdade, de postergar a regulamentação de certos trechos polêmicos de leis, sobre os quais não há consenso, subsistindo um vácuo legal que nada mais faz que desprestigiar de modo irremediável a opinião expressada pelos cidadãos que tomaram parte no longo processo participativo de elaboração do PDPFor” (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3379, nota 15).

<sup>106</sup> “Câmara aprova criação do Instituto de Planejamento de Fortaleza”. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/politica/2012/03/20/noticiaspoliticas,2805140/camara-aprova-criacao-do-instituto-de-planejamento-de-fortaleza.shtml>>.

<sup>107</sup> Machado (2003, p. 134) resume nosso pensamento nas seguintes palavras: “Podemos, assim, questionar uma concepção bastante difundida segundo a qual algumas coisas deixam de acontecer por causa de uma suposta “falta de vontade política” das autoridades. Essa expressão contém uma contradição em termos. Na origem desses “desacontecimentos” há, sempre, uma conveniência da omissão, a presença de uma vontade política: a **vontade política de não fazer**” (grifo nosso).

A conclusão a que podemos chegar relativamente à LC nº 101/11 é a de que ela se revela um testemunho fiel da inabilidade e da omissão ilícita do Poder Público fortalezense no sentido de efetivar o Plano Diretor. Quatro anos se passaram desde 02 de fevereiro de 2009, e o PDPFor continua sem aplicabilidade em inúmeros pontos. Em vez de utilizar sua força política e seu corpo técnico para elaborar os projetos de leis necessários para serem enviados à Casa Legislativa, a Prefeitura Municipal resolveu por enviar à Câmara um projeto de “adaptação” e solução de casos omissos por meio do qual o Plano Diretor Participativo de Fortaleza retrocede para adequar-se à Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1996. A conduta do Poder Executivo é ilegal, pois desrespeita não apenas o próprio PDPFor, ao não cumprir suas determinações, mas também o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal. O povo de Fortaleza, em geral, encontra-se privado de políticas urbanas que favoreçam o direito à cidade, pois a principal lei que visa a proteger e promover esse direito encontra-se inutilizável, muitas vezes. Porém, nem só por meio de omissões tem se dá o ataque às conquistas sociais contidas no PDPFor.

### **4.3 A Lei Complementar nº 108/2012**

Finalmente, chegamos a terceira e última lei que analisaremos nesta monografia. A Lei Complementar nº 108, de 30 de maio de 2012 (LC nº 108/12), foi publicada no Diário Oficial do Município nº 14.812, de 14 de junho de 2012, e modificou dois artigos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, instituído pela LC nº 62/09.

#### ***4.3.1 Histórico***

O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 0028/2012 originou-se da Mensagem nº 0024/2012, que partiu do Gabinete da Prefeita Luizianne Lins. A intenção do projeto era criar um meio para que pudessem ser retirados de áreas classificadas como ZEIS do Tipo 1 os imóveis que não estão albergados como de baixa renda, não têm uso predominantemente residencial nem são passíveis de regularização fundiária, nos moldes dos critérios estabelecidos pelo art. 132 do Plano Diretor Participativo. Além disso, o projeto também buscou dar tratamento legal àquelas áreas que possuem os requisitos para serem ZEIS, mas que não são reconhecidas legalmente como tal, como o caso da favela do Dendê, nos arredores da Av. Washington Soares.

O PLC surgiu em um momento no qual havia sido contratado junto à Caixa Econômica Federal um projeto de urbanização e regularização fundiária da favela do Dendê. Segundo a Mensagem, a aprovação da alteração do Plano Diretor viabilizaria a realização da obra.

Restou claro o interesse governamental em aprovar as modificações acerca das ZEIS 1. Com efeito, a mesma modificação já havia sido proposta pelo Vereador Ronivaldo Maia (PT), Líder do Governo na Câmara, quando das discussões do projeto de lei que veio a tornar-se a Lei Complementar nº 101/11, já analisada. A Emenda nº 0008/2011 foi retirada antes da votação final, em atendimento aos clamores de outros vereadores e de movimentos sociais ligados à temática urbana. Visando a dar força à proposta, na segunda vez ela partiu diretamente do Gabinete da Prefeita.

O PLC tramitou na Comissão Especial que analisou a proposta de reforma do Plano Diretor que se converteu na LC nº 101/11. Alcançou-se um consenso majoritário em torno da aprovação da matéria, mas o Vereador João Alfredo, em defesa dos movimentos populares urbanos, apresentou na Comissão uma Emenda supressiva, que retiraria do PLC enviado pela Prefeitura as modificações relativas às ZEIS 1, por entendê-las malélicas ao interesse coletivo. Tendo sido a Emenda rejeitada, o Vereador recorreu ao Plenário da Câmara, onde a Emenda supressiva mais uma vez não foi aceita, sendo aprovado o projeto no dia 24 de maio de 2012.

#### ***4.3.2 Conteúdo***

A LC nº 108/12, que conta com dois artigos, modificou a redação original dos artigos 125 e 126 do Plano Diretor Participativo. No art. 125, acrescentou o § 4º, o qual afirma que os assentamentos espontâneos existentes e os reassentamentos populares em implantação que não sejam enquadrados como ZEIS poderão, desde que inscritos em programa governamental, ser regidos pelas disposições sobre aglomerados populares presentes na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Já ao art. 126 foram acrescentados três parágrafos, que definem áreas e imóveis que não poderão fazer parte do perímetro de uma Zona Especial de Interesse Social do Tipo 1.

As mudanças conduzidas pela LC nº 108/12, se não foram numerosas, causaram um efeito expressivo nas discussões e na luta pela efetivação do direito à cidade em Fortaleza. A seguir, veremos por quê.

### 4.3.3 A exclusão de terrenos vazios localizados dentro dos perímetros das ZEIS 1

Antes da Lei Complementar nº 108/12, essa era a redação do art. 126 do Plano Diretor:

**Art. 126** - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Após as alterações, assim se encontra redigido o dispositivo, atualmente, com o acréscimo de três parágrafos:

**Art. 126** - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

§ 1º São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites da ZEIS-1, sejam constituídas de: (acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)

I — imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;

II — imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

§ 2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o § 1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos. (acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)

§ 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico. (acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)

Como se pode ver, os dispositivos acrescidos tiveram por objetivo retirar do perímetro abrangido por ZEIS 1 os imóveis vazios e os imóveis ocupados por qualquer atividade, desde que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular.

Como já afirmamos em outros pontos deste trabalho, ZEIS 1 são áreas de assentamento precário espontâneo, habitadas por população de baixa renda, às quais serão destinados recursos prioritários para obras de regularização fundiária, com participação da população no processo de tomada de decisões. Sua principal característica são os padrões urbanísticos diferenciados, em relação aos padrões de construção de outras zonas da cidade, que colocam dentro da lei toda aquela população que não possui recursos para adentrar o excludente e caro mercado regular de terras urbanas. Em geral, as ZEIS 1 são constituídas por áreas comumente chamadas de “favelas”.

As ZEIS do Tipo 1 (bem como as do Tipo 2) têm por objetivo conferir à população da área delimitada condições dignas de urbanização, obrigatoriamente dentro dos critérios estabelecidos por um plano integrado de regularização fundiária (art. 267, PDPFor)<sup>108</sup>. Os planos de regularização fundiária não podem ter por intenção simplesmente a correção de irregularidades cartoriais e a entrega de títulos de propriedades das habitações em que vivem as famílias (“papel da casa”). Pelo contrário, tais planos constituem “um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana”, conforme o art. 267 do PDPFor.

O art. 272 do Plano define o conteúdo mínimo dos planos integrados de regularização fundiária:

**Art. 272** - O plano integrado de regularização fundiária, compreendido como o conjunto de ações integradas que visam a atender às demandas da região por infraestrutura urbana e equipamentos sociais, à melhoria das condições habitacionais, deve possuir, no mínimo:

I - a identificação de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, em especial aqueles com potencial para o uso habitacional;

II - o mapeamento das áreas não passíveis de ocupação, a fim de evitar futuras situações de risco e de baixa qualidade ambiental para a população residente das ZEIS;

III - os projetos e as intervenções de caráter urbanístico necessários à recuperação física da área e à promoção da qualidade ambiental para a população residente em conformidade com o diagnóstico produzido previamente e com as demandas comunitárias;

IV - projetos de provisão habitacional, caso seja necessário, com definição dos beneficiários e área de implantação, que deverá, prioritariamente, integrar o perímetro da ZEIS ou estar localizada em área próxima;

V - ações de acompanhamento social durante o período de implantação das intervenções.

Vê-se que dentro dos planos que devem ser elaborados para cada ZEIS, há necessidade de se preverem ações que restrinjam a ocupação de mais terrenos dentro das Zonas Especiais, que realizem intervenções de caráter urbanístico e que garantam provisão de moradias. Ora, para que todas essas medidas sejam tomadas, é necessário a existência de terrenos disponíveis.

Vejamos: se em uma determinada favela reconhecida como ZEIS conclui-se que parte das casas encontra-se em área de risco ou de vulnerabilidade ambiental, será necessário realizar obra que vise à realocação da população que nelas vive. Para tanto, será preciso haver terras disponíveis dentro do perímetro da ZEIS. Caso contrário, a população terá que

---

<sup>108</sup> De acordo com o PDPFor, as ZEIS deverão ainda contar com planos de regularização fundiária (art.273), de geração de emprego e renda (art. 274) e de participação comunitária e desenvolvimento social (art. 275).

continuar em suas moradias precárias ou ser removida para região fora das ZEIS, e isso vai contra os princípios que orientam as Zonas Especiais de Interesse Social, criadas justamente para que as populações de baixa renda possam desfrutar de uma infraestrutura urbana adequada, nas áreas em que vivem e nas quais estão presentes seus laços afetivos e culturais, sem necessidade de serem enviadas a um conjunto habitacional na periferia. Justamente por isso elas são tão importantes para a efetivação do direito à cidade, porque sua pretensão é conferir uma estrutura urbana regular, que respeite a população local e não interfira em seu relacionamento com o entorno urbano com o qual ela se encontra acostumada.

A inexistência desses terrenos vazios impede, na prática, que a ZEIS atinja todo seu potencial como efetivadora de direitos. Primeiramente porque, se não há dentro das ZEIS terrenos disponíveis para realocações ou construção de equipamentos públicos necessários ao bem-estar dos moradores, torna-se virtualmente impossível realizar tais empreendimentos. “Ora, basta que o Estado compre um terreno vazios vinho à ZEIS, ou o desapropriie para fins de construção de habitação de interesse social”, dirão alguns. Na realidade, todavia, não é assim que ocorre: os recursos estatais, que muitas vezes são desviados da questão social, provavelmente não seriam suficientes para comprar terrenos valorizados (ainda mais valorizados por se encontrarem próximos a áreas nas quais estão ocorrendo melhorias da infraestrutura urbana), fazendo que as populações somente pudessem ser remetidas para áreas menos valorizadas, localizadas nas franjas da cidade.

Eis aí, justamente, uma das maiores forças da ZEIS: ao impor sobre determinada área um regime de índices urbanísticos diferenciado daquele praticado no resto da cidade, sempre restringindo o tamanho dos lotes, a destinação dada aos terrenos e o tamanho das construções que podem ser feitas, a ZEIS causa uma “desvalorização” proposital das terras que ficam no seu perímetro, tornando-as pouco atrativas ao mercado imobiliário regular, de modo a garantir a destinação social dos terrenos atingidos. Desse modo, se se prevê que um terreno vazio está demarcado como ZEIS, imediatamente o valor daquele terreno é reduzido, pois ele é retirado do campo no qual vale pura e simplesmente a lei da oferta e da procura, tornando bem mais simples sua aquisição por parte do Estado.

Com a modificação empreendida pela LC nº 108/12, isso não é mais possível. A partir de agora, o proprietário de imóvel vazio localizado no perímetro da ZEIS poderá, desde que sua propriedade seja regular, requerer que seu terreno seja excluído da ZEIS, passando a ser regido pelos parâmetros da macrozona em que se encontra. Em nosso entender, essa previsão legal praticamente inviabiliza a ZEIS do Tipo 1, pois se não há no perímetro da Zona Especial espaço que possa ser utilizado para urbanificação, construção de habitação de

interesse social e reassentamento, a ZEIS consistirá simplesmente em uma delimitação urbana na qual haverá uma população de baixa renda aglomerada, frustrada diante da existência de instrumentos legais que lhe garantem obras de regularização e melhoria urbanística, mas que não podem ser executados em virtude da incapacidade estatal de conseguir terrenos baratos em que possam ser feitas as construções.

Esse revés sofrido pela ZEIS 1 poderia ser compensado ou atenuado caso estivesse em prática uma política urbana de efetivação das ZEIS do Tipo 3, relativas a vazios urbanos (imóveis não utilizados ou subutilizados), que constituirão reserva de terras para a construção de habitação de interesse social e freio à especulação imobiliária. No entanto, este é mais um instrumento legal de enorme potencial previsto no PDPFor que tem caído em relativo esquecimento, diante da desídia do Poder Executivo Municipal.

#### ***4.3.4 A exclusão de imóveis ocupados por qualquer atividade, localizados dentro dos perímetros das ZEIS 1***

A reforma do art. 126 do PDPFor indica que, a requerimento do proprietário, poderão ser considerados inválidos para a área das ZEIS 1 “os imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação” (art. 126, § 1º, II). Este inciso, combinado com o anterior, completa o desastre que é a Lei Complementar nº 108/12 para as populações que habitam áreas de ZEIS 1. Explicamos: ambos os dispositivos, unidos, permitem uma situação hipotética na qual um particular, ou mesmo o Poder Público, pode comprar um terreno na ZEIS (inclusive um dos terrenos vazios citados no ponto anterior), dar a ele qualquer destinação e, posteriormente, requerer que ele seja excluído do perímetro da ZEIS 1 em questão<sup>109</sup>. Tal processo, se concretizado várias vezes, poderia levar, e provavelmente levaria, à extinção da ZEIS: com a existência de empreendimentos estranhos à ZEIS incrustados dentro do território da Zona, poderia haver encarecimento do custo de vida e crescimento da pressão do mercado imobiliário regular pela incorporação da área, situações que conduziriam inexoravelmente a um quadro de expulsão da população residente na ZEIS. Sem a proteção dos parâmetros urbanísticos diferenciados, a população de baixa renda estaria disputando a

---

<sup>109</sup> Preocupação semelhante acomete também Henrique Botelho Frota (2012, p. 11-12): “Por fim, devemos considerar a hipótese de que, caso o PLC 028/2012 venha a ser aprovado, os imóveis localizados em ZEIS venham a ser adquiridos por terceiros para fins não residenciais, autorizando-os a requererem a sua exclusão da zona especial. Assim, nada impede que, por meio desse mecanismo, imóveis contíguos possam ser lembrados para dar lugar a grandes empreendimentos. Tornar-se-ia totalmente ineficaz a proteção estabelecida em face da especulação imobiliária”.

terra urbana nas mesmas condições das grandes construtoras e das grandes imobiliárias, isto é, os grandes especuladores. De fato, nada mais desigual. Esse fenômeno de expulsão da população pobre de uma área por força das leis de mercado é chamado “expulsão branca”, fortemente combatido pelo novo ordenamento jurídico-urbanístico e, sobretudo, pelas ZEIS, quando estas não são obstaculizadas.

Quando das discussões sobre o projeto de lei que ocasionou a modificação legal, um dos argumentos legais utilizados para a inclusão deste inciso foi o de que a inclusão de uma loja ou de um pequeno comércio dentro da ZEIS, se seu dono não fosse morador da área, seria uma penalização injusta a ele<sup>110</sup>. Com a devida vênia, a nosso ver esse tipo de argumento demonstra a completa inversão de prioridades do Governo Municipal, que escolhe defender o interesse de comerciantes em detrimento da garantia do direito à cidade para centenas de milhares de famílias.

#### ***4.3.5 A questão da disciplina legal das áreas não enquadradas como ZEIS 1***

A LC nº 108/12 acrescentou o § 4º ao art. 125 do PDPFor, que passou a contar com a seguinte redação:

**Art. 125** – A instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 deverá ser feita através de lei municipal específica, respeitando os critérios estabelecidos nesta Lei, considerando as demandas oriundas da comunidade.

§ 1º - A iniciativa legislativa para o reconhecimento e instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 é do chefe do Poder Executivo Municipal, condicionada ao atendimento dos critérios estabelecidos nesta seção, podendo também ser objeto de iniciativa popular na forma da Lei Orgânica e legislação pertinente.

§ 2º - A criação de novas ZEIS 1, 2 e 3 poderá ainda ser proposta por associações representativas dos vários segmentos da comunidade ou pelo proprietário da área, através de requerimento encaminhado ao órgão municipal competente.

§ 3º - Aprovadas pelo órgão municipal competente, as propostas de novas delimitações das ZEIS 1, 2 e 3 serão encaminhadas para a Câmara Municipal, através de projeto de lei, com a respectiva delimitação de seus perímetros.

§ 4º Os assentamentos espontâneos existentes e os reassentamentos populares em processo de implantação, não enquadrados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que integrantes de programa governamental, poderão reger-se pelo que dispõe o Título III, Capítulo V, Da Instituição de Áreas para Aglomerados Populares, da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996. (acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)

Eis aqui mais um aspecto criticável relativo à Lei Complementar nº 108/12. A Prefeitura, em sua Mensagem, faz crer que a inserção do § 4º em comento é benéfica porque dá abrigo legal a comunidades de baixa renda que não são ZEIS. O Líder do Governo, na

<sup>110</sup> “Câmara altera Zeis”. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/05/25/noticiasjornalpolitica.2845784/camara-altera-zeis.shtml>>.

Câmara Municipal, Vereador Ronivaldo Maia (PT), afirmou, à época da votação do PLC, que a proposta corrigia alguns aspectos que não foram englobados no Plano Diretor. De acordo com ele, a comunidade do Dendê não fora enquadrada como Zona Especial de Interesse Social e, com isso, não poderia sofrer intervenções dos Governos Estadual e Federal. A criação de ZEIS na área, por sua vez, iria dificultar o projeto, diante da burocracia para a implementação das Zonas, argumentou o Vereador Ronivaldo<sup>111</sup>.

O novo dispositivo atesta que os assentamentos precários não reconhecidos como ZEIS poderão ser regidos pelas normas da Lei de Uso e Ocupação do Solo referentes a aglomerados populares. Acontece que as referidas normas contidas na LUOS não se equiparam àquelas que dispõem sobre ZEIS no Plano Diretor, bem mais benéficas para a população que habita os referidos assentamentos. Podemos, então, mais uma vez, denunciar um caso de retrocesso social, que é vedado. Mais vantajoso que enquadrar uma área como Aglomerado Popular é enquadrá-la como ZEIS, sendo esse um direito da população que habita a área que cumpra os requisitos de precariedade e baixa renda. Com efeito, declara Frota (2012, p. 10):

Comparando com as normas do PDPFor, percebe-se que tais situações [classificação de áreas como Aglomerados Populares] poderiam perfeitamente ser enquadradas como ZEIS, não havendo necessidade de se retornar a uma norma ultrapassada como a LUOS de 1996. Ademais, é previsto um "Plano de Urbanização para as Áreas de Assentamentos Espontâneos" que em nada supera os Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS. Pelo contrário, a implantação dos planos e conselhos gestores das ZEIS mostram-se muito mais democráticos do que o processo previsto para os aglomerados populares na LUOS. Do ponto de vista do Direito Constitucional, estaríamos diante de uma nítida violação ao princípio da proibição do retrocesso.

Um grave problema gerado pela aplicação de referido capítulo da LUOS decorre do fato de que diversos dos seus artigos remetem ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992 (Lei nº 7061, de 16 de janeiro de 92), que já foi integralmente revogado pelo PDPFor. Abre-se, portanto, um grande campo de incerteza e insegurança jurídica, pois é impossível que as normas já revogadas do PDDU sejam aplicadas na atualidade.

Além do mais, não há que se colocar obstáculos ao reconhecimento de uma determinada área da cidade como ZEIS. A Lei Complementar nº 76/10, que reconheceu como ZEIS o Lagamar, abriu caminho para várias outras comunidades fortalezenses.

#### ***4.3.6 A ausência de definição do órgão que ficará responsável por determinar a retirada do terreno ou imóvel do perímetro da ZEIS 1***

<sup>111</sup> "CMFor acolhe alterações no Plano Diretor que permitirão melhorias no Dendê". Disponível em: <<http://www.cmfor.ce.gov.br/noticias/cmfor-acolhe-alteracoes-no-plano-diretor-que-permitirao-melhorias-no-dende/>>.

No § 3º do artigo 126, inserido pela LC nº 108/12, fica determinado que o enquadramento dos terrenos vazios e dos imóveis não habitados por população de baixa renda que poderão ser retirados da cobertura da ZEIS 1 será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico.

Ora, a expressão utilizada na lei, “órgãos municipais competentes”, consiste em séria atecnia, uma vez que desperta imediata insegurança jurídica. Quais são estes órgãos e quem decide quais são eles? A decisão caberá à Prefeitura Municipal ou à Câmara? Quem definirá os critérios que tornam possível a exclusão de um terreno ou outro imóvel de uma ZEIS do Tipo 1? Todas essas perguntas ficaram sem resposta, pelo menos até agora.

Em nosso entender, a escolha dos órgãos responsáveis pelo enquadramento e a definição dos requisitos técnicos para tal não poderão pertencer ao Gabinete do Prefeito nem a quaisquer outros órgãos componentes do Poder Executivo. Deverão, obrigatoriamente, ser objeto de projeto de lei votado na Câmara Municipal. De maneira participativa, naturalmente.

#### ***4.3.7 A ausência de participação popular***

Quanto a este ponto, fazemos as mesmas observações emitidas no ponto 3.2.4, ressaltando a infelicidade da Câmara Municipal e da Prefeitura em terem incorrido na mesma ilegalidade uma vez mais, ao não terem colocado à disposição da análise da população mais um projeto de alteração do Plano Diretor, sobretudo um relativo a ponto tão sensível como são as ZEIS, instrumentos jurídicos em torno dos quais se deram os principais debates quando das audiências públicas para elaboração do PDPFor, em 2008. Assim como ocorreu durante a tramitação do projeto de lei que originou a LC nº 101/11, coube ao mandato do Vereador João Alfredo requerer a realização de audiência pública a fim de discutir, minimamente, as modificações desejadas pela Prefeitura.

#### ***4.3.8 Conclusão***

A conclusão a que chegamos relativamente à Lei Complementar nº 108/12 não poderia ser diferente: a lei é desastrosa no que tange ao tratamento das Zonas Especiais de Interesse Social do Tipo 1. As modificações introduzidas no Plano Diretor deixam em aberto uma grave possibilidade de esvaziamento do instituto, conforme descrevemos acima. Em

virtude disso, alguns estudiosos não poupam palavras ao definir a referida lei como uma “afronta à ordem jurídico-urbanística” (FROTA, 2012, p. 12).

A Prefeitura Municipal tornou a falhar em sua obrigação legal de enviar à Casa Legislativa os projetos de lei aptos a complementar o PDPFor e conferir-lhe aplicabilidade.

Sem que a população pudesse opinar e participar ativamente do processo, desperdiçou-se mais uma oportunidade de fortalecer o Plano Diretor como construção coletiva. Uma vez mais, perdeu-se a chance de dar respaldo a espaços populares com caráter deliberativo.

Concluimos, portanto, que, em mais uma demonstração de aliança com o capital imobiliário, em detrimento das classes populares e de seu acesso ao direito à cidade, a Prefeitura Municipal e sua base aliada na Câmara esconderam sob pele de cordeiro (as ações de regularização fundiária e urbanização na favela do Dendê) um lobo feroz (o ataque às Zonas Especiais de Interesse Social). Essa ofensa, todavia, já tem sido contra-atacada na Casa Legislativa: de fato, o Projeto de Lei Complementar nº 0001/2013, primeiro projeto apresentado na legislatura 2013-2016, de autoria do Vereador João Alfredo, visa a revogar todas as modificações produzidas pela LC nº 108/2012, em prol do direito à cidade<sup>112</sup>.

#### **4.4 O Plano Diretor alterado e a efetivação do direito à cidade**

Vistas as alterações por que passou o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, é possível situá-las no campo da luta de classes. Nesse sentido, podemos afirmar: das três leis que analisamos, somente pode ser considerada positiva para as classes populares a Lei Complementar nº 76/10, que instituiu a ZEIS 1 do Lagamar. No entanto, essa conquista deve ser relativizada, tanto em função do art. 5º da Lei, que prevê a hipótese de exceção aos parâmetros urbanísticos da ZEIS 1 em razão de obras para a Copa do Mundo de 2014, quanto em função das modificações trazidas ao PDPFor pela Lei Complementar nº 108/12, todas já comentadas.

Embora a Prefeitura tenha afirmado, na Mensagem de apresentação do projeto de lei que viria a ser convertido na LC nº 101/11 (Mensagem nº 0005/11), que a intenção das modificações era “possibilitar um crescimento ordenado e justo, sempre buscando a melhora da qualidade de vida dos habitantes, por intermédio de uma política racional de uso do solo, de acordo com os preceitos da reforma urbana e do direito à cidade, preconizados no Estatuto

---

<sup>112</sup> O texto integral do PLC nº 0001/13 pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: <[http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl\\_documentos/materia/9307\\_texto\\_integral](http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl_documentos/materia/9307_texto_integral)>.

da Cidade e na Constituição Federal”, a realidade tem dia após dia demonstrado que talvez estes sejam, no momento, os mais distantes objetivos da política urbana municipal.

O Poder Público (principalmente o Poder Executivo) tem sido cada vez mais um agente da deformação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. A omissão estatal, repassada ao público muitas vezes como um problema de falta de dinheiro, ausência de repasse de recursos federais *etc.*, constitui, em verdade, quase uma “política nacional”, que permite a perpetuação da ocupação precária das cidades e a disseminação de uma urbanização desigual e segregadora. Ao não impor regras firmes ao livre mercado das terras urbanas, o Estado transforma a “liberdade” na maior fonte das desigualdades sociais que aviltam os direitos fundamentais da maioria dos habitantes das cidades brasileiras.

Como já se falou, a necessidade da edição de uma pletora de normas para que se confira aplicabilidade a uma norma em todos os seus âmbitos é um truque político conhecido. Atualmente, sua mais famosa vítima talvez seja a Constituição Federal de 1988, na qual vários dispositivos ainda padecem de regulamentação, como o inciso VII do art. 153 (exigência de lei complementar para a instituição de imposto federal sobre grandes fortunas), o inciso VII do art. 37 (exigência de lei específica para regulamentação do direito de greve dos servidores públicos) e o § 4º do art. 18 (exigência de lei complementar que regulamente os parâmetros para criação de Municípios no Brasil). Em nossa pesquisa não realizamos um levantamento de quantos dispositivos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza ainda não foram regulamentados, mas suspeitamos que a quantidade seja bem maior que a de disposições legais que já têm sido plenamente aplicadas.

O ideal de gestão democrática da política urbana fortalezense tem se esvaído. O PDPFor, que não é denominado “participativo” à toa, previu em seu texto a criação de uma série de espaços de deliberação coletiva e popular sobre as matérias pertinentes ao desenvolvimento urbano igualitário da capital. Em outro momento, já listamos esses conselhos municipais (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3379, nota 14):

Prevê o PDPFor a criação do Conselho Municipal de Habitação Popular (articulação entre comunidades, sociedade civil organizada, Poder Público, movimentos sociais e universidades, sendo promovida a capacitação periódica da população e, especialmente, dos seus representantes, cf. art. 5º, XVIII e XIX c/c art. 6º, XII, XIV e XV); do Comitê Gestor das áreas de uso, preservação e conservação da Biodiversidade (art. 14, III); de meios de gestão democrática do Fundo de Defesa do Meio Ambiente - FUNDEMA (art. 26, III e IV); de fóruns de decisão para gerir o ordenamento pretendido para a Zona Especial do Projeto Orla, a qual tem por função ordenar o uso e a ocupação dos terrenos localizados na orla marítima e promover melhorias socioambientais na referida Zona (arts. 145 e 146, II); de meios de gestão participativa do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico da cidade (art. 154, VI); de articulações entre agentes sociais e políticos, visando à agilização dos processos de regularização fundiária (art. 253) e de planos de

urbanização das áreas submetidas à usucapião coletiva, que contarão com a participação dos moradores da área (art. 262).

Com efeito, somente conseguimos constatar a existência do Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza (COMHAP), criado ainda em 2009. Independentemente disso, é fato que a gestão democrática da política urbana que se dá em espaços institucionalizados é quase sempre deficiente, porque obstaculizada pelas classes dominantes. O exercício da democracia participativa, assim, resta impedido, o que leva Paulo Bonavides (2003, p. 61) a declarar que “[s]omos uma democracia bloqueada, uma democracia mutilada, uma democracia sem povo”.

É nesse momento que se faz ainda mais necessária a participação popular pelos meios não institucionalizados, isto é, os movimentos sociais que representam o setor popular da sociedade civil organizada. Sobre eles, podemos acrescentar o seguinte:

Além dos instrumentos institucionais de democracia participativa (...), há uma série de outros mecanismos que permitem a organização e a mobilização populares para a efetivação de direitos. Embora não previstos de forma direta na legislação, isto é, não institucionalizados, estes mecanismos são também jurídicos, pois surgem da fonte legítima de expressão do Direito: o povo, capaz de criar novos direitos, bem como de dar novos significados e meios de concretização a direitos já estabelecidos. (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3371).

Se é verdade que as classes populares se organizam para resistir aos ataques daqueles que lhes querem tirar ainda mais direitos e para reivindicar aquilo que lhes é devido, não é menos verdadeiro que a classe dominante segue o mesmo caminho, mobilizando-se e utilizando-se de seu poder econômico e de sua influência para exercer pressão sobre os governos em prol de seu interesse maior, qual seja, o lucro. Em Fortaleza, o processo de disputa do Plano Diretor Participativo escancara esse conflito. O PDPFor é, com justiça, considerado uma lei de alto valor para os movimentos sociais urbanos, principalmente para aqueles que reivindicam moradia adequada. Seu processo de elaboração desenvolveu-se ao longo de vários anos de maturação, e o resultado final foi uma lei histórica, que trouxe a vários fortalezenses a esperança de que ali se iniciava a marcha rumo à efetivação do direito à cidade. Desnecessário dizer que não tem sido assim. Os interesses empresariais diretamente ligados à seara urbanística atuaram nos bastidores, incluindo no PDPFor dispositivos não discutidos nas audiências públicas; em um segundo momento, após a aprovação da lei, vem o jogo da inércia estatal, da ineficiência da máquina, que não “consegue” aprovar as leis necessárias à instrumentalização do PDPFor.

Percebendo que sairia machucada em seus interesses se levantasse a questão da legalidade quanto ao Plano Diretor, pois a letra da lei apresenta dispositivos que revolucionam

o tratamento da terra no Município de Fortaleza, a burguesia encontrou duas saídas: a primeira é a adoção de uma defesa seletiva da legalidade<sup>113</sup>; a segunda, modificar o PDPFor naquilo que não lhe satisfaz. Afinal, há poucos argumentos mais sonoros que o estrito cumprimento da lei. Que se faça uma lei favorável ao setor empresarial, então! Não foi outra a intenção das Mensagens enviadas pela Prefeita Luizianne Lins à Câmara Municipal. Não foi outro o objetivo do Vereador Ronivaldo Maia, que propôs Emenda ao PLC nº 0003/11 que esvaziava as ZEIS, depois apresentou parecer pela rejeição da Emenda Supressiva que deixaria intocadas as ZEIS 1, na votação que gerou a LC nº 108/12. Naturalmente, eles não são os únicos na lista de políticos que constantemente votam contrariamente à efetivação do direito à cidade em Fortaleza. Há muitos e muitos outros, inclusive piores inimigos da reforma urbana. Os tentáculos do poder econômico são muitos, longos e geralmente bastante habilidosos na arte da camuflagem<sup>114</sup>. Fazemos questão, porém, de ressaltar os nomes citados em razão de pertencerem a um partido político (Partido dos Trabalhadores - PT) que historicamente esteve ligado às lutas populares no Brasil, mas que ao chegar ao comando decidiu entrar no jogo político onde tudo é possível, no jogo baixo de troca de favores que sempre marcou o pior da política brasileira, que em seu clientelismo secular criou oligarquias e multidões de desamparados, sempre prontos a aceitar o acesso a qualquer direito como se presente fosse, dado pelo político benfeitor. Ao entrar nesse jogo, dificilmente se sai incólume<sup>115</sup>. O PT não saiu.

O setor ligado ao mercado imobiliário e à construção civil em Fortaleza, capitaneado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará – SINDUSCON, precisava de aliados que lhes auxiliassem na reforma do Plano e no não cumprimento daquelas medidas que favorecessem mais os movimentos sociais, como as Zonas Especiais de Interesse Social. Ironicamente, o sindicato da construção necessitava de alguém que lhe

<sup>113</sup> A defesa da legalidade é seletiva quando se defende o cumprimento apenas daquelas normas que favorecem seus interesses, ao mesmo tempo em que se atua em outro flanco, em favor do descumprimento ou da reforma da lei naquilo que não agrada seu interesse. Um bom exemplo desse discurso encontra-se em SINDUSCON (2012). Outro exemplo é aquele que já fornecemos na nota de rodapé 103, relativo ao mandado de segurança impetrado pelo vereador Carlos Mesquita.

<sup>114</sup> Nada mais representativo acerca dessa afirmação que os dados relativos aos financiamentos de campanhas políticas, em período eleitoral: se a campanha que elegeu Luizianne Lins Prefeita em 2004 foi financiada na sua quase totalidade por doações de pessoas físicas, no pleito que a reelegeu, em 2008, os recursos partiram prioritariamente de empreiteiras. O lobby da construção civil é, sem dúvida, o mais poderoso nas negociações políticas brasileiras. Ver “Construtoras bancaram campanha de Luizianne em Fortaleza”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u473392.shtml>>. Ver também “Empreiteiras lideram ranking de doação privada”. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/politica,empreiteiras-lideram-ranking-de-doacao-privada,930787.0.htm>>. Ver, ainda, “Veja quem financia a campanha que você vê na rua”. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/08/25/noticiasjornalpolitica,2906733/2012-2508po1812.shtml>>.

<sup>115</sup> Quanto ao fato, é célebre a frase do economista e político liberal Roberto Campos: “Quando cheguei aqui ao Congresso, queria fazer o bem. Hoje, acho que o que dá para fazer é evitar o mal”.

ajudasse a desconstruir o PDPFor. Encontrou o Poder Público municipal ao seu dispor, depois de já garantido o tradicional apoio da mídia local. Não é impossível imaginar que, para esse setor, o próximo passo na caminhada de manutenção do processo de urbanização de Fortaleza em moldes liberais é a reforma das diretrizes do PDPFor, ou a elaboração de um novo Plano Diretor, quando a correlação de forças lhes for mais favorável. Momento este que já pode ter chegado<sup>116</sup>.

Confrontando as ideias, o discurso, com a prática, percebemos que o projeto de cidade que norteia a Administração Pública em Fortaleza não é nem tem sido voltado às classes populares. As ações de política urbana que se realizaram nos últimos anos contribuíram mais para a desmobilização e o desencantamento da população em relação à busca por melhores condições para a vida urbana que para a efetivação do direito à cidade. Fortaleza tem adentrado cada vez mais o circuito nacional e internacional de cidades a se conhecer, graças a uma política de grandes eventos e de prioridade total ao turista, promovida acima de tudo pelo Governo do Estado do Ceará. Esse tem sido o modelo urbano de Fortaleza: o da cidade que faz propaganda de si mesma. No rastro da escolha como sub-sede da Copa do Mundo de 2014, Fortaleza tem seguido firmemente as regras de *city marketing* internacional, e recursos não têm sido poupados em obras cuja utilização concreta no dia-a-dia da cidade é ainda discutível, como o polêmico Acquário na Praia de Iracema, mas que são consideradas fundamentais para atrair mais e mais turistas ao Estado.

Fortaleza tem sido, assim, uma cidade na qual o planejamento urbano se encontra submisso ao mercado, à atração de novos negócios, novas “oportunidades de crescimento”. A efetivação de direitos fundamentais e, conseqüentemente, do direito à cidade, fica em segundo plano. A cidade é retirada (ainda mais) de seus habitantes e é entregue com toda a pompa para os visitantes forasteiros. Como afirma Benevides (2009, p. 22), a “turistificação” vem em primeiro lugar:

O processo de *turistificação* no qual Fortaleza ocupa posição central contabilizou até o presente momento diversas obras, tais como: a melhoria das estradas que dão acesso à Costa do Sol Poente; a construção do Aeroporto Internacional Pinto Martins e de suas vias de acesso; o alargamento de ruas e a construção de diversos viadutos; a instalação dos terminais integrados de transportes urbanos; a reforma da Praça do Ferreira e do Mercado São Sebastião; a construção de um novo prédio para abrigar o Mercado Central; a reforma da Ponte dos Ingleses; a construção do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura; a reurbanização da Praia de Iracema; os sistemas de abastecimento d’água e de esgoto sanitário em vários municípios etc.

---

<sup>116</sup> “CIC propõe novo Plano Diretor para Fortaleza durante reunião com Roberto Cláudio”. Blog de Roberto Moreira. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/robertomoreira/cic-propoe-novo-plano-diretor-para-fortaleza-durante-reuniao-com-roberto-claudio/>>.

Recentemente, podem ser adicionados à lista a construção do Centro de Eventos do Ceará, a reforma do estádio Castelão e o início das obras do Acquário e do VLT. No entanto, esse modelo de urbanização, por desigual, carrega a seu lado sua contradição:

Não obstante a [*sic*] tudo isto, dos 15 cursos d'água existentes em Fortaleza, quatro são esgotos que correm a céu aberto, mantendo cursos regulares e formando grandes e fétidas poças nas praias e em suas proximidades durante a estiagem. Em plena Praia de Iracema está um deles. O artifício dos fogos [da festa de virada de ano] certamente o iluminou, enquanto a estátua de bronze erguida em 1996, em homenagem à Iracema, personagem central de um dos romances do escritor José de Alencar, resistia bravamente às explosões, apesar dos francos sinais de ferrugem e das fraturas vistas a olho nu, nas pernas da índia que, um dia, correu de Messejana à bica do Ipu. (BENEVIDES, 2009, p. 23)

É nesse contexto que se desenrola o embate político pelo direito à cidade em Fortaleza. De um lado, movimentos populares, organizações não governamentais e setores acadêmicos que denunciam a continuação de uma urbanização produzida de modo insustentável, que degrada o meio ambiente e a qualidade de vida nas áreas urbanas; do outro, o modelo defendido pelo Estado, em parceria com o capital imobiliário, de investimento em grandes e chamativas obras, que deverão trazer ao Ceará cada vez mais turistas, enquanto a população local, mormente a mais pobre, sequer respira os ventos do “desenvolvimento” trazido por esses empreendimentos. De um lado, socialização; de outro, privatização. O Poder Público tem escolhido este último, infelizmente, quando deveria supostamente atuar em defesa da maioria e do interesse geral. Deveria atuar, enfim, em prol do direito à cidade.

O direito à cidade, que baseia o ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro e é diretriz específica do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, não foi favorecido, em geral, pelas modificações efetuadas sobre o PDPPFor até agora. Pelo contrário, o que temos visto é a aprovação de instrumentos que somente reforçam a possibilidade de concentração de terra e de manutenção da segregação espacial que divide a cidade de Fortaleza. Não se mexeu, infelizmente, na questão central relativa ao acesso à terra urbana, cerne dos problemas sociais nas cidades: a concentração fundiária e a especulação imobiliária continuam intocadas, tornando a efetivação do direito à cidade um objetivo cada vez mais difícil de alcançar. As mudanças desejadas por um setor aconteceram. Justamente para deixar tudo como era antes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão a que chegamos, após percorrido todo o longo do percurso que traçamos, foi esta: o Estado brasileiro, no desempenho de sua função de condutor máximo da política urbana, tem defendido um modelo de urbanização tradicional, que privilegia as classes que detêm a propriedade da terra e não favorece a efetivação do direito à cidade. Partindo de Fortaleza, capital do Ceará, é possível afirmar que essa situação se repete em níveis nacional, estadual e municipal, contribuindo para crise da nossa democracia representativa que saqueia os direitos da maioria mais pobres em torno da minoria mais rica, fazendo-nos uma das nações mais desiguais do mundo.

As modificações que foram feitas no Plano Diretor Participativo de Fortaleza representam retrocesso social. Com a conivência e a participação do Poder Público, o direito à cidade em Fortaleza tem se tornado uma utopia de concretização ainda mais difícil. As leis complementares nº 76/10, nº 101/11 e nº 108/12 carregam, todas elas, algum elemento que fazem regredir as conquistas populares na luta por reforma urbana e por cidades que assegurem a proteção da dignidade humana de seus habitantes e visitantes.

Obviamente, o Estado não é uma entidade espontânea, autônoma, que existe por si: o Estado reflete as condições sociais sobre as quais se assenta, a partir daí também influenciando-as. Se atualmente se tem promovido uma política urbana de privilégios, que ainda deixa à míngua milhares de famílias, isso se deve ao fato de o campo empresarial ocupar posição política hegemônica neste momento, junto às Administrações Estadual e Municipal.

Essa situação, como ensina a História, somente se modifica por meio da luta, da pressão, do esforço daqueles que são destituídos de seus direitos, daqueles que são explorados e não possuem direito a viver a cidade, as possibilidades de encontro que a vida urbana pode oferecer. Neste modelo de desenvolvimento urbano que desconsidera a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e o combate firme à especulação imobiliária, todas essas possibilidades e oportunidades estão disponíveis, mas somente para aqueles que podem por elas pagar. A cidade, convertida em valor de troca, vira mercadoria em todos os seus aspectos, daí a necessidade dela se fazer propaganda. Esse fenômeno de mercantilização é a porta de entrada para o grande capital na cidade, que contribui para a disseminação de padrões de vida, consumo e comportamento europeizados ou norte-americanizados. É em virtude dele que o material de propaganda de Fortaleza para a Copa do Mundo de 2014 contém, ao final, a foto de um rapaz velejando um caiaque na Praia de Iracema, sem menção

aos tradicionais jangadeiros; é por causa dele que se promove a “litoralização” da nossa cultura (BENEVIDES, 2009, p. 28), que transforma o “sol da seca” no “sol do turismo” e faz que os atingidos pela falta de chuva aparentem ser refugiados de guerra na África, tamanho o distanciamento que acomete a todos os fortalezenses que se deparam com notícias sobre os problemas decorrentes da falta de chuva no interior do Estado.

A luta pela reforma urbana deve continuar, dentro, fora e para além do Estado, dentro e fora da Academia, dentro e fora dos partidos políticos. Se a esquerda mundial sente-se aturdida diante da força do capital, é em torno de bandeiras como essa que ela deve se reunir.

O direito à cidade não é uma ilusão, uma criação impraticável. Não deixa de possuir forte carga utópica, mas justamente por isso deve-nos servir de referencial, de horizonte a ser buscado. Este trabalho jamais desejou (nem poderia) ser neutro. Em nosso entender, a concretização do direito à cidade é a concretização do ideal de igualdade que seguimos, para que uns não possuam mais direitos que os outros, para que todos tenham direito a desenvolver adequadamente suas potencialidades e possam viver em um espaço digno, equilibrado, sustentável, em que haja harmonia entre o meio ambiente natural e o meio ambiente artificial (cultural). O direito à cidade é o superdireito que congrega em si todos os direitos fundamentais e humanos. É o retorno ao Centro daqueles que foram afastados para a periferia, e que para lá não devem voltar. É um direito de comunhão entre as pessoas, garantidor da dignidade humana. E é nada menos que isso que devem buscar os movimentos sociais urbanos.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Instrumentos e alternativas à desapropriação em um estudo de Direito Urbanístico Comparado: Brasil, Colômbia e Espanha. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, p. 177-199, 2009.

\_\_\_\_\_. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 287-300, 2006.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do enriquecimento sem causa ao empobrecimento com causa. Inconstitucionalidade da indenização paga pela desapropriação de latifúndio que descumpra sua função social violando o direito à moradia dos pobres. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, p. 317-338, 2009.

APENAS Zeis do Lagamar tem conselho gestor. **O Povo**, Fortaleza, 24 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.cdvhs.org.br/oktiva.net/1029/nota/161248/>>. Último acesso em: 29 jan. 2013.

ARAÚJO, Ana Maria Matos; CARLEIAL, Adelita Neto. O processo de metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração. In: **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, Nº 94 (73), 1 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-73.htm>>. Último acesso em: 15 jan. 2013.

AUDIÊNCIA debate Projeto de Lei da Prefeitura que modifica o Plano Diretor. **Mandato Ecos da Cidade**, Fortaleza, 03 ago. 2011. Disponível em: <[http://www.joaoalfredovereador.com.br/noticias\\_detalhes.asp?Cod=643](http://www.joaoalfredovereador.com.br/noticias_detalhes.asp?Cod=643)>. Último acesso em: 29 jan. 2013.

AZEVEDO. André Nunes de. A Reforma urbana do Rio de Janeiro pelo Presidente Rodrigues Alves: o progresso como forma de legitimação política. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. 2011. Disponível em: <[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300854212\\_ARQUIVO\\_Comunicacaod eAndreAzevedoparanapuh2011.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300854212_ARQUIVO_Comunicacaod eAndreAzevedoparanapuh2011.pdf)>. Último acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. In: **Revista Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº 10, p. 39-79, 2003. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CGMQFjAI&url=http%3A%2F%2Ffiles.perestrelo-arquitetura.webnode.com.br%2F200000109-f3846005a0%2F10-AndreAzevedo.pdf&ei=XFvuUK-MBJCw8ATr94DoAQ&usg=AFQjCNHaP4mLpCNnl5vFivuzUP1cSEEsHA&sig2=RA6vPPuZ2pekA99v7-noUw&bvm=bv.1357700187,d.eWU>>. Último acesso em: 10 jan. 2013.

BARBOSA, Alexandre de Freitas (Org.). **O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores**. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado. In: SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília: Gabinete do Senador Inácio Arruda, p. 23-59, 2011.

BARROS, Evandro Silva; CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. A importância do Estatuto da Cidade no desenvolvimento sócio-econômico do Estado brasileiro. In: **Argumentum** – Revista de Direito da Universidade de Marília. Marília, São Paulo, vol. 06, p. 47-58, 2006.

BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade dez anos depois. In: SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília: Gabinete do Senador Inácio Arruda, p. 07-14, 2011.

BENEVIDES, Marinina Gruska. **Direito à cidade: administração pública, justiça social, consciência ecológica e desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Museu do Ceará, Secult, 2009.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** (Por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por um repolitização da legitimidade). 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Renda - desigualdade - coeficiente de Gini**. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc\\_rdcg/indicadorview](http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc_rdcg/indicadorview)>. Último acesso em: 02 jan. 2013.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). **Comunicados do Ipea**. Nº 116. Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. 2011a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111013\\_comunicadoipea116.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111013_comunicadoipea116.pdf)>. Último acesso em: 06 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas**. Apresentação em slides. 2011b. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111013\\_comunicadoipea116\\_apresentacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111013_comunicadoipea116_apresentacao.pdf)>. Último acesso em: 06 jan. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Aguinaldo Ribeiro destaca importância da contratação do maior empreendimento habitacional do Nordeste e segundo maior do país**. 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/2356>>. Último acesso em: 29 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Balanco dos conselhos estaduais**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/conselhos-estaduais>>. Último acesso em: 04 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Composição ConCidades.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/composicao-concidades>>. Último acesso em: 26 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Conselho das Cidades.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades>>. Último acesso em: 17 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **O Ministério.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio>>. Último acesso em: 17 jan. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008.** Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Último acesso em: 26 dez. 2012.

BRASIL é o quarto país mais desigual de América Latina e Caribe, revela ONU. **Último Segundo**, 21 ago. 2012. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2012-08-21/brasil-e-quarto-pais-mais-desigual-de-america-latina-e-caribe-revela-onu.html>>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

CÂMARA altera Zeis. **O Povo**, Fortaleza, 25 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/05/25/noticiasjornalpolitica,2845784/camara-altera-zeis.shtml>>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

CÂMARA aprova criação do Instituto de Planejamento de Fortaleza. **O Povo**, Fortaleza, 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/politica/2012/03/20/noticiaspoliticas,2805140/camara-aprova-criacao-do-instituto-de-planejamento-de-fortaleza.shtml>>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

CAPITAL: 396 mil vivem em favelas. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 22 dez. 2011. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1086456>>. Último acesso em: 17 jan. 2013.

CARVALHO, Vailton Loula de. **Formação do direito fundiário brasileiro.** São Paulo: Iglu, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 23ª ed., rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTRO, José Liberal de. Contribuição de Adolpho Herbster à forma urbana da cidade de Fortaleza. In: **Revista do Instituto do Ceará**, p. 43-90, 1994. Disponível em: <<http://www.institutodoceara.org.br/asp/images/revporano/1994/1994-ContribuicaoAdolfoHerbsteraaformaurbanadeFortaleza.pdf>>. Último acesso em: 14 jan. 2013.

CEARÁ: alta de 80% nos homicídios em uma década. **Veja**, São Paulo, 04 jan. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ceara-alta-de-80-nos-homicidios-em-uma-decada>>. Último acesso em: 20 jan. 2013.

CID quer dispensa de licenciamento ambiental para obras do Governo. **O Povo**, Fortaleza, 13 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2011/01/13/noticiafortaleza,2089462/cid-quer-dispensa-de-licenciamento-ambiental-para-obras-do-governo.shtml>>. Último acesso em: 26 jan. 2013.

CMFOR acolhe alterações no Plano Diretor que permitirão melhorias no Dendê. **Câmara Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 24 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.cmfor.ce.gov.br/noticias/cmfor-acolhe-alteracoes-no-plano-diretor-que-permitirao-melhorias-no-dende/>>. Último acesso em: 29 jan. 2013.

CONSTRUTORAS bancaram campanha de Luizianne em Fortaleza. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 nov. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u473392.shtml>>. Último acesso em: 14 fev. 2013.

CORIOLOANO, Ítalo. Pontos negociados ficam fora do Plano Diretor. **O Povo**, Fortaleza, sábado, Política, p. 18, 14 de março de 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 11ª ed., rev., amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Análise da estrutura urbana. In: DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole**: (trans)formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, p. 13-87, 2009.

DÉFICIT habitacional em Fortaleza é indefinido. *Diário do Nordeste*, Fortaleza, 16 out. 2011. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1056764>>. Último acesso em 17 jan. 2013.

DESAPROPRIAÇÕES do VLT: apenas 56 indenizações foram pagas. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 10 jan. 2013. Disponível em: <<http://copa2014emfortaleza.blogspot.com.br/2013/01/desapropriacoes-do-vlt-apenas-56.html>>. Último acesso em 29 jan. 2013.

EMPREITEIRAS lideram ranking de doação privada. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 set. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/politica,empreiteiras-lideram-ranking-de-doacao-privada,930787,0.htm>>. Último acesso em: 14 fev. 2013.

ESTADO inicia negociações para desapropriação para obras do VLT. **O Povo**, Fortaleza, 31 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/12/31/noticiasjornalfortaleza,2980401/estado-inicia-negociacoes-para-desapropriacao-para-obras-do-vlt.shtml>>. Último acesso em: 26 jan. 2013.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, p. 03-23, 2006a.

\_\_\_\_\_. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 359-367, 2006b.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: **Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”**, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/artigos.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html)>. Último acesso em: 26 dez. 2012.

\_\_\_\_\_.; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

FORTALEZA é a quinta cidade do país com o metro quadrado mais caro. **Jangadeiro online**, Fortaleza, 04 out. 2012. Disponível em: <<http://www.jangadeiroonline.com.br/fortaleza/fortaleza-e-a-quinta-cidade-com-o-m%C2%B2-mais-car-do-brasil/>>. Último acesso em: 29 jan. 2013.

FORTALEZA registra 218 novos veículos por dia. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 27 ago. 2012. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1174802>>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

FROTA, Henrique Botelho. **Nota técnica sobre o Projeto de Lei Complementar nº 028/2012** (ou quem tem medo das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza?). Mimeo. 2012.

\_\_\_\_\_. **Acesso a terra e injustiça ambiental em Fortaleza/CE: a constituição de áreas socioambientalmente vulneráveis na Bacia do Rio Maranguapinho**. Fortaleza, CE, 2009, 149 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará. Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza (CE), 2009.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

GRANDE DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA - BETA. **Verbetes “cidade”**. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=cidade>>. Último acesso em: 25 jan. 2013.

GOMES, Marília Passos Apoliano. O Lagamar e a cidade – novos e velhos desafios dos movimentos sociais. In: **XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste e pré-ALAS Brasil**. 04 a 07 de setembro de 2012, Universidade Federal do Piauí - UFPI, Teresina (PI). Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT30-19.pdf>>. Último acesso em: 17 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das zonas especiais de interesse social**. Fortaleza, CE, 2010. 122 f. TCC (graduação) -

Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza (CE), 2010. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000005/00000580.pdf>>. Último acesso em: 08 jan. 2013.

GONDIM, Linda Maria de Pontes; GOMES, Marília Passos Apoliano. O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE). In: **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, nº 28, p. 507-527, jul./dez. 2012. Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm28\\_246.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm28_246.pdf)>. Último acesso em: 20 jan. 2013.

HOSHINO, Thiago A. P.; GORSODORF, Leandro Franklin. A Lei Geral dos interesses particulares. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Ano 5, número 52, p. 06-07, nov. 2011.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – PÓLIS. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza** – Relatório 2 – leituras jurídica, urbanística e comunitária. 2006. Disponível em: <<http://www.arquitetura.ufc.br/professor/Clarissa%20Sampaio/Banco%20de%20dados%20para%20Site/Bibliografia/Tema%2001/tema%2001%20pdffor%20leitura%20urbanistica.pdf>>. Último acesso em 20 jan. 2013.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza** (1945 – 1960). 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2003.

JUSTIÇA autoriza construção nas dunas protegidas. **O Povo**, Fortaleza, 14 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2013/01/14/noticiasjornalfortaleza,2987749/justica-autoriza-construcao-nas-dunas-protetidas.shtml>>. Último acesso em: 17 jan. 2013.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LAGAMAR elege conselho gestor da primeira Zeis. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 21 fev. 2011. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=937526>>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

LAGRECA, Marta. **A cidade formal e informal do século XXI**. 2010. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CEYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcidadeinformal.prefeitura.sp.gov.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F06%2FCONF\\_MartaLagrecadoc&ei=C4ccUYPfFoLW9QTPloC4Cg&usq=AFQjCNFRaqYs35DM0tKmfKngGgNYhbILig&sig2=-gf3A8RiJpJweGSQvEIQ7Q&bvm=bv.42452523,d.eWU](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CEYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcidadeinformal.prefeitura.sp.gov.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F06%2FCONF_MartaLagrecadoc&ei=C4ccUYPfFoLW9QTPloC4Cg&usq=AFQjCNFRaqYs35DM0tKmfKngGgNYhbILig&sig2=-gf3A8RiJpJweGSQvEIQ7Q&bvm=bv.42452523,d.eWU)>. Último acesso em: 14 fev. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Tradução de T. C. Netto. São Paulo: Documentos, 1969.

MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. In: **Ambiente & Sociedade** – Vol. VI, nº. 2, p. 121-136, jul./dez.

2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a08v06n2.pdf>>. Último acesso em: 19 jan. 2013.

MACIEL, Roberto. Quando perde no voto, vai à Justiça. E a democracia que se dane. **Diário do Nordeste**, Blog de Roberto Maciel, Fortaleza, 13 dez. 2011. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/roberto/ambiente/quando-perde-no-voto-vai-a-justica-e-a-democracia-que-se-dane/>>. Último acesso em: 04 fev. 2013.

MAIA, Renata Catarina Costa; VIEIRA, Victor Manoel de Brito Fernandes. Gestão democrática das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: desafios e possibilidades de efetivação do direito à moradia digna e à democracia participativa. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 3363-3380, 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/florianopolis/Integra.pdf>>. Último acesso em: 30 dez. 2012.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Atlas, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARQUES, Olinda. Estatuto da Cidade: um desafio por mais 10 anos. In: SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília: Gabinete do Senador Inácio Arruda, p. 18-19, 2011.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística**: função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOLINA, Arthur. **O processo de participação popular do plano diretor de Fortaleza (CE)**. 2009. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/arthur\\_molina.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/arthur_molina.pdf)>. Último acesso em: 20 jan. 2013.

MOREIRA, Roberto. CIC propõe novo Plano Diretor para Fortaleza durante reunião com Roberto Cláudio. **Diário do Nordeste**, Blog de Roberto Moreira, Fortaleza, 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/robertomoreira/cic-propoe-novo-plano-diretor-para-fortaleza-durante-reuniao-com-roberto-claudio/>>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA COMUNITÁRIA – NAJUC. **A moradia adequada e a participação popular atropeladas pelo Veículo Leve sobre Trilhos**: os descaminhos de um licenciamento ambiental. Ago. 2011. Disponível em: <<http://najuc.jimdo.com/notas/>>. Último acesso em: 17 jan. 2013.

O PAÍS da Copa tem ‘campos de concentração’ para os excluídos. **ESPN Brasil**, São Paulo, 19 jun. 2010. Disponível em: <[http://espn.estadao.com.br/noticia/129749\\_VIDEO%20O%20PAIS%20DA%20COPA%20TEM%20CAMPOS%20DE%20CONCENTRACAO%20PARA%20OS%20EXCLUIDOS](http://espn.estadao.com.br/noticia/129749_VIDEO%20O%20PAIS%20DA%20COPA%20TEM%20CAMPOS%20DE%20CONCENTRACAO%20PARA%20OS%20EXCLUIDOS)>. Último acesso em: 29 jan. 2013.

OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, p. 57-98, 2011.

OLIVEIRA, Gevan. Ouro branco. In: **Revista da Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC**. Fortaleza, ano 4, edição 38, julho de 2010. Disponível em: <[http://www.sfiec.org.br/portaltv2/sites/revista/home.php?st=interna4&conteudo\\_id=37800&start\\_date=2010-07-20](http://www.sfiec.org.br/portaltv2/sites/revista/home.php?st=interna4&conteudo_id=37800&start_date=2010-07-20)>. Último acesso em: 14 jan. 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 193-214, 2006.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Desafios para implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, maio de 2011. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetroles.net/download/renato\\_pequeno.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net/download/renato_pequeno.pdf)>. Último acesso em: 20 jan. 2013.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIOVESAN, Flávia; GOTTI, Alessandra Passos; MARTINS, Janaína Senne. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: PIOVENSAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 79-97, 2009.

PLANO Diretor é aprovado por unanimidade na CMF. **O Estado**, Fortaleza, 22 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/noticia/plano-diretor-e-aprovado-por-unanimidade-na-cmf>>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – ARQPET. **Estudo do Projeto de Lei Complementar nº 003/2011 que altera a Lei Complementar nº 062/2009**. Fortaleza, 2011. Disponível em: <<http://www.arquitetura.ufc.br/professor/Clarissa%20Sampaio/Banco%20de%20dados%20para%20Site/Dados/Monitoramento%20PDP/Estudo%20do%20Projeto%20de%20Lei%20Complementar%20n%20BA%2000032011%20que%20altera%20a%20Lei%20Complementar%20n%20BA%2000622009.pdf>>. Último acesso em: 18 jan. 2013.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASIENTAMIENTOS HUMANOS – ONU-HABITAT. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana.** 2012. Disponível em: <<http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>>. Último acesso em: 26 dez. 2012.

RECH, Adir Ubaldo. A cidade: um projeto de exclusão social. In: **Argumentum** – Revista de Direito da Universidade de Marília. Marília, São Paulo, vol. 08, p. 69-76, 2008.

RECIFE e Fortaleza, campeãs em número de favelas. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 03 dez. 2006. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=386538>>. Último acesso em: 26 jan. 2013

RIOS, Kênia Sousa. **Campos de concentração no Ceará: isolamento e poder na Seca de 1932.** Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2001.

ROCHA, Davi Aragão; FROTA, Henrique Botelho; MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. **Ecosistema manguezal do Rio Cocó e o licenciamento ambiental do Iguatemi Empresarial, em Fortaleza/CE.** 2007. Disponível em: <<http://www.nepe.ufsc.br/controle/artigos/artigo98.pdf>>. Último acesso em: 29 jan. 2013.

ROLNIK, Raquel. **Informe da Relatora Especial sobre moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito.** Traduzido para o português pela organização não governamental FASE. 2010. Disponível em: <[http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega\\_eventos\\_portugues1.pdf](http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega_eventos_portugues1.pdf)>. Último acesso em: 20 jan. 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual.** Tradução de Antonia Déa Erdens e Maria Auxiliadora da Silva. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2010.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira.** 5ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, p. 13-26, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, p. 27-56, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 27-82, 2007.

\_\_\_\_\_.; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Último acesso em: 30 dez. 2012.

\_\_\_\_\_.; RODRIGUEZ, Maria Elena. O Direito à Moradia. In: LIMA JÚNIOR, Jaime Benvenuto; ZETTERSTROM, Lena (Orgs.). **Extrema Pobreza no Brasil a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Edições Loyola, v. 1, p. 109-160, 2002.

SILVA, José Borzacchiello da. Dez anos do Estatuto da Cidade. In: SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília: Gabinete do Senador Inácio Arruda, p. 20-22, 2011.

\_\_\_\_\_. Formação socioterritorial urbana. In: DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, p. 87-141, 2009.

\_\_\_\_\_. **Nas trilhas da cidade**. 2ª ed. Fortaleza: Museu do Ceará, Secretaria da Cultura do Ceará, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Fernando Siqueira da. **“Justiceiros” e violência urbana**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2003. Disponível em: <[http://www.oidec.org.br/oidec/img/img\\_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf](http://www.oidec.org.br/oidec/img/img_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf)>. Último acesso em: 29 dez. 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO CEARÁ – SINDUSCON. Construção civil reivindica regulamentação do Plano Diretor. **Informativo SINDUSCON**, Edição 36, p. 06-07, 2012. Disponível em: <[http://issuu.com/sinduscon-ce/docs/sinduscon\\_informativo\\_edic\\_a\\_o\\_36\\_small\\_capa\\_2/7#share](http://issuu.com/sinduscon-ce/docs/sinduscon_informativo_edic_a_o_36_small_capa_2/7#share)>. Último acesso em: 28 jan. 2013.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. 12ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SOUSA, André Lima. Território da habitação no processo do Plano Diretor Participativo da cidade de Fortaleza/CE, Brasil. In: **Scripta Nova** – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (9), 1 de agosto de 2010.

Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-9.htm>>. Último acesso em: 14 fev. 2013.

SOUZA, Perci Coelho de. Uma crítica francesa acerca do espaço urbano. In: **Ser Social**. Brasília, nº 17, p. 59-112, jul./dez; 2010. Disponível em: <[http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/ficha/params/title/uma-critica-francesa-acerca-do-espa%C3%A7o-urbano/id/52909223.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/uma-critica-francesa-acerca-do-espa%C3%A7o-urbano/id/52909223.html)>. Último acesso em: 26 dez. 2012.

VAINER, Carlos. Estamos sofrendo uma manipulação brutal. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Ano 5, número 52, p. 04-05, nov. 2011. Entrevista concedida a Luís Brasilino.

\_\_\_\_\_. **Cidade de Exceção**: reflexões a partir do Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <<http://www.opp.ufc.br/urbano04.pdf>>.

VARGAS, João Protásio Farias Domingues de. **Carta Européia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade**. Saint-Denis/França: tradução para o português do Brasil, 2000. Disponível em: <<http://www.saojoaodelreitransparente.com.br/laws/view/181>>. Último acesso em: 26 jan. 2013.

VEJA quem financia a campanha que você vê na rua. **O Povo**, Fortaleza, 25 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/08/25/noticiasjornalpolitica,2906733/2012-2508po1812.shtml>>. Último acesso em: 14 fev. 2013.

VEREADOR vai à Justiça para anular a votação. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 10 dez. 2011. Disponível em: <<http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1081637#>>. Último acesso em: 04 fev. 2013.

VICENTE Pinzón, 510 anos depois. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 26 jan. 2010. Disponível em: <<http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=725683>>. Último acesso em 17 jan. 2013.

VIOLÊNCIA: Ceará teve mais de 3.500 homicídios dolosos em 2012. **O Povo**, Fortaleza, 11 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2013/01/11/noticiafortaleza,2986750/violencia-ceara-teve-mais-3-5-mil-homicidios-dolosos-em-2012.shtml>>. Último acesso em: 26 jan. 2013.

## ANEXOS

### ANEXO A – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 1988 (excertos)

#### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

(...)

#### TÍTULO I Dos Princípios Fundamentais

**Art. 1º** - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

**Parágrafo único** - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

**Art. 2º** - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Art. 3º** - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**Art. 4º** - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

**Parágrafo único** - A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

## TÍTULO II Dos Direitos e Garantias Fundamentais

### CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

**Art. 5º** - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

(...)

### CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

**Art. 6º** - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)*

(...)

**Art. 24** - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

**Art. 30** - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

(...)

## CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### Seção I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

(...)

## TÍTULO VII Da Ordem Econômica e Financeira

### CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

**Art. 170** - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

(...)

### CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

**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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

**Art. 183** - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

(...).

**ANEXO B – LEI FEDERAL nº 10.257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE (excertos)****LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

**Capítulo I  
DIRETRIZES GERAIS**

**Art. 1º** - Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

**Art. 2º** - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. *(Alínea h com a redação dada pela Lei nº 12.608, de 10-4-2012).*

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

**Art. 3º** - Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
- III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## **Capítulo II** **DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

### **Seção I** **Dos instrumentos em geral**

**Art. 4º** - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV – institutos tributários e financeiros:
  - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
  - b) contribuição de melhoria;
  - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V – institutos jurídicos e políticos:
  - a) desapropriação;
  - b) servidão administrativa;
  - c) limitações administrativas;
  - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
  - e) instituição de unidades de conservação;
  - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
  - g) concessão de direito real de uso;
  - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
  - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
  - j) usucapião especial de imóvel urbano;
  - l) direito de superfície;
  - m) direito de preempção;
  - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
  - o) transferência do direito de construir;
  - p) operações urbanas consorciadas;
  - q) regularização fundiária;
  - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
  - s) referendo popular e plebiscito;
  - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
  - u) legitimação de posse.

*(Alíneas t e u com a redação dada pela Lei no 11.977, de 7-7-2009).*

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º - Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º - Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º - Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

(...)

### **Capítulo III DO PLANO DIRETOR**

**Art. 39** - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta Lei.

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

§ 1º - O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º - O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

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

§ 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º - VETADO.

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

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º - No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º - No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

**Art. 42** - O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

(...)

#### **Capítulo IV** **DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

**Art. 43** - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – VETADO.

**Art. 44** - No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do artigo 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

**Art. 45** - Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

(...)

**Art. 52** - Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

- I – VETADO;
- II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do artigo 8º desta Lei;
- III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no artigo 26 desta Lei;
- IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no artigo 31 desta Lei;
- V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do artigo 33 desta Lei;
- VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do artigo 40 desta Lei;
- VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do artigo 40 e no artigo 50 desta Lei;
- VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos artigos 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

(...).

**ANEXO C – LEI COMPLEMENTAR nº 62/2009 – PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA (excertos)**

**LEI COMPLEMENTAR Nº 062, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2009**

Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** - Em atendimento às disposições do art. 182 da Constituição da República, do Capítulo III da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e da Seção II, Capítulo I, Título V da Lei Orgânica Municipal, esta Lei Complementar institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, devendo o mesmo ser observado pelos agentes públicos e privados.

**Art. 2º** - O Plano Diretor, aplicável à totalidade do território municipal, é o instrumento básico da política urbana do Município e integra o sistema de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei anual do orçamento municipal orientar-se pelos princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas prioritárias nele contidas.

**TÍTULO I**

**Dos Princípios da Política Urbana e dos Objetivos do Plano Diretor**

**CAPÍTULO I**

**Dos Princípios Fundamentais da Política Urbana**

**Art. 3º** - São princípios da Política Urbana:

- I – as funções socioambientais da cidade;
- II - a função social da propriedade;
- III - a gestão democrática da cidade;
- IV - a equidade.

§ 1º - As funções socioambientais da cidade serão cumpridas quando atendidas as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade - das quais cabe ressaltar:

- I - a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, da redução das desigualdades sociais e da segregação socioespacial;

II - o direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

III - a proteção, a preservação e a valorização do patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a preservação e conservação do meio ambiente, assegurando a proteção dos ecossistemas e recursos ambientais existentes e garantindo a todos os habitantes um meio ambiente ecologicamente equilibrado;

V - o desenvolvimento sustentável, promovendo a repartição equânime do produto social e dos benefícios alcançados, proporcionando um uso racional dos recursos naturais, para que estes estejam disponíveis às presentes e futuras gerações.

§ 2º - A função social da propriedade é cumprida mediante o pleno desenvolvimento da sua função socioambiental.

§ 3º - A propriedade cumpre sua função socioambiental quando, cumulativamente:

I - for utilizada em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental;

II - atenda às exigências fundamentais deste Plano Diretor;

III - assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça socioambiental e ao desenvolvimento das atividades econômicas

IV - assegure o respeito ao interesse coletivo quanto aos limites, parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, estabelecidos nesta Lei e na legislação dela decorrente;

V - assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;

VI - não for utilizada para a retenção especulativa de imóvel.

§ 4º - A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, garantindo:

I - a participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais;

II - a participação popular nas definições de investimentos do orçamento público;

III - o desenvolvimento sustentável;

IV - o acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana;

V - a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade;

VI - a participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana.

§ 5º - O princípio da equidade será cumprido quando as diferenças entre as pessoas e os grupos sociais forem respeitadas e, na implementação da política urbana, todas as disposições legais forem interpretadas e aplicadas de forma a reduzir as desigualdades socioeconômicas no uso e na ocupação do solo do Município de Fortaleza, devendo atender aos seguintes objetivos:

I - a construção de uma sociedade livre, justa e solidária;

II - a garantia da redução das desigualdades sociais, visando à erradicação da pobreza, da marginalização e, em especial, das favelas;

III - a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de Urbanização;

IV - a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, religião, idade, gênero, orientação sexual e quaisquer outras formas de discriminação.

§ 6º - O Município deverá dispor de legislações, políticas públicas e programas específicos voltados para a redução da desigualdade social, que objetivem:

- I - a garantia de condições dignas de habitabilidade para a população de baixa renda;
- II - o usufruto pleno da economia, da cultura e do meio ambiente com a utilização dos recursos para o benefício de todos os habitantes utilizando critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e à sustentabilidade ecológica;
- III - a justa repartição dos ônus fiscais, considerando o princípio da capacidade contributiva.

## **CAPÍTULO II**

### **Dos Objetivos do Plano Diretor**

**Art. 4º** - São objetivos deste Plano Diretor:

- I - considerar, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, a integração social, econômica, ambiental e territorial do Município e da Região Metropolitana;
- II - construir um sistema democrático e participativo de planejamento e gestão da cidade;
- III - garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade parte da valorização imobiliária decorrente de ações do poder público;
- IV - regular o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano a partir da capacidade de suporte do meio físico, da infraestrutura de saneamento ambiental e das características do sistema viário;
- V - combater a especulação imobiliária;
- VI - preservar e conservar o patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- VII - preservar os principais marcos da paisagem urbana;
- VIII - ampliar a oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de baixa renda;
- IX - promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda;
- X - induzir a utilização de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados;
- XI - distribuir equitativamente os equipamentos sociais básicos, de acordo com as necessidades sociais das regiões, de forma que a distribuição dos respectivos recursos a estas seja diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao nível de renda;
- XII - preservar os ecossistemas e os recursos naturais;
- XIII - promover o saneamento ambiental em seus diferentes aspectos;
- XIV - reduzir os riscos urbanos e ambientais;
- XV - promover a reabilitação da área central da cidade;
- XVI - promover a acessibilidade e a mobilidade universal, garantindo o acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto do território, através da rede viária e do sistema de transporte coletivo.

(...)

## **TÍTULO III**

## Do Ordenamento Territorial

### CAPÍTULO I Do Macrozoneamento

**Art. 57** - O ordenamento territorial do Município, consoante os objetivos gerais da política urbana, atende às seguintes diretrizes:

I - planejamento, ordenamento e controle do uso do solo e do desenvolvimento do Município, da distribuição espacial da população e das atividades sociais e econômicas, de modo a evitar:

*a)* as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

*b)* a proximidade e conflitos entre usos e atividades incompatíveis;

*c)* uso inadequado dos imóveis urbanos em relação à infraestrutura, à zona urbana, ao meio ambiente e à função social;

*d)* a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

*e)* a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura;

*f)* o uso inadequado dos espaços públicos;

*g)* a poluição e a degradação ambiental;

II – incentivo à multiplicidade e interação de diferentes grupos sociais e de usos nas diversas localidades e bairros do território municipal;

III - indução e promoção de intervenções para o desenvolvimento urbano, ambiental e socioeconômico de todo o Município, com prioridade para as áreas com precárias condições de habitabilidade, ocupadas por população de baixa renda;

IV - indução à intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo nas áreas com disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e com significativa presença de imóveis não utilizados e subutilizados;

V - reconhecimento das áreas de ocupação irregular, precária e em situação de risco, para efeito do planejamento urbano, prevendo a articulação de políticas, programas, projetos, ações e instrumentos de requalificação urbano-ambiental e de regularização urbanística e fundiária, visando à adequação das condições de habitabilidade.

(...)

### CAPÍTULO IV Das Zonas Especiais

#### Seção I Da Classificação das Zonas Especiais

**Art. 122** - As Zonas Especiais compreendem áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento, e classificam-se em:

I - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);

II - Zonas Especiais Ambientais (ZEA);

III - Zona Especial do Projeto da Orla (ZEPO);

IV - Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS);

V - das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH);

VI - Zonas Especiais Institucionais (ZEI).

**Parágrafo Único** - A localização e os limites das zonas de que trata este artigo são os constantes do Anexo 4 (Mapa 4) e Anexo 4-A, desta Lei.

## **Seção II**

### **Das Zonas Especiais de Interesse Social**

**Art. 123** - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

**Art. 124** - As Zonas Especiais de Interesse Social se subdividem nas seguintes categorias:

- I - Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1);
- II - Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2);
- III - Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3).

**Parágrafo Único** - A localização e os limites das zonas de que trata este artigo são os constantes do Anexo 5 (Mapa 5) e Anexo 5-A, desta Lei.

**Art. 125** - A instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 deverá ser feita através de lei municipal específica, respeitando os critérios estabelecidos nesta Lei, considerando as demandas oriundas da comunidade.

§ 1º - A iniciativa legislativa para o reconhecimento e instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 é do chefe do Poder Executivo Municipal, condicionada ao atendimento dos critérios estabelecidos nesta seção, podendo também ser objeto de iniciativa popular na forma da Lei Orgânica e legislação pertinente.

§ 2º - A criação de novas ZEIS 1, 2 e 3 poderá ainda ser proposta por associações representativas dos vários segmentos da comunidade ou pelo proprietário da área, através de requerimento encaminhado ao órgão municipal competente.

§ 3º - Aprovadas pelo órgão municipal competente, as propostas de novas delimitações das ZEIS 1, 2 e 3 serão encaminhadas para a Câmara Municipal, através de projeto de lei, com a respectiva delimitação de seus perímetros.

§ 4º Os assentamentos espontâneos existentes e os reassentamentos populares em processo de implantação, não enquadrados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que integrantes de programa governamental, poderão reger-se pelo que dispõe o Título III, Capítulo V, Da Instituição de Áreas para Aglomerados Populares, da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996. *(parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)*

**Art. 126** - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

§ 1º São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites da ZEIS-1, sejam constituídas de: *(parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)*

- I — imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;
- II — imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

§ 2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o § 1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos. *(parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)*

§ 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico. *(parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 108/2012)*

**Art. 127** – São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1):

- I - efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- II - promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda;
- III - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas;
- IV - ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes;
- V - promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes.

**Art. 128** - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1), especialmente, os seguintes instrumentos:

- I - concessão de uso especial para fins de moradia;
- II - usucapião especial de imóvel urbano;
- III - concessão de direito real de uso;
- IV - autorização de uso;
- V - cessão de posse;
- VI - plano integrado de regularização fundiária;
- VII - assistência técnica e jurídica gratuita;
- VIII - direito de superfície;
- IX - direito de preempção.

**Art. 129** - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

**Art. 130** - São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2):

- I - efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- II - promover a regularização urbanística e fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares e dos conjuntos habitacionais ocupados pela população de baixa renda;
- III - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas;
- IV – ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes;
- V - promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes.

**Art. 131** - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) especialmente, os seguintes instrumentos:

- I – concessão de uso especial para fins de moradia;
- II – usucapião especial de imóvel urbano;
- III - concessão de direito real de uso;
- IV - autorização de uso;
- V - cessão de posse;
- VI – plano integrado de regularização fundiária;
- VII - assistência técnica e jurídica gratuita;

VIII - direito de superfície;  
IX - direito de preempção.

**Art. 132** - São critérios para o reconhecimento de uma área como ZEIS 1 e 2:

I - ser a ocupação predominantemente de população de baixa renda;  
II - estar a ocupação consolidada há, no mínimo, 5 (cinco) anos, contados até a publicação desta Lei;  
III - ter uso predominantemente residencial;  
IV - ser passível de regularização fundiária e urbanística, observado o disposto no art. 265 desta Lei.

§ 1º - Considerar-se-ão como população de baixa renda as famílias com renda média não superior a 3 (três) salários mínimos.

§ 2º - Fica vedado o remembramento de lotes, que resulte em área maior que 150m<sup>2</sup> em ZEIS 1 e 2, para o uso residencial unifamiliar.

**Art. 133** - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.

§ 1º - Caberá ao Poder Público Municipal elaborar Plano de Intervenção para cada ZEIS 3, no qual serão delimitadas as áreas precisas de aplicação das diretrizes contidas neste artigo, respeitados os procedimentos sequenciais dos arts. nº 208 a 217 deste Plano Diretor, e em conformidade com os arts. 5º e 8º do Estatuto da Cidade.

§ 2º - Os proprietários que implementarem projetos habitacionais de interesse social nos terrenos vazios contidos nas ZEIS 3 serão beneficiados com a transferência de todo o potencial construtivo da propriedade para as áreas passíveis de importação deste parâmetro.

§ 3º - Nas ZEIS 3 com predominância de edificações subutilizadas e não utilizadas em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, poderão, conforme o interesse público, além do disposto no caput, visar à requalificação urbanística e à dinamização econômica e social.

**Art. 134** - São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3):

I - ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda;  
II - combater o déficit habitacional do Município;  
III - induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social.

**Art. 135** - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3), especialmente, os seguintes instrumentos:

I - parcelamento, edificação e utilização compulsórios;  
II - IPTU progressivo no tempo;  
III - desapropriação para fins de reforma urbana;  
IV - consórcio imobiliário;  
V - direito de preempção;  
VI - direito de superfície;  
VII - operações urbanas consorciadas;  
VIII - transferência do direito de construir;  
IX - abandono;  
X - plano de intervenção.

**Art. 136** - São critérios para demarcação de novas ZEIS 3:

I - ser área dotada de infraestrutura urbana;

II – existência de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que permita a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular;

III - não estar localizada em áreas de risco;

IV - estar integralmente localizada na macrozona de ocupação urbana.

**Art. 137** - Os projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) a serem implantados nas ZEIS 3 deverão ser elaborados a partir de parâmetros definidos por lei municipal específica.

**Art. 138** - São inválidas e sem eficácia como áreas de Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3) as áreas que, embora situadas dentro dos limites de ZEIS 3, sejam áreas de:

I – logradouros públicos (ruas, avenidas, praças e parques);

II - imóvel edificado com índice de aproveitamento igual ou maior que o índice de aproveitamento mínimo estabelecido para a Zona em que esteja inserido o imóvel.

**Parágrafo Único** - A regulamentação das ZEIS especificará regras em imóveis situados nos alinhamentos de vias públicas que limitem hotéis, postos de combustível, depósitos de gasolina, depósitos de gás, depósitos de explosivos, depósitos de cimento, subestações rebaixadoras de tensão da COELCE, rotatórias de trânsito de veículos, pontes e viadutos e imóveis não edificados que não atendam aos critérios estabelecidos nesta Lei, para serem parte de ZEIS 3, incluídos os demarcadores descritos, respectivamente, nos mapas e anexos desta Lei.

(...)

## **CAPÍTULO X**

### **Da Regularização Fundiária**

(...)

### **Seção III**

#### **Das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

**Art. 264** - O Município promoverá a regularização fundiária nas Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 – ZEIS 1 e 2, atendidas as exigências dos arts. 129 e 132.

**Art. 265** – O reconhecimento como ZEIS de loteamentos irregulares ou clandestinos não eximirá os loteadores das obrigações e responsabilidades civis, administrativas e penais previstas em lei.

**Parágrafo Único** - O Município, a partir da constatação da irregularidade ou clandestinidade, oficiará ao Ministério Público, a fim de que seja apurada a responsabilidade penal dos infratores.

**Art. 266** - Não são passíveis de regularização fundiária e urbanística as áreas que estejam integralmente:

I - sob pontes e viadutos;

II - sobre oleodutos e troncos do sistema de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos;

III - sob redes de alta tensão;

IV - em áreas que apresentam alto risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com parecer técnico elaborado por órgão municipal competente;

V - em Zonas de Preservação Ambiental (ZPA);

VI - em áreas de risco, definidas como tais pela autoridade aeronáutica ou órgão da aviação civil competente, no entorno de aeródromos públicos e privados;

VII - nas áreas com potencial para serem classificadas com Zonas de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico - ZEPH definidas no art. 153, Seção VI – Capítulo V - Das Zonas Especiais, desta Lei.

**Parágrafo Único** – As ocupações situadas nas áreas indicadas neste artigo, impossibilitadas de regularização urbanística e fundiária, deverão ser reassentadas em local a ser definido e posteriormente aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação Popular e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

**Art. 267** - Para as Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 - ZEIS 1 e 2 – será elaborado um plano integrado de regularização fundiária, entendido como um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana.

**Art. 268** – Deverão ser constituídos, em todas as ZEIS 1 e 2, Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais moradores e do Município, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária.

**Parágrafo Único** - Decreto Municipal deverá regulamentar a constituição dos Conselhos Gestores das ZEIS 1 e 2 determinando suas atribuições, formas de funcionamento, modos de representação equitativa dos moradores locais e dos órgãos públicos competentes.

**Art. 269** - São diretrizes dos planos integrados de regularização fundiária:

I – a integração dos assentamentos informais à cidade formal;

II – a integração do traçado viário das ZEIS com o sistema viário do seu entorno;

III - a inclusão social, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis;

IV - a promoção do desenvolvimento humano e comunitário, com a redução das desigualdades de renda e respeito à diversidade de gênero, orientação sexual, raça, idade e condição física;

V - a articulação das políticas públicas para a promoção humana;

VI - a qualidade ambiental dos assentamentos;

VII - o controle do uso e ocupação do solo;

VIII - o planejamento e a gestão democráticos, com efetiva participação da população diretamente beneficiária;

IX - o respeito à cultura local e às características de cada assentamento na definição das intervenções específicas.

**Art. 270** - Será elaborado plano integrado de regularização fundiária específico para cada uma das ZEIS 1 e 2, tendo como conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e mapeamento das demandas comunitárias;

II - normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;

- III - plano de urbanização;
- IV - plano de regularização fundiária;
- V - plano de geração de trabalho e renda;
- VI - plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

§ 1º - Os planos integrados de regularização fundiária devem ser elaborados com efetiva participação das populações ocupantes das ZEIS, devendo ser aprovados pelos respectivos Conselhos Gestores e, posteriormente, instituídos por Decreto Municipal.

§ 2º - Os planos integrados de regularização fundiária podem abranger mais de 1 (uma) ZEIS, devendo, para tanto, contar com a participação da população e dos Conselhos Gestores de ambas as áreas.

§ 3º - Os planos integrados de regularização fundiária das ZEIS localizadas no Macrozoneamento Ambiental deverão prever parâmetros que respeitem os níveis de fragilidade ambiental, considerando, dentre outros aspectos, a necessidade de redução de densidade construtiva e maiores taxas de permeabilidade.

**Art. 271** - A normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo constante do plano integrado de regularização fundiária deve considerar a realidade de cada assentamento, prevendo:

- I - as diretrizes para a definição de índices e parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;
- II - a definição dos índices de controle urbanístico para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, de acordo com as diretrizes previamente estabelecidas;
- III - a definição do lote padrão e, para os novos parcelamentos, as áreas mínimas e máximas dos lotes;
- IV - as regras relativas ao remembramento de lote;
- V - os tipos de uso compatíveis com o residencial e os percentuais permitidos dentro da ZEIS.

**Art. 272** - O plano integrado de regularização fundiária, compreendido como o conjunto de ações integradas que visam a atender às demandas da região por infraestrutura urbana e equipamentos sociais, à melhoria das condições habitacionais, deve possuir, no mínimo:

- I - a identificação de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, em especial aqueles com potencial para o uso habitacional;
- II - o mapeamento das áreas não passíveis de ocupação, a fim de evitar futuras situações de risco e de baixa qualidade ambiental para a população residente das ZEIS;
- III - os projetos e as intervenções de caráter urbanístico necessários à recuperação física da área e à promoção da qualidade ambiental para a população residente em conformidade com o diagnóstico produzido previamente e com as demandas comunitárias;
- IV - projetos de provisão habitacional, caso seja necessário, com definição dos beneficiários e área de implantação, que deverá, prioritariamente, integrar o perímetro da ZEIS ou estar localizada em área próxima;
- V - ações de acompanhamento social durante o período de implantação das intervenções.

**Art. 273** - O plano de regularização fundiária, compreendido como o conjunto de ações integradas, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos e socioambientais, que visam a legalizar as ocupações existentes em desconformidade com a lei, visando à melhoria do ambiente urbano e o resgate da cidadania da população residente no assentamento, deve possuir, no mínimo:

- I - os procedimentos e instrumentos jurídicos aplicáveis para a regularização fundiária;
- II - ações de acompanhamento social durante o período de implantação das intervenções.

**Art. 274** - O plano de geração de trabalho e renda poderá ser constituído de:

- I - projetos de capacitação e aperfeiçoamento técnico;
- II - ações de aproveitamento da mão-de-obra local nas intervenções previstas para a ZEIS;
- III - fomento para o desenvolvimento de cooperativas, incluindo capacitações de gestão de empreendimentos e programas de créditos;
- IV - ações voltadas para a formação de redes e parcerias entre os atores públicos e privados que atuam na ZEIS;
- V - programas de créditos especiais para projetos individuais ou coletivos de socioeconomia solidária.

**Art. 275** - O plano de participação comunitária e desenvolvimento social será elaborado de forma a garantir a integração com as intervenções previstas nos demais planos, com o fim de promover a eficaz participação popular em todas as etapas de desenvolvimento da ZEIS.

**Parágrafo Único** – A comunidade será capacitada, além dos temas pertinentes ao processo de regularização fundiária, nas temáticas de educação ambiental e temas afins.

**Art. 276** - Os projetos para regularização fundiária nas ZEIS 1 e 2 ficam dispensados das exigências urbanísticas para loteamento estabelecidas na legislação municipal, observando a normatização especial prevista no plano integrado de regularização fundiária, devendo ser devidamente aprovados pelo órgão técnico municipal competente.

**Art. 277** - As famílias que ocupam imóveis localizados em áreas de risco e Zona de Preservação Ambiental (ZPA), situados dentro das ZEIS 1 e 2, serão reassentadas, preferencialmente, em local próximo à área anteriormente ocupada, necessariamente dotada de infraestrutura urbana, garantido o direito à moradia digna.

(...)

## **TÍTULO IV**

### **Do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável**

#### **CAPÍTULO I**

#### **Composição e Objetivos**

**Art. 286** - Fica criado o Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática, instituindo estruturas e processos democráticos e participativos, que visam a permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana.

**Art. 287** - São objetivos do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática:

- I - instituir canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana;
- II - buscar a transparência e democratização dos processos de tomadas de decisão sobre assuntos de interesse público;
- III - instituir um processo permanente e sistemático de discussões públicas para o detalhamento, atualização e revisão dos rumos da política urbana municipal e do seu instrumento básico, o Plano Diretor;

IV - atuar na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão das políticas, programas, projetos e ações concernentes ao planejamento e à gestão urbana com suas respectivas estratégias e instrumentos.

**Art. 288** - O Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática é organizado da seguinte forma:

I - órgãos ou entidades do Poder Público Municipal responsáveis pelo ou pela:

- a) planejamento urbano;
- b) infraestrutura;
- c) meio ambiente;
- d) habitação;
- e) controle urbano;
- f) trabalho/abastecimento;
- g) finanças;
- h) turismo;
- i) mobilidade urbana;
- j) limpeza e urbanização;
- k) cultura;
- l) consultoria/representação jurídica;
- m) execução regional;
- n) Gabinete da Prefeita;

II - instrumentos de planejamento:

- a) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- b) Plano Plurianual (PPA);
- c) Lei do Orçamento Anual;
- d) Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- e) Lei de Parcelamento do Solo;
- f) Planos Diretores Regionais;
- g) Código Municipal Ambiental;
- h) Plano Diretor Participativo;
- i) inventário ambiental;
- j) Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza;

III - instrumentos de gestão:

- a) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- b) Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- c) Conselho Municipal de Habitação Popular;
- d) Conselho Municipal de Transporte Urbano;
- e) Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- f) assembleias territoriais de política urbana por administração regional;
- g) Sistema de Informações Municipais;
- h) estudo de impacto de vizinhança (EIV);
- i) Conselho Municipal de Cultura;

IV - instrumentos financeiros:

- a) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- b) Fundo de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA);
- c) Fundo Municipal de Habitação;
- d) outorga onerosa do direito de construir;

V – instrumentos de participação popular:

- a) audiências, debates e consultas públicas;

- b) iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- c) plebiscito e referendo popular;
- d) orçamento participativo;
- e) veto popular.

(...)

### **CAPÍTULO III**

#### **Dos Instrumentos de Participação Popular**

(...)

#### **Seção IV**

##### **Do Sistema de Informações Municipais (SIM)**

**Art. 302** - É assegurado a todo cidadão o direito de receber dos órgãos públicos informações e esclarecimentos sobre matéria de interesse particular ou coletivo, bem como de examinar os autos e documentos, assim como apresentar alegações escritas, ressalvados os casos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

**Art. 303** – O Sistema de Informações Municipais (SIM) tem como objetivo fornecer informações para o planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana e de desenvolvimento sustentável, subsidiando a tomada de decisões ao longo do processo.

§ 1º - As bases informacionais do SIM deverão ser georeferenciadas, quando possível, considerando para o desenvolvimento da política urbana as informações existentes dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza.

§ 2º - O SIM deverá reunir e manter atualizados as seguintes bases informacionais:

- I - os cadastros completos e atualizados em todos os setores do governo municipal, principalmente da Secretaria Municipal de Finanças;
- II - todos os indicadores sociais, econômicos e ambientais produzidos pelos órgãos de pesquisa federais, estaduais e municipais;
- III - os resultados de todas as análises realizadas por técnicos do governo municipal e por consultorias contratadas;
- IV - dados do orçamento municipal;
- V - planta genérica de valores imobiliários atualizados pelo menos a cada 2 (dois) anos.

**Art. 304** - O Sistema de Informações Municipais deverá obedecer aos princípios:

- I – da simplificação, economicidade, eficácia, clareza, precisão e segurança, evitando a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos;
- II - democratização, publicização e disponibilização das informações, em especial as relativas ao processo de implementação, controle e avaliação do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

(...)

### **TÍTULO V**

#### **Das Disposições Finais e Transitórias**

**Art. 305** - O Poder Executivo, assegurada a participação popular, encaminhará à Câmara Municipal, a partir da entrada em vigor desta Lei, os seguintes instrumentos normativos:

I - Lei de Parcelamento do Solo, no prazo de até 2 (dois) anos;

II - Lei de Uso e Ocupação do Solo, no prazo de até 2 (dois) anos;

III - lei municipal específica definindo os parâmetros das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH) já instituídas neste Plano Diretor, no prazo de até 1 (um) ano;

IV - lei municipal específica instituindo a delimitação das novas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH), no prazo de até 1 (um) ano;

V - lei municipal específica que institua os parâmetros urbanísticos na Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO), no prazo de até 1 (um) ano;

VI - lei municipal específica que defina critérios objetivos de classificação dos empreendimentos e atividades, privados ou públicos, com destinação para Habitação de Interesse Social (HIS) e mercados populares que dependerão da elaboração do (Estudo de Impacto de Vizinhança) para obter licenças ou autorizações de construção, e estabeleça parâmetros urbanísticos específicos, no prazo de até 1 (um) ano da data da publicação desta Lei;

VII - lei municipal específica estabelecendo o valor da alíquota a ser aplicado no IPTU progressivo no tempo, no prazo de 6 (seis) meses, em conformidade com os arts. 215 e 216 desta Lei;

VIII - lei municipal específica que trata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, no prazo de até 6 (seis) meses;

IX - Código Municipal Ambiental, no prazo de até 2 (dois) anos, da data de início de vigência desta Lei;

X - Código de Obras e Edificações, no prazo de até 2 (dois) anos da data de publicação desta Lei;

XI - Lei municipal específica que fixe os prazos, para a expedição das diretrizes de planejamento para a implantação de empreendimentos urbanísticos, para a aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, e a respectiva emissão das licenças para construir, para a realização de vistorias e para a expedição de termo de verificação e conclusão de obras, no prazo de até 2 (dois) anos da data de publicação desta Lei.

➔ (Lei Complementar nº 101/2011, art. 12: “*O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal de Fortaleza, no prazo de 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei, os instrumentos normativos previstos nos incisos I a XI do art. 305, da Lei Complementar n. 0062/2009*”)

**Art. 306** - O Poder Executivo deverá elaborar, no prazo de 2 (dois) anos:

I - Plano Municipal de Habitação;

II - Plano Municipal de Saneamento Ambiental.

(...).

**ANEXO D – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL nº 76/2010****LEI COMPLEMENTAR Nº 0076, DE 18 DE MARÇO DE 2010**

Institui a Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) do Lagamar, composta por faixas de áreas dos Bairros São João do Tauape e Alto da Balança e dá outras providências.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR:

**Art. 1º** - Fica instituída a Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) do Lagamar compostas por faixas de áreas dos Bairros São João do Tauape e Alto da Balança.

**Parágrafo Único** - A delimitação dos perímetros da área de abrangência da ZEIS 1 do Lagamar é a constante do anexo único desta Lei.

**Art. 2º** - A criação da ZEIS 1 do Lagamar tem como objetivo:

- I - Efetivar o cumprimento das funções sociais da Cidade e da Propriedade Urbana;
- II - Promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda;
- III - Eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas;
- IV - Ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes;
- V - Promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes.

**Art. 3º** - Serão aplicados na ZEIS 1 do Lagamar, especialmente, os seguintes instrumentos:

- I - Concessão de uso especial para fins de moradia;
- II - Usucapião especial de imóvel urbano;
- III - Concessão de direito real de uso;
- IV - Autorização de uso;
- V - Cessão de posse;
- VI - Plano integrado de regularização fundiária;
- VII - Assistência técnica e jurídica gratuitas;
- VIII - Direito de superfície;
- IX - Direito de preempção.

**Art. 4º** - Fica instituído o Comitê Gestor da ZEIS 1 do Lagamar, composto por representantes

do Município e dos atuais moradores das áreas indicadas no anexo único desta Lei, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento do Plano Integrado de Regularização Fundiária.

**Parágrafo Único** - Ato do Poder Executivo deverá regulamentar a constituição do Conselho Gestor da ZEIS 1 do Lagamar.

**Art. 5º** - Fica o Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o art. 4º desta Lei, autorizado a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental ou

ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza.

§ 1º - A possibilidade instituída pelo caput do presente artigo não se limita a projetos do Município de Fortaleza, podendo os mesmos serem de titularidade ou interesse do Governo do Estado do Ceará e da União.

§ 2º - A titularidade dos projetos distinta do Município não dispensa a necessidade de edição de ato do Chefe do Poder Executivo, a quem compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de implementar a exceção constante deste artigo.

**Art. 6º** - Esta Lei Complementa entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 18 de março de 2010.  
Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.

**ANEXO E – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL nº 101/2011**

**LEI COMPLEMENTAR Nº 0101, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2011**

Modifica a Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º.** Os arts. 61, 105, 115, 116, 118, 171, 185, 188, 191, 201, 203, 205, 313, 314, 315, 317, 326 da Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 61.....

§ 1º - A localização e os limites das zonas de que trata este artigo são os constantes das delimitações georreferenciadas do Anexo 2 (Mapa 2) e Anexo 2-A, desta Lei.

§ 2º - A localização e os limites da Zona de Preservação Ambiental - ZPA-1, de que trata o art. 63 desta Lei, são constantes do ANEXO – LIMITES DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.

§ 3º - Fica a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) autorizada a promover a atualização dos mapas que compõem os anexos desta Lei, exclusivamente para fins de atualização dos limites da ZPA-1, nos termos do parágrafo anterior.

.....”

“Art. 105. São parâmetros da ZOM 2:

.....

Parágrafo único. A área que compreende os bairros Messejana e Parque Iracema, formada pelo perímetro que se inicia no cruzamento da BR116 com uma via localizada a leste da BR116, acerca de 800m (oitocentos metros) ao sul da Avenida Oliveira Paiva, no bairro Parque Iracema, segue por essa via, no sentido nordeste, até a Rua Pedro Hermano Vasconcelos, quando essa se encontra com o prolongamento da Rua Fausto Aguiar, segue pela avenida Eng. Agr. José Guimarães Duque, no sentido leste até encontrar o prolongamento da Rua Alódia, segue por esse prolongamento e por essa rua até encontrar o prolongamento da Rua Fausto Aguiar, segue por esse prolongamento e por essa rua, no sentido sudeste, até encontrar a Avenida Min. José Américo (ou Rua Pires da Mota), segue por essa rua no sentido nordeste até atingir a avenida que se constitui no limite oeste da Área Institucional do Centro Administrativo Governador Virgílio Távora, segue por esse limite, no sentido sul, até a avenida de limite sul dessa Área Institucional, segue pelo prolongamento dessa avenida, no sentido oeste, até a confluência das Ruas Silveira Mota (ou Rua Alberto Torres) e Nicolau Coelho, segue pela Rua Nicolau Coelho, no sentido sul, até atingir um ponto situado a 110m (cento e dez metros) ao norte da Rua Coronel João Oliveira; a partir desse ponto, segue, no sentido sudeste, perpendicularmente à Rua Nicolau Coelho, numa reta paralela à Rua Coronel João Oliveira, até atingir a Rua Washington Soares; a partir desse ponto, segue por essa rua, no sentido norte, até a Rua Ozélia Pontes, segue por essa rua, no sentido nordeste, até a confluência com a Avenida Odilon Guimarães (ou Avenida Água Fria); a partir desse ponto, segue por essa avenida, no sentido sudoeste, até a Rua Eliel, segue

por essa rua, no sentido sudeste, até a Rua Porfírio Costa, segue por essa rua, no sentido sudoeste, até a Rua Professor José Henrique, segue por essa rua, no sentido noroeste, até a Rua Joaquim Pereira, segue por essa rua, no sentido sudoeste, até a Rua Manoel Castelo Branco (ou Rua Juarez Alencar), segue por essa rua, no sentido noroeste, até a Rua Coronel Dionísio Alencar, segue por essa rua, no sentido sudoeste, até a Rua José Hipólito (Estrada do Fio), segue por essa rua, no sentido sudeste, até a Rua José Cavalcante Sobrinho (Tamandaré), segue por essa rua, no sentido sul, até a Rua Barão de Aquiraz, segue por essa rua, no sentido sudeste, até um ponto correspondente ao prolongamento da Rua Mírian, segue por esse prolongamento e por essa rua, no sentido sudoeste, até um ponto que dista 50m (cinquenta metros) ao sul da Rua Eunice; a partir desse ponto, segue por uma perpendicular à Rua Padre Pedro de Alencar até encontrá-la, segue por essa rua, no sentido sul, até sua confluência com a BR116, segue por essa BR, no sentido noroeste, até a Rua Gentilândia, segue por essa rua, no sentido noroeste, até a Rua Joselito Parente, segue por essa rua, no sentido nordeste, até a Rua Pedro Camelo, segue por essa rua, no sentido noroeste, até atingir o limite norte da Área de Preservação do Açude Jangurussu, segue por esse limite, no sentido noroeste, até a Travessa Maria Alves Ribeiro, segue por essa travessa, no sentido norte, até a Rua Antônio Alves Ribeiro, segue por essa rua, no sentido noroeste, até a Rua Rita Arruda; segue por essa rua, no sentido nordeste, até a Avenida Presidente Costa e Silva (Perimetral), segue por essa avenida, no sentido noroeste, até a Rua Paulina de Arruda, segue por essa rua, no sentido nordeste, até a Rua Augusto Calheiros, segue por rua, no sentido nordeste, até o prolongamento da Rua Capitão Valdemar Paula Lima, segue por esse prolongamento e por essa rua, nos sentidos nordeste e noroeste, até a Via Paranjana, segue por essa via, no sentido sudeste, até atingir a BR 116; a partir desse ponto, segue pela BR 116, nos sentidos nordeste e noroeste, até o ponto inicial; tem parâmetros urbanísticos diferenciados no que se refere aos Índices de Aproveitamento Básico e Máximo que são iguais a 2.0 e a altura máxima da construção que equivale a 72m (setenta e dois metros)”.

“Art. 115. A ZO, Trecho III - Praia de Iracema - da presente Lei, corresponde ao somatório da área definida como de Interesse Urbanístico da Praia de Iracema pela Lei n. 7.814, de 30 de outubro de 1995, e do Trecho II - Poço da Draga - e Trecho III - Monsenhor Tabosa - da Orla Marítima definidos pela Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996.”

“Art. 116. Para as áreas definidas no artigo anterior desta Lei os parâmetros são os que se seguem:

§ 1º - Aplicam-se os parâmetros e indicadores urbanos definidos pela Lei Municipal n. 7.814, de 30 de outubro de 1995, para parte da área da ZO - Trecho III - do Plano Diretor, que corresponde aos Setores 1, 2 e 3 da Área de Interesse Urbanístico da Praia de Iracema definidos por aquela Lei.

§ 2º - Aplicam-se a adequação dos usos, os parâmetros e indicadores urbanos definidos pela Lei Municipal n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, para parte da área da ZO - Trecho III do Plano Diretor que corresponde ao Trecho II - Poço da Draga - da Orla Marítima definido por aquela Lei.

§ 3º - Aplica-se a adequação dos usos estabelecidos pela Lei Municipal n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, para parte da área da ZO - Trecho III do Plano Diretor que corresponde ao Trecho III - Monsenhor Tabosa - da Orla Marítima definido por aquela Lei.

§ 4º - Na Área da ZO - Trecho III - desta Lei que corresponde ao Trecho III - Monsenhor Tabosa - da Orla Marítima definido pela Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, aplicam-se os parâmetros e indicadores urbanos estabelecidos a seguir:

I — índice de aproveitamento básico: 2,0;

II — índice de aproveitamento máximo: 2,0;

- III — índice de aproveitamento mínimo: 0,25;
- IV — taxa de permeabilidade: 25%;
- V — taxa de ocupação: 60%;
- VI — taxa de ocupação de subsolo: 60%;
- VII — altura máxima da edificação: 48m.

.....”

“Art. 118 -.....

- I — índice de aproveitamento básico: 1,0;
- II — índice de aproveitamento máximo: 1,0;
- III — Z.....
- IV — Z.....
- V — Z.....
- VI — Z.....
- VII — altura máxima da edificação: 15m;
- VIII — Z.....
- IX — Z.....
- X — Z.....

Parágrafo único. Na ZO, Trecho V - late Clube - desta Lei, que corresponde à Área da Orla Marítima - Trecho V - definida pela Lei Municipal n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, somente são adequadas as atividades abaixo listadas por subgrupo, com seus respectivos códigos:

- I — Comércio Varejista – CV:
  - a) peixaria - 25.29.92;
  - b) mercearia ou mercadinho - 52.13.21;
- II — Comércio Atacadista - CA:
  - a) comércio atacadista de pescado, crustáceos e moluscos – 51.35.71;
  - b) armazéns (gerais, frigoríficos) - 63.12.61;
- III — Serviço de Alimentação e Lazer - SAL:
  - a) restaurante, pizzeria, churrasceria - 55.21.21;
  - b) botequim/bar - 55.29.85;
  - c) lanchonete – 55.22.01;
  - d) cantina - 55.23.90;
- IV — Equipamento p/ Atividades Cultural e de Lazer, enquadrado no código 92.61.41 - Clube desportivo;
- V — Indústria Adequada ao Meio Urbano – IA, enquadrada no código 36.99.49 - Fabricação de gelo.

.....”

“Art. 171. O Sistema Viário Básico e a sua classificação são definidos pelos arts. 146, 151, 225 e Anexo 10, da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996:

- I — Via de Ligação Regional (VLR): vias com capacidade de absorver elevado volume de tráfego, que suportam altos níveis de adensamento dos lotes lindeiros, bem como equipamentos de grande porte; (VETADO).
- II — Via Estrutural 1 (VE1): vias com capacidade de absorver significativo volume de tráfego, que suportam moderados níveis de adensamento dos lotes lindeiros, bem como equipamento de médio porte; (VETADO).
- III — Via Estrutural 2 (VE2): vias com capacidade de absorver moderado volume de tráfego e que suportam baixos níveis de adensamento dos lotes lindeiros; (VETADO).

IV — Via Complementar 1 (VC1): via destinadas a coletar o tráfego das vias VC2, VL e VCS para as vias estruturais e que suportam moderados níveis de adensamento dos lotes lindeiros; (VETADO).

V — Via Complementar 2 (VC2): via destinada a atender ao tráfego local, com moderado volume de tráfego e com baixos níveis de adensamento dos lotes lindeiros; (VETADO).

VI — Via Local (VL): vias destinadas a atender ao tráfego local, com baixo volume de tráfego e com baixos níveis de adensamento dos lotes lindeiros; (VETADO).

VII — Via de Comércio e Serviços (VCS): vias destinadas a atender ao tráfego local, com considerável volume de tráfego e com uso dos lotes lindeiros predominantemente de comércios e serviços; (VETADO).

VIII — Via Paisagística (VPA): vias destinadas a atender a baixo volume de tráfego, com o objetivo de valorizar e integrar áreas especiais, de preservação, de proteção, de faixas de praia, de recursos hídricos, de dunas e de orla marítima, com uso do solo lindeiro restrito; (VETADO).

IX — Via para Pedestres (VPE): vias destinadas à circulação prioritária de pessoas; (VETADO).

X — Via para Ciclistas (VCI): vias destinadas exclusivamente para a circulação de ciclos. (VETADO).

Parágrafo único. Lei municipal específica redefinindo o Sistema Viário Básico será encaminhada à Câmara Municipal, no prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação desta Lei.

.....”

“Art. 185. A subdivisão de gleba com área superior a 10.000m<sup>2</sup> deverá ser realizada por meio de parcelamento.

Parágrafo único. O comprimento das quadras não poderá ser superior a 250,00m (duzentos e cinquenta metros) e a sua largura inferior a 50,00m (cinquenta metros).

.....”

“Art. 188. ....

§ 1º - Em cada zona serão definidos parâmetros específicos conforme os fins urbanísticos almejados.

§ 2º - Nos terrenos lindeiros às vias divisórias das zonas, não há opção de zona, aplicando-se os parâmetros definidos na zona em que o imóvel está inserido.”

“Art. 191. ....

Parágrafo único. (Suprimido)

.....”

“Art. 201. ....

§ 1º - Os condomínios por unidades autônomas deverão ser implantados em áreas parceladas.

§ 2º - Em áreas não parceladas, a aprovação do projeto será precedida ou realizar-se-á concomitante ao parcelamento do solo exigível.

.....”

“Art. 203. Os projetos de condomínios devem observar:

I — os indicadores e parâmetros urbanos (índices, taxas, recuos, dimensões do lote e demais restrições urbanísticas) estabelecidos para a zona em que está inserido;

II — a largura mínima de 6,00m (seis metros) para abertura das vias internas de acesso às unidades;

III — a área mínima para recreação comum equivalente a 1/5 (um quinto) da soma das áreas construídas de cada unidade residencial.

.....”  
 “Art. 205. Quando as quadras ou lotes nos quais se pretenda realizar a implantação de condomínios por unidades autônomas não forem servidas por infraestrutura de abastecimento de água potável e de energia elétrica, tais serviços serão implantados e mantidos pelos condôminos, devendo sua implantação ser comprovada, previamente, mediante projetos técnicos submetidos à aprovação das empresas concessionárias de serviço público.  
 .....”

“Art. 313. Aplicam-se os índices referentes à fração de lote dispostos na Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, até a sua revisão.” (VETADO).

“Art. 314. ....”

§ 1º - As atividades não relacionadas e casos omissos deverão ser objeto de análise, devendo obedecer ao que dispõe a Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, e Lei n. 8.603, de 17 de dezembro de 2001, devendo-se aplicar os critérios de integração do ordenamento jurídico previstos no art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil.

§ 2º - .....

§ 3º - Permanecem em vigor os usos, parâmetros e indicadores urbanos previstos na Lei n. 7.987/96 referentes à área nela definida como de urbanização prioritária da ZU-1 - Centro – até a sua revisão.

§ 4º - Permanecem em vigor os usos, parâmetros e indicadores urbanos previstos na Lei n. 7.987/96 referentes às vias comerciais contidas na Área de Urbanização Prioritária do Montese, até sua revisão”.

“Art. 315. Deverão ser adequados a este Plano Diretor, em caráter transitório, os parâmetros, indicadores e atributos a seguir relacionados, constantes da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, até a promulgação da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo.

§ 1º - Os subgrupos por classe do Anexo 7 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, classificados como: adequado - A -, inadequado - I -, permitido com restrições - P -, projeto especial - PE -, passam a ter a seguinte correspondência:

I — os atribuídos para a Área de Proteção constantes do Anexo 7, Tabela 7.1 da Lei 7.987, de 23 de dezembro de 1996, serão adotados para a Zona de Recuperação Ambiental, desta Lei;

II — os atribuídos para a Área de Interesse Ambiental - Dunas - Trecho I - Praia do Futuro - constantes do Anexo 7, Tabela 7.2 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, serão adotados para a Zona de Interesse Ambiental - Praia do Futuro e Zona de Interesse Ambiental – Cocó, desta Lei;

III — os atribuídos para a Área de Interesse Ambiental – Dunas – Trecho II - Sabiaguaba - constantes do Anexo 7, Tabela 7.3 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, serão adotados para a Zona de Interesse Ambientai – Sabiaguaba, desta Lei;

IV — os atribuídos para Área de Orla Marítima -Trecho I – Barra do Ceará/Pirambu - constantes do Anexo 7, Tabela 7.4 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, serão adotados para a Zona da Orla - Trecho I - Barra do Ceará/Pirambu - e Trecho II - Jacarecanga/Moura Brasil, desta Lei;

V — os atribuídos para a Área de Orla Marítima - Trecho IV - Meireles/Mucuripe - constantes do Anexo 7, Tabela 7.5 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, serão adotados para a Zona da Orla - Trecho IV - Meireles/Mucuripe;

VI — os atribuídos para a Área de Orla Marítima - Trecho VI - Praia do Futuro - constantes do Anexo 7, Tabela 7.7 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, serão adotados para a Zona da Orla - Trecho VII - Praia do Futuro, desta Lei.

§ 2º - As atividades na ZO - Trecho 6 - Cais do Porto -, classificadas como: adequado - A -, inadequado - I -, permitido com restrições - P -, corresponderão aos subgrupos atribuídos para a Área Industrial - ZI-1 - constantes do Anexo 7.9 da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, quando seus limites forem coincidentes.

§ 3º - Fica criado no polígono definido pelo Mapa em anexo o Polo Industrial de Confecção I. (VETADO).

§ 4º - Fica criado no polígono definido pelo Mapa em anexo o Polo Industrial de Confecção II. (VETADO).

.....”

“Art. 317 - Até a elaboração da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, as indústrias inadequadas ao meio urbano - IN – restritas pela Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, para as Zonas Industriais - ZI.1 e ZI.2, poderão ser implementadas na Macrozona de Ocupação Urbana mediante a elaboração e a aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), segundo os parâmetros estabelecidos por esta Lei, além de outros estudos exigidos pelo órgão licenciador.

.....”

“Art. 326 . .....

Parágrafo único. Na aplicação do indicador urbano da ocupação - Fração do Lote - deve-se observar o disposto no art. 313 desta Lei.”

**Art. 2º** - Os artigos 164 § 2º, 198 § 1º, 199 *caput*, 200 *caput*, 220 § 1º, 221 *caput*, 248 *caput*, 259 parágrafo único, 266 parágrafo único, 281 *caput*, 288 inciso III, 290 *caput*, 292 § 4º, 305 inciso VIII e 321 *caput* da Lei Complementar n. 0062/2009 passam a vigorar com a seguinte redação: (VETADO).

“Art. 164. ....

§ 2º - Os planos deverão ser submetidos à análise do Conselho da Cidade (CONCIDADE), devendo serem revisados a cada 10 (dez) anos. (VETADO).

.....”

“Art. 198. ....

§ 1º - A aprovação de projetos e a emissão de alvará de funcionamento para os empreendimentos gerados de impactos estão condicionadas à elaboração do estudo de impacto de vizinhança (EIV) e sua aprovação prévia pelo Conselho da Cidade (CONCIDADE), salvo as obras e serviços de infraestrutura básica de serviços públicos que já contarem com a liberação das licenças ambientais previstas pela legislação ambiental. (VETADO).

.....”

“Art. 199. Em função da análise de cada empreendimento, o Conselho da Cidade (CONCIDADE) poderá determinar: (VETADO).

I — a execução de medidas necessárias ao controle dos impactos e das incomodidades causados pela implantação e funcionamento do empreendimento;

.....”

“Art. 200. O Conselho da Cidade (CONCIDADE) poderá classificar um empreendimento como de relevante interesse para a cidade e exigir o estudo de impacto de vizinhança (EIV). (VETADO).  
.....”

“Art. 220. ....  
§ 1º - O fator de planejamento, definido em função dos objetivos estabelecidos para cada zona e variável entre 0 e 1,5; poderá ser ajustado a cada 2 (dois) anos, mediante aprovação pelo Conselho da Cidade (CONCIDADE), e publicação em decreto municipal. (VETADO).  
.....”

“Art. 221. A contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir poderá ser substituída pela doação de imóveis ao Município ou pela execução de obras de infraestrutura urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social, desde que haja requerimento do beneficiário e aprovação do Conselho da Cidade (CONCIDADE). (VETADO)  
.....”

“Art. 248. A proposta de operação urbana consorciada deverá ser aprovada previamente pelo Conselho da Cidade (CONCIDADE) para posterior envia à Câmara Municipal de Vereadores. (VETADO).  
.....”

“Art. 259. ....  
Parágrafo único. A concessão de direito real de uso de imóvel até 250m2 (duzentos e cinquenta metros quadrados) será gratuita para a população com renda familiar até 5 (cinco) salários mínimos, e que não possuam outro imóvel urbano ou rural, nos demais casos poderá ser onerosa a critério do Conselho da Cidade (CONCIDADE). (VETADO).  
.....”

“Art. 266. ....  
Parágrafo único. As ocupações situadas nas áreas indicadas neste artigo, impossibilitadas de regularização urbanística e fundiária, deverão ser reassentadas em local a ser definido e posteriormente aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação Popular e pelo Conselho da Cidade (CONCIDADE). (VETADO).  
.....”

“Art. 281. As diretrizes de que trata o artigo anterior, confeccionadas pelo órgão responsável pela aprovação do loteamento, serão precedidas da manifestação do órgão ambiental competente e do Conselho da Cidade (CONCIDADE), e devem vincular ao loteamento obras ou áreas contíguas ao mesmo, equivalentes às que deveriam ser destinadas em loteamentos novos, podendo esta equivalência de valor ser elevada em até 2 (duas) vezes, no caso da irregularidade ter sido nociva ao meio ambiente, a critério estabelecido pelo Conselho da Cidade (CONCIDADE). (VETADO)  
.....”

“Art. 290. Conselho da Cidade (CONCIDADE), vinculado ao órgão ou entidade responsável pelo planejamento territorial e urbano, será composto de forma paritária entre representantes do poder público e a sociedade civil, de acordo com lei específica, que definirá suas competências. (VETADO).  
.....”

.....”

“Art. 292. ....

§ 4º - Na hipótese de evidente impossibilidade de minimização significativa dos impactos urbanos, bem como da geração de incomodidades e interferências no tráfego, após as análises e discussões públicas sobre o empreendimento, o Poder Executivo Municipal, junto com o Conselho da Cidade (CONCIDADE), que será regulamentado em lei específica, deverão recusar a aprovação da implantação do empreendimento. (VETADO).

.....”

“Art. 305.....

VIII — Lei municipal específica que trata do Conselho da Cidade (CONCIDADE), no prazo de até 6 (seis) meses; (VETADO).

.....”

“Art. 321. A análise e a aprovação dos projetos especiais ficam submetidas à Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD), enquanto não for regulamentado o Conselho da Cidade (CONCIDADE)” (VETADO).

**Art. 3º.** Fica alterado o Anexo 4 (Mapa 4) da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, de Zonas Especiais, ampliando a ZEDUS Centro, conforme o memorial descrito: inicia no cruzamento da Avenida Heráclito Graça com a Avenida Dom Manoel, segue pela Avenida Heráclito Graça no sentido oeste, prossegue pela Avenida Duque de Caxias até o cruzamento com a Avenida Imperador, segue pela Avenida Imperador no sentido norte até o cruzamento com a Rua Castro e Silva, segue pela Rua Castro e Silva no sentido Leste até o cruzamento com a Rua General Sampaio, segue pela Rua General Sampaio no sentido norte até o cruzamento com a Avenida Pres. Castelo Branco, segue pela Avenida Pres. Castelo Branco no sentido leste até o cruzamento com a Avenida Alberto Nepomuceno, segue pela Avenida Alberto Nepomuceno no sentido norte até o cruzamento com a Rua Pessoa Anta, segue pela Rua Pessoa Anta no sentido leste e prossegue pela Avenida Almirante Barroso até o cruzamento com a Rua Guanacés, segue pela Rua Guanacés no sentido sul até o cruzamento com a Avenida Monsenhor Tabosa, segue na Avenida Monsenhor Tabosa no sentido oeste até o cruzamento com a Rua Almirante Jaceguai, segue pela Rua Almirante Jaceguai no sentido sul, prosseguindo pela Avenida Dom Manoel até fechar o perímetro no cruzamento com a Avenida Heráclito Graça.” (AC)

**Art. 4º.** Fica alterado o Mapa de Zoneamento Urbano (Mapa 03) da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, nos quadriláteros compreendido entre as ruas Professor Wilson Aguiar, Avenida Washignton Soares, Avenida Dr. José Martins Rodrigues e Avenida Juarez Barroso, bem como das ruas Lídia Brígido, Rua Ver. Pedro Paulo, Avenida Oliveira Paiva e Rua Vicente Lopes, passando estas áreas integralmente a Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1).

**Art. 5º.** Fica alterado o Anexo 3-A, Coordenadas: UTM-SAD69, referente à ZO 5 (Zona da Orla, Trecho 5) da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009f que passa a vigorar com as seguintes coordenadas:

Início: >

557842,33;9588612,63 – 558216,79;9588853,36 – 558260,53; 9588913,21 –  
 558276,14;9589010,64 – 558259,24;9589096,21 – 558134,3;9589163,97 –  
 558108,16;9589117,39 – 558176,62; 9589049,68 – 558179,91;9588983,42 –  
 558154,11;9588897,56 – 558121,44;9588840,42 – 558063,54;9588802,5 – 558057,55;  
 9588808,58 – 558048,14;9588803,5 – 558044,9;9588806,2 – 558034,7;9588799,8 –  
 558039,78;9588790,18 – 558004,48; 9588769,04 – 557989,92;9588796,26 –  
 557984,96;9588792,93 – 557998,78;9588765,83 – 557968,03;9588752,81 – 557955,  
 66;9588779,69 – 557885,33;9588763,67 – 557867,26; 9588792,64 – 557854,78;9588788,64  
 – 557868,55;9588734,08 – 557866,97;9588728,04 – 557817,28;9588703,15 – 557842,  
 33;9588612,63

<Fim:

- Área = 55.188
- Perímetro = 1.847
- Zona = Z05 (Zona da Orla - Trecho 5).

**Art. 6º.** Fica adicionado parágrafo único ao art. 71 da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, com a seguinte redação:

“Art.71. ....

Parágrafo único. O desdobro de lotes oriundos de parcelamentos aprovados ou que obtiverem registro imobiliário em data anterior à vigência da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, será permitido, desde que as áreas mínimas resultantes sejam iguais ou superiores a 300m<sup>2</sup> (trezentos metros quadrados). “(AC).

**Art. 7º.** Fica adicionado parágrafo único ao art. 203 da Lei Complementar 0062, de 02 de fevereiro de 2009, com a seguinte redação:

“Art. 203. ....

Parágrafo único. Quando o condomínio for composto por casas térreas ou assobradadas, a área privativa do terreno de cada unidade habitacional poderá ser de 135,00m<sup>2</sup>, (cento e trinta e cinco metros quadrados), desde que a soma destas áreas, da área de recreação e da área de circulação dividida pelo número de unidades seja igual ou superior ao lote mínimo da zona.” (AC)

**Art. 8º.** O art. 313 da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 313. O indicador urbano fração do lote será definido em cada zona e nas suas subdivisões nos termos do mapa em anexo, que passa a compor o conjunto de mapas integrantes da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009.

§ 1º - Fração do lote: é o índice utilizado para o cálculo do número máximo de unidades residenciais no lote, diferenciado de acordo com a zona e suas subdivisões.

§ 2º - O número de unidades construídas no lote é resultante da divisão de sua área total pela fração correspondente:

$$Nu = At/FI$$
, onde: Nu – Número de unidades; At – Área do terreno e FI – Fração do lote.

§ 3º - Em qualquer zona em que seja adequada a implantação de habitação de interesse social com unidades multifamiliares, enquadrada no Programa Minha Casa Minha Vida, para faixa de renda até 6 (seis) salários mínimos, ou programa similar, a fração do lote para a referida habitação será de 30m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados).

§ 4º - O indicador urbano fração do lote poderá ser revisado no prazo de 2 (dois) anos a partir da publicação desta Lei, para eventuais adequações às alterações dos planos, programas e projetos de infraestrutura do Município, objetivando a compatibilização do adensamento populacional a dinâmica de crescimento urbano.”

**Art. 9º.** A alteração no art. 313 somente entrará em vigor após 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.

**Art. 10.** Fica alterado o Mapa 05 – ZEIS da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, excluindo-se da área de ZEIS 3 – Vazio, a área compreendida entre a Avenida Dep. Paulino Rocha, Rua Cel. Zacarias J. de França, Rua João Xavier e BR 116, voltando esta área a fazer parte do zoneamento correspondente na Macrozona de ocupação urbana, Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2).

**Art. 11.** A progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias, será a cada 8 (oito) meses, a partir da primeira liberação. (VETADO).

**Art. 12.** O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal de Fortaleza, no prazo de 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei, os instrumentos normativos previstos nos incisos I a XI do art. 305, da Lei Complementar n. 0062/2009.

**Art. 13.** O Poder Executivo enviará a lei a que se refere o parágrafo único do art. 171 da Lei Complementar n. 0062/2009 à Câmara Municipal de Fortaleza, no prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação desta Lei.

**Art. 14.** Revogam-se as disposições em contrário, em especial o inciso XI do art. 101 da Lei Complementar n. 0062/2009.

PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 30 de dezembro de 2011.  
Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.

**ANEXO F – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL nº 108/2012****LEI COMPLEMENTAR Nº 0108 DE 30 DE MAIO DE 2012**

Modifica a Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** - Fica acrescido ao art. 125 o § 4º, e os §§ 1º, com os Incisos I e II, 2º e 3º ao art. 126, todos da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 125.....

§ 4º Os assentamentos espontâneos existentes e os reassentamentos populares em processo de implantação, não enquadrados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que integrantes de programa governamental, poderão reger-se pelo que dispõe o Título III, Capítulo V, Da Instituição de Áreas para Aglomerados Populares, da Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996.”

“Art. 126.....

§ 1º São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites da ZEIS-1, sejam constituídas de:

I — imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;

II — imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

§ 2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o § 1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos.

§ 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico.”

**Art. 2º** - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 30 de maio de 2011.  
Luizianne de Oliveira Lins – PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.