

**Plano diretor participativo e a gestão democrática da cidade: desafios da participação popular na implementação e revisão do plano diretor participativo de Fortaleza**

**Participatory master plan and the democratic management of the city: challenges of popular participation in the implementation and revision of the participatory master plan of Fortaleza**

DOI:10.34117/bjdv6n10-080

Recebimento dos originais: 08/09/2020

Aceitação para publicação: 05/10/2020

**Ligia Maria Silva Melo de Casimiro**

Doutora em direito econômico e desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Instituição: Universidade Federal do Ceará - UFC

Endereço: Rua Carlos Vasconcelos 1338, apto 401, Bairro Meireles, Fortaleza - CE, Brasil

E-mail: melologia@gmail.com

**Beatriz Rêgo Xavier**

Doutora em direito constitucional pela Universidade de Fortaleza

Instituição: Universidade Federal do Ceará - UFC

Endereço: Rua Coronel Linhares 170, apto 302, Bairro Meireles, Fortaleza - CE, Brasil

E-mail: beatrizrx@gmail.com

**Jacqueline Alves Soares**

Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará

Instituição: Centro Universitário Christus

Endereço: Rua Nogueira Acioli 1050/701, Bairro Centro, Fortaleza - CE, Brasil

E-mail: jacquelineas@gmail.com

**Lara Paula de Meneses Costa**

Graduada em direito pela Universidade Federal do Ceará

Instituição: Universidade Federal do Ceará - UFC

Endereço: Rua Carlos Vasconcelos 2676, apto 1101, Bairro Joaquim Távora, Fortaleza - CE,

Brasil

E-mail: costa.larap@gmail.com

**Thaís Oliveira Bezerra de Sousa**

Graduanda em direito pela Universidade Federal do Ceará

Instituição: Universidade Federal do Ceará - UFC

Endereço: Rua Ouro Branco, número 155, casa 600, Bairro Presidente Kennedy, Fortaleza - CE,

Brasil

E-mail: thaisobezerra@alu.ufc.br

**RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a gestão democrática da cidade a partir da participação popular na implementação e revisão do Plano Diretor. Parte-se de uma abordagem conceitual sobre essa lei enquanto política para a efetivação do Direito à Cidade. Os diversos instrumentos jurídicos introduzidos pelo Estatuto da Cidade trouxeram uma nova possibilidade de efetivação da gestão democrática do espaço urbano, porém a implementação desses instrumentos encontram diversas barreiras no plano prático, desde a participação popular na elaboração até a revisão do plano diretor participativo, como também a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social. Para isso, observa-se o Plano Diretor Participativo de Fortaleza aprovado em 2009, utilizado como exemplo de instrumentos que, após muita luta e pressão social por parte das comunidades, conseguiu avançar em alguns aspectos da gestão democrática e, ao mesmo tempo, encontra-se vencido, sem que o processo de elaboração do próximo Plano Diretor Participativo tenha iniciado sua discussão em conjunto com a sociedade civil, por meio dos instrumentos de participação previstos na legislação e na regulamentação do Ministério das Cidades.

**Palavras-chave:** Gestão democrática, Plano Diretor Participativo, Participação popular.

**ABSTRACT**

This work aims to analyze the democratic management of the city from the popular participation in the implementation and revision of the Master Plan. It is based on a conceptual approach on this law as a policy for the implementation of the Right to the City. The several legal instruments introduced by the City Statute have brought a new possibility for the effective democratic management of urban space, but the implementation of these instruments finds several barriers in the practical plan, from popular participation in the elaboration to the revision of the participative master plan, as well as the regulation of the Special Zones of Social Interest. For this, the Participatory Master Plan of Fortaleza approved in 2009 is observed, used as an example of instruments that, after much struggle and social pressure on the part of the communities, managed to advance in some aspects of democratic management and, at the same time, is defeated, without the process of elaboration of the next Participatory Master Plan having begun its discussion together with civil society, through the instruments of participation foreseen in the legislation and regulation of the Ministry of Cities.

**Keywords:** Democratic management, Participative Master Plan, Popular participation.

## 1 INTRODUÇÃO

A participação popular na formulação e execução de políticas da cidade a partir do Plano Diretor, sendo este instrumento de democratização e promoção do Direito à Cidade, é obrigatória, a fim de garantir a gestão democrática da cidade. No entanto, desde a elaboração do atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza, tem se notado que a participação popular na construção da cidade tem se dado de forma bastante limitada.

Os interesses dos setores privados, amparados nas atitudes do poder público, têm se sobressaído diante dos interesses das comunidades ocupadas pela população de baixa renda, que vivem em péssima qualidade de vida. Observa-se, então, a apropriação privada da cidade, em que empreendimentos são aprovados sem a consulta popular e a especulação imobiliária cada vez mais norteia os rumos do desenvolvimento urbano. Considerando que o Plano Diretor é a lei básica de política urbana a nível municipal, a participação ou não da população na elaboração e aplicação de suas políticas é determinante na existência ou não da gestão democrática na cidade de Fortaleza. Seguindo esse raciocínio, tem sido a cidade gerida democraticamente?

O objetivo deste trabalho é analisar a participação popular na elaboração e execução do atual Plano Diretor de Fortaleza para entender se o poder público tem garantido a gestão democrática da cidade, sendo esse um de seus deveres, previstos em lei. A análise da regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também será necessária para a compreensão dessa questão, uma vez que podem ser tidas como exemplos de instrumentos a serem utilizados na democratização da gestão da cidade. Para isso, será utilizada a metodologia de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, acerca do processo de construção do atual plano e da materialização de suas previsões jurídicas ao longo dos seus anos de vigência.

## 2 SOBRE O PLANO DIRETOR E O DIREITO À CIDADE

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988 e é obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes, devendo conter as exigências fundamentais de ordenação da cidade para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

Mesmo com a previsão constitucional, a política urbana só veio a ser regulamentada com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257 de 10 de julho 2001. O Plano Diretor é promovido ao instrumento indispensável para o processo de planejamento municipal, devendo ter suas diretrizes e prioridades incluídas no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

O instrumento deve ser revisto a cada dez anos e para sua elaboração os poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir “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”, possuindo a obrigatoriedade de ser participativo também durante sua implementação (Art.40, § 4º).

Para se obter melhor compreensão acerca do papel do plano diretor é preciso analisar alguns princípios e diretrizes que regem o direito urbanístico trazidos no Estatuto da Cidade. Dentre as primeiras diretrizes previstas expressamente na lei, a garantia do direito a cidades sustentáveis, bem como a gestão democrática por meio da participação da população devem ser destacadas. Conforme Casimiro, são princípios do Estatuto o Direito à Cidade e a Gestão Democrática da cidade, sendo uma forma da cidade controlar as decisões, as legislações e o governo<sup>1</sup>.

As diretrizes e princípios que fundamentam o direito urbanístico brasileiro, assim como seus instrumentos, não devem ser situados apenas no plano de direitos que foram postos sem dar relevância ao processo que culminou na formulação desses preceitos. O Estatuto da Cidade é resultante de um longo trabalho que envolveu não somente profissionais especializados, mas também movimentos sociais que vieram a construir esse texto legislativo, embaixador da política urbana no Brasil, de forma que sua construção foi orientada considerando a participação popular como ferramenta indispensável na superação das desigualdades sociais, promovidas pela apropriação privada da cidade<sup>2</sup>.

A consequência da pressão popular e de diversos setores da sociedade perante o Poder Público na participação da elaboração do Estatuto da Cidade foi a construção de princípios e diretrizes que visam à participação popular, sobretudo a gestão democrática da cidade, cujo intuito é promover o direito à cidade em detrimento da prevalência de concepções de planejamento e gestão tecnocráticas excludentes<sup>3</sup>.

Sendo o Plano Diretor um dos instrumentos do Estatuto da Cidade ( art. 4º, III, “a”) deve ter como diretriz o direito à cidade, que, a partir do Estatuto, passa a ser tido como um direito não somente político, mas também reconhecido no campo jurídico.<sup>4</sup> Nesse sentido, cabe ao Plano

---

<sup>1</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária. 2010. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 71.

<sup>2</sup> SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 257.

<sup>3</sup>CASIMIRO, op. cit., p. 69.

<sup>4</sup> Ibid., p. 18.

Diretor, conforme a Constituição (Art.182, §2º) definir a função social das cidade, que, sendo cumprida, seus habitantes passam a exercitarem o direito à cidade sustentável, já que promove um padrão de vida digna<sup>5</sup>.

Seguindo esse raciocínio, percebe-se a importância e o compromisso que o Plano Diretor possui na promoção do direito à cidade, alcançado na medida em que a cidade cumpre as suas funções sociais. Quando uma cidade funciona diminuindo as desigualdades sociais que nela existem, bem como desenvolvendo boa qualidade de vida para seus cidadãos, pode-se dizer que está cumprindo suas funções sociais<sup>6</sup>.

## 2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Plano Diretor, objeto deste estudo, trata-se de um instrumento urbanístico que, como qualquer outra política disciplinada no Estatuto da Cidade, deve garantir a participação dos cidadãos em seu processo de elaboração e, posteriormente, quando for executado. É o que diz o § 4º do artigo 40 da lei, mencionado anteriormente. Mais adiante, no mesmo Estatuto, tem-se um capítulo especialmente voltado à disciplina da gestão democrática da cidade - capítulo IV - em que são previstos outros instrumentos garantidores da participação popular na gestão da cidade, como a instituição de órgãos colegiados de política urbana e a realização de audiências e consultas públicas (Art. 43, I, II)

A despeito do que a lei impõe ao Poder Público, a participação popular, tem sido desconsiderada, o que constitui improbidade administrativa, de acordo com o inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade, tratando-se de ilegalidade. Conforme Casimiro, a gestão democrática não pode ser suprimida pelos agentes públicos ou detentores do poder econômico, que em algumas vezes, buscando favorecer a aprovação de empreendimentos, não promovem a participação popular<sup>7</sup>.

Para além da obrigação legal imposta aos gestores públicos enquanto critério formal a ser observado, negligenciar e suprimir a participação dos cidadãos na política urbana significaria desprezar relevantes contribuições fruto da experiência de quem constrói ativamente a cidade no cotidiano sendo, por isso, fundamental que participem do processo de elaboração do Plano Diretor<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> SANTOS JUNIOR; MONTANDON, op. cit., p. 17.

<sup>6</sup> INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – PÓLIS. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza – Relatório 2 – leituras jurídica, urbanística e comunitária**. 2006, p. 14. Disponível em:

<<http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=7e6e6eb2-935d-4210-b96a-f7131b824acc>>. Acesso em 08.07.19.

<sup>7</sup> CASIMIRO, op. cit., p. 75.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 75

Na tentativa de garantir a efetiva provocação da sociedade civil por parte do Poder Público no planejamento e gestão da cidade, emitindo orientações e normativas a respeito da aplicação do Estatuto da Cidade e propondo diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, o governo federal estabeleceu o Conselho das Cidades (ConCidades), pelo Decreto no 5.790, de 25 de maio de 2006, com a finalidade de buscar efetivar o Estatuto da Cidade<sup>9</sup>.

Vinculado ao antigo Ministério das Cidades, o ConCidades tem composição de 86 conselheiros titulares, sendo 49 deles representantes de segmentos da sociedade civil, dentre representantes de movimentos populares, de entidades empresariais, de entidades de trabalhadores, de entidades profissionais, de academia e de pesquisa, bem como de organizações não governamentais e 37 assentos distribuídos entre Poder Público federal, estadual e municipal.

Algumas resoluções do ConCidades tratam especificamente sobre o Plano Diretor, cabendo aferir que as resoluções nº 25 e nº34 são de suma importância para a afirmação dos princípios do Estatuto da Cidade, uma vez que qualificam o processo participativo, estabelecendo diretrizes acerca da participação social, além de fortalecer aspectos promotores da função social da propriedade, como a delimitação de seu cumprimento por meio da demarcação de terras<sup>10</sup>.

As resoluções estabelecem processos que qualificam a participação social na elaboração e implementação do Plano Diretor, trazendo parâmetros mínimos a serem observados e, portanto, bases jurídicas para a sociedade civil cobrar do poder público a sua participação na elaboração e revisão da lei que o instituir.

A Resolução nº 25 de 2005<sup>11</sup>, no seu art. 10, prevê que a proposta do plano diretor antes de ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em conferência ou evento similar, cumprindo-se exigindo o cumprimento de certos requisitos como a realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais e a divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta.

<sup>9</sup> SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SANT'ANA, Marcel Cláudio; SILVA, Renata Helena da; 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, 2011, p. 17.

<sup>10</sup> SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SANT'ANA, Marcel Cláudio; SILVA, Renata Helena da; 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, 2011, p. 18.

<sup>11</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. DOU Seção 1, Edição Nº 60, p. 102 de 30/03/2005.

Já a Resolução nº 34 de 2005, ao definir orientações sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, prevê a incorporação dos instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor<sup>12</sup>. Porém, a previsão dos instrumentos não é suficiente para garantir que sejam aplicados, podendo haver uma inadequação referente a conceitos e parâmetros urbanísticos, à demarcação dos instrumentos no território e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos.

O nível de regulamentação do instrumento no Plano Diretor pode não ser suficiente para obrigar a sua incorporação no licenciamento urbanístico de novos projetos privados ou no planejamento de uma intervenção pública em uma determinada área da cidade<sup>13</sup>. Alertando para isso, Santos Junior e Montandon ressaltam que “sem a adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, o instrumento perde sua efetividade quando o proprietário pretender a viabilização de um projeto, correndo-se o risco da área ser destinada a outra finalidade”<sup>14</sup>.

Isso acontece se, por exemplo, a lei de uso e ocupação do solo, anterior ao Plano Diretor, permitir outro uso, ou quando quando o próprio Poder Público pretender uma destinação diferente daquela expressa no Plano Diretor por razões políticas. Por isso, os mesmos autores alertam que “É fundamental que os parâmetros e diretrizes do Plano Diretor sejam incorporados nas revisões das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Tal legislação não pode contradizer o Plano Diretor, devendo ser complementar às suas disposições”<sup>15</sup>.

Na prática, isso acontece com os Planos Diretores. Apesar de serem elaborados por meio de processos participativos, a maioria dos instrumentos previstos, que podem ser usados para reduzir as desigualdades da cidade e democratizar o espaço urbano, ficam apenas no papel, não sendo incorporados nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, tornando-se inócuos.

Não é pela falta de planejamento ou pela ignorância sobre os conceitos dos instrumentos legais previstos no Plano Diretor, são os interesses políticos dos grupos dominantes que prevalecem na prática da gestão urbana e reproduzem os problemas da cidade. Como ensina Maricato, os graves problemas existentes nas cidades são fruto não da falta de Planos Urbanísticos ou da má qualidade

---

<sup>12</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. DOU de 14/07/2005, seção 1, pag. 89 e DOU de 20/10/2014, seção 1, pag. 64, respectivamente.

<sup>13</sup> SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, I 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, 2011, p. 34.

<sup>14</sup> Ibid., p.35.

<sup>15</sup> Ibid., p.35.

desses planos, mas da aprovação de projetos que seguem o interesse de certos grupos tradicionais da política local ligados ao governo, estando o Plano Diretor, por isso, desvinculado da gestão urbana<sup>16</sup>.

Dessa forma, mesmo com as orientações das Resoluções do ConCidades e a participação da sociedade no processo de elaboração do Plano Diretor, a gestão democrática da cidade permanece sendo um desafio, reduzida ao texto legal, pois a cidade segue sendo gerida a partir dos interesses de grupos específicos. Tal qual leciona Maricato, “o resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns[...]”<sup>17</sup>.

### **3 DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO NA CIDADE DE FORTALEZA - CE**

O atual Plano Diretor de Fortaleza foi instituído pela Lei Complementar Municipal nº 62, em 2009, atribuindo-se a palavra “participativo” de forma a destacar a obrigatoriedade da participação popular no seu processo de elaboração. A construção desse atual plano precedeu à tentativa de elaboração de outro Plano Diretor, durante a gestão do prefeito Juraci Magalhães, que não obteve sucesso em virtude do caráter não participativo do processo que estava sendo realizado<sup>18</sup>.

Ao assumir a prefeitura, Luizianne Lins retirou o processo iniciado da Câmara Municipal, por conta de seu aspecto controvertido, que, além de não garantir a participação popular, utilizava-se de diagnósticos de má qualidade a respeito da realidade da cidade.<sup>19</sup> Assim, foi dado início a um novo processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, que durou cerca de quatro anos. A respeito disso, Ponte ressalta que os movimentos sociais urbanos foram vitoriosos em Fortaleza ao barrarem o plano que estava sendo aprovado na Câmara, em comparação a outras cidades brasileiras cujos planos foram aprovados<sup>20</sup>.

O processo de elaboração do atual Plano Diretor contou com diversas ferramentas e estratégias que incentivaram a participação popular, sendo instituído, por exemplo, o Núcleo Gestor, que, conforme mencionado anteriormente, trata-se de órgão colegiado composto por representantes

<sup>16</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, E.; VAINER, C.B.; ARANTES, O. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos** Petrópolis: Vozes, 2002, p. 124.

<sup>17</sup>Ibid., p.125.

<sup>18</sup> VIEIRA, Víctor Manoel de Brito Fernandes. **As modificações do plano diretor participativo de fortaleza à luz do direito à cidade**. 2013. 166 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 74.

<sup>19</sup> GONDIM e GOMES, 2012 apud VIEIRA, Víctor Manoel de Brito Fernandes. **As modificações do Plano Diretor Participativo de Fortaleza à luz do Direito à cidade**. 2013. 166 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 74.

<sup>20</sup> PONTE, Thaís Oliveira. **Direito à moradia em Fortaleza: entre utopia e realidade**. 2016. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Ufpe, Recife, 2016, p.140.



do poder público e da sociedade civil organizada a fim de acompanhar, monitorar e coordenar o processo participativo de elaboração do plano<sup>21</sup>.

Também foram realizadas oficinas de capacitação de servidores e da população em geral, além de capacitações específicas, a fim de que os públicos-alvos passassem a entender melhor o processo e a participar efetivamente.<sup>22</sup> Além disso, houve leituras comunitárias, para que a população participasse empregando sua visão de cidade e realizando propostas a serem contempladas pelo plano.<sup>23</sup> Cabe mencionar, ainda, as audiências territoriais e temáticas, bem como os Fóruns I e II do Plano Diretor - a cidade que temos (Fórum I) e a cidade que queremos (Fórum II), espaços de criação de propostas e contribuição das comunidades à elaboração do Plano Diretor<sup>24</sup>.

O atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi resultado de um processo que envolveu parcela da população da cidade, em que se teve a realização de diversos espaços de formação e deliberação a respeito do plano que estava sendo elaborado. No entanto, várias críticas podem ser feitas ao processo que culminou na instituição do atual Plano Diretor de Fortaleza, podendo-se destacar, dentre elas, o fato que nos espaços decisórios o setor popular possuía pouca força perante setores como o empresarial, de forma que houve pouca decisão popular em relação ao que a lei se tornou.<sup>25</sup> Há de se mencionar, também, o forte caráter manipulador de certos espaços, permeados de estratégias de cooptação<sup>26</sup> por parte do campo empresarial, setores que iam de encontro aos interesses do campo popular.

Diante disso, apesar da abertura concedida ao povo para participar da elaboração do PDPFor, muitas propostas que eram do interesse do Campo Popular acabaram sendo excluídas ou desvirtuadas, de forma que, na medida em que o processo de elaboração avançava, o conteúdo do Plano Diretor mudava de acordo com os interesses do Governo e do campo empresarial.

Apesar das críticas colocadas, pode-se aferir que o atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza é uma lei bastante completa, que abarca muitos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, além de conter políticas de forte cunho social, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que serão tratadas mais adiante.

<sup>21</sup> PERDIGÃO, Luíza. Relatório sobre o Processo de Participação Social na elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza segundo a Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, p. 3. Fortaleza Disponível em: <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=7e6e6eb2-935d-4210-b96a-f7131b824acc>. Acesso em: 09.07.2019.

<sup>22</sup> Ibid., p. 6 - 7.

<sup>23</sup> Ibid., p. 9.

<sup>24</sup> Ibid., p. 10 - 14.

<sup>25</sup> VIEIRA, op cit., p. 75.

<sup>26</sup> MOLINA, 2009 apud VIEIRA, Victor Manoel de Brito Fernandes. **As modificações do Plano Diretor Participativo de Fortaleza à luz do Direito à cidade**. 2013. 166 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 76.

### 3.1 OS DEZ ANOS DE PLANO DIRETOR

Neste ano (2019), o atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza completou dez anos de vigência, período no qual a lei que o instituiu deve ser revisada, de acordo com o § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade. Como já dito anteriormente, o atual Plano Diretor de Fortaleza apresenta uma série de instrumentos urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade, a ser utilizados para promover o direito à cidade, fazendo com que a cidade cumpra suas funções sociais. No entanto, para que tais instrumentos interfiram no meio urbano são necessárias leis para que sejam regulamentados e, finalmente, postos em prática.

No caso do Plano Diretor aqui tratado, muitos de seus instrumentos, principalmente os que representam majoritariamente os interesses do Campo Popular, não foram regulamentados, como é o caso, por exemplo, da concessão do direito de uso, do direito de superfície<sup>27</sup> e, inclusive, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cujo processo de regulamentação foi parcialmente iniciado, ainda com uma série de problemas e um número muito limitado de zonas.

Esses instrumentos previstos em lei e que foram até agora ignorados pelo município, acabam por se tornar de caráter meramente simbólico. Maricato já chamava atenção para o fenômeno de que há “leis que pegam” e “leis que não pegam” a depender das circunstâncias e dos interesses envolvidos<sup>28</sup>. Enquanto instrumentos de democratização da cidade ficam “congelados” atestando uma ineficácia do plano ou como explica Vieira “vem o jogo da inércia estatal, da ineficiência da máquina, que não ‘consegue’ aprovar as leis necessárias à instrumentalização do PDPFor”<sup>29</sup>, outros foram amplamente utilizados pelo município favorecendo interesses privados em detrimento do interesse público tais como as operações urbanas consorciadas e outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso do solo<sup>30</sup>.

O resultado disso, tendo o Plano Diretor funcionado de forma tão superficial, na medida em que seu amplo arcabouço de instrumentos urbanísticos, alguns frutos da participação mínima da população no processo que os instituiu, não são postos em prática, é a realização, ao longo desses dez anos, de uma política urbana que não atende aos interesses do povo, tampouco constrói com sua participação. A respeito disso, Ponte comenta que, apesar do PDPFor trazer diversos instrumentos,

---

<sup>27</sup> PONTE, op. cit., p. 145.

<sup>28</sup> MARICATO., op. cit., p. 148.

<sup>29</sup> VIEIRA, op. cit., p. 114.

<sup>30</sup> LIMA, Mariana Quezado Costa. **Ver a cidade**: modelagem da informação para regulação de assentamentos informais. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, 2017, p. 117.

tal legislação não teve como fim aquilo que propunha, servindo apenas para neutralizar conflitos ou mantê-los latentes.<sup>31</sup>

Assim, o PDPFor se apresenta como legislação simbólica, pois em vez de ser utilizado como ferramenta promoção do direito à cidade, contando com a participação popular, é utilizado como neutralizador de conflitos sociais. O que se apresenta como alternativa diante da inércia estatal e da latente expectativa de direitos originada da laboração do atual Plano Diretor é a pressão do povo em busca da transformação de sua realidade, que inclusive foi o que levou à construção de uma lei mais avançada e mais eficiente em relação às anteriores<sup>32</sup>.

### 3.2 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Um exemplo de como a participação popular pode e deve ser realizada a fim de garantir a gestão democrática da cidade, é a utilização de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Sendo instituto jurídico e político já previsto no Estatuto da Cidade, as ZEIS foram reconhecidas na Lei Complementar nº 62/2009 (Plano Diretor Participativo de Fortaleza)<sup>33</sup>.

Esse instrumento urbanístico possui forte cunho social, uma vez que se volta para a resolução de problemas urbanos de áreas ocupadas pela população de baixa renda, representadas, sobretudo, pelas ZEIS do tipo 1 e 2<sup>34</sup>. Nesse sentido, conforme Ponte, as ZEIS foram incorporadas ao atual Plano Diretor como resultado da intensa luta travada entre movimentos sociais e demais agentes envolvidos no processo, passando a ser “o principal instrumento de garantia do cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia digna, especialmente para a população de mais baixa renda”<sup>35</sup>.

As ZEIS, portanto, foram incluídas ao atual Plano Diretor de Fortaleza após forte pressão social<sup>36</sup>, uma vez que a previsão desses instrumentos na lei poderia representar um entrave aos

<sup>31</sup> PONTE, op. cit., p. 181.

<sup>32</sup> PONTE, *ibid.*, p. 182.

<sup>33</sup> 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 [...], estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

<sup>34</sup> Essas porções do território foram subdivididas nas categorias: ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3. Sendo as ZEIS 1 compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares e as ZEIS 2 compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, que estejam parcialmente urbanizados. As ZEIS 3, por sua vez, correspondem a vazios urbanos.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>36</sup> PINHO, Ana Virgínia Elias; FREITAS, Clarissa Figueredo Sampaio. Zonas especiais de interesse social em fortaleza: caracterização e indicação de vulnerabilidades através o sistema de informação georreferenciado. Anais do IV Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, Recife - PE, p. 001 - 007, 06- 09 de Maio de 2012, p. 2. Disponível em: <[https://www3.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIV/CD/artigos/SIG/103\\_5.pdf](https://www3.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIV/CD/artigos/SIG/103_5.pdf)>. Acesso em: 09.07.2019.

interesses do campo empresarial, que teria dificuldades de se apropriar das terras dessas comunidades para obtenção de lucro. A inclusão desse instrumento do PDPOFor passa a resultar na viabilidade da inversão de prioridades, na medida em que se dá abertura para a regularização de áreas irregulares, subutilizadas e ocupadas pela população de baixa renda<sup>37</sup>.

Dessa forma, esse instrumento urbanístico é um grande avanço para a política urbana, tendo que flexibilizar padrões urbanísticos e construtivos, formalizando ocupações da cidade que não atendem a tais índices, para depois realizarem sobre elas processos de urbanização, regularização jurídica e outras ações que fomentam a melhora da qualidade de vida nesses locais, que devem receber investimentos de forma prioritária<sup>38</sup>.

Após o atual Plano Diretor completar quase dez anos de sua instituição, a prefeitura de Fortaleza iniciou o processo de regulamentação das ZEIS, após forte pressão social, por meio do Decreto nº 14.211, de 21 maio de 2018<sup>39</sup> que regulamenta os Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, sua composição atribuições e o seu processo eleitoral. O Conselho Gestor corresponde a um instrumento de gestão democrática da cidade - órgãos colegiados de política urbana - previsto no inciso I do artigo 43 do Estatuto da Cidade, já citado anteriormente.

No segundo semestre do ano de 2018 foram eleitos os conselhos gestores das dez zonas prioritárias<sup>40</sup>. As comissões eleitorais responsáveis pela organização das eleições dos conselhos gestores das ZEIS<sup>41</sup> eram compostas por membros das comunidades, do poder público, das universidades e dos movimentos sociais. Os Conselhos Gestores eleitos possuem um mandato de 2 (dois) anos e uma das suas principais atribuições é participar e deliberar sobre o Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF, bem como opinar sobre os projetos e programas urbanos localizados nas ZEIS não contemplados no PIRF<sup>42</sup>.

Diante disso, tem se observado que os moradores das Zonas Especiais de Interesse Social, representados pelo seu respectivo Conselho Gestor, estão sendo ouvidos e consultados para o

<sup>37</sup> PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p.486-505, jul/dez. 2012, p. 493.

<sup>38</sup> PINHO; FREITAS, op. cit., p. 2.

<sup>39</sup>FORTALEZA. Decreto nº 14.211, de 21 maio de 2018. Disciplina as disposições da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, relativas à regulamentação dos Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município Nº 16.264**, Anp LXIII, Fortaleza, 22 de Maio de 2018.

<sup>40</sup> PREFEITURA de Fortaleza empossa os membros dos Conselhos Gestores das Zeis. **Fortaleza**, 12 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-empossa-os-membros-dos-conselhos-gestores-das-zeis>>. Acesso em: 09.07.2019.

<sup>41</sup> PREFEITURA de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis”. **Fortaleza**, 25 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-convoca-a-sociedade-para-eleger-representantes-das-comissoes-eleitorais-das-zeis>>. Acesso em: 09.07.2019.

<sup>42</sup> Art. 5º do Decreto nº 14.211, de 21 maio de 2018.

planejamento e aplicação da política urbana em seus territórios, conforme deve ser a gestão democrática da cidade, prevista no PDPFor e no Estatuto da Cidade. No entanto, o processo de regulamentação das ZEIS tem correspondido à aplicação de fato de apenas um dos diversos instrumentos urbanísticos a ser implementado, e de forma bastante atrasada, ocorrendo durante os últimos anos de vigência do atual Plano Diretor.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A participação popular na elaboração e execução da política urbana proveniente do Plano Diretor Participativo de Fortaleza ainda apresenta muitas dificuldades, estando distante do ideal previsto no Estatuto da Cidade e na própria lei do Plano Diretor. De fato, houve participação popular na elaboração do atual PDPFor, por meio de diversos espaços realizados de capacitação e consulta, bem como de espaços decisórios. No entanto, os interesses do campo empresarial e, junto a ele, do poder público, evitaram que certas políticas de interesse do Campo Popular fossem previstas na lei.

Também se observou que o número de pessoas envolvidas no processo de elaboração do atual Plano Diretor não foi tão significativo, além do fato de que nos espaços decisórios os membros representantes do Campo Popular tinham pouco poder de decisão, resultando no afastamento de muitas das políticas que foram discutidas, sugeridas e aprovadas pelo povo nos espaços de participação.

Em relação à implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no PDPFor, constatou-se que muitos ainda não foram materializados, mesmo já tendo passado dez anos em que o atual plano foi instituído. Muitas das políticas previstas na lei apresentam-se como mera legislação simbólica, uma vez que cumprem papel de neutralizar os conflitos sociais, em vez de cumprirem com o objetivo jurídico que lhes deram origem. Mais uma vez, os interesses dos setores privados se sobressaem e, conseqüentemente, as políticas urbanas voltadas à população que vive em situação precária não são priorizadas.

Durante dez anos após a instituição do atual PDPFor só pôde ser observada concreta participação social na execução da política urbana a partir do processo de regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), porém de forma bastante insuficiente. Tais instrumentos só converteram-se em política concreta por meio da pressão popular e têm sido implementados com várias limitações, desde a abrangência de sua aplicabilidade, referente a apenas dez ZEIS do tipo 1, até o escasso tempo que possui para ser materializado diante da revisão do Plano Diretor.

Paralelamente a isso, o Plano Diretor está prestes a ser revisado novamente, conforme o Estatuto da Cidade prevê. Porém, ainda não houve iniciativa da prefeitura em dialogar com as

comunidades sobre o processo de revisão, comprometendo de forma significativa a legitimidade do plano a ser constituído e a previsão de políticas urbanas que atendam aos interesses da população. Como foi analisado acerca do processo de revisão passado, há evidente possibilidade dos interesses do campo empresarial serem priorizados frente aos interesses do Campo Popular. Por tanto, as políticas urbanas voltadas ao setores que não possuem boa qualidade de vida sofrem forte ameaça, estando as ZEIS também comprometidas.

Dessa forma, não há gestão democrática da cidade, pois carece de participação social efetiva na elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, repetindo-se isso no processo de revisão do PDPFor. Conclui-se que não é do interesse dos setores privados e do poder público que haja gestão democrática, o que inviabiliza a aplicação dos instrumentos previstos na legislação, capazes de tornar possível o exercício do Direito à Cidade.

**REFERÊNCIAS**

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária**. 2010. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

FORTALEZA. Decreto nº 14.211, de 21 maio de 2018. Disciplina os Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município Nº 16.264**, Ano LXIII, Fortaleza, 22 de Maio de 2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – PÓLIS. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza – Relatório 2 – leituras jurídica, urbanística e comunitária**. 2006, p. 14. Disponível em: <<http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=7e6e6eb2-935d-4210-b96a-f7131b824acc>>. Acesso em 08.07.19.

LIMA, Mariana Quezado Costa. **Ver a cidade**: modelagem da informação para regulação de assentamentos informais. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, 2017, p. 117.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, E.; VAINER, C.B.; ARANTES, O. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos Petrópolis: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. DOU de 14/07/2005, seção 1, pag. 89 e DOU de 20/10/2014, seção 1, pag. 64, respectivamente.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p.486-505, jul/dez. 2012

PERDIGÃO, Luíza. Relatório sobre o Processo de Participação Social na elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza segundo a Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, p. 3. Fortaleza Disponível em: <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=7e6e6eb2-935d-4210-b96a-f7131b824acc>. Acesso em: 09.07.2019.

PINHO, Ana Virgínia Elias; FREITAS, Clarissa Figueredo Sampaio. Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: caracterização e indicação de vulnerabilidades através do Sistema de Informação Georreferenciado. **Anais IV Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação**, Recife - PE, p. 001 - 007, 06- 09 de Maio de 2012.

PONTE, Thaís Oliveira. **Direito à moradia em Fortaleza**: entre utopia e realidade. 2016. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Ufpe, Recife, 2016.

PREFEITURA de Fortaleza empossa os membros dos Conselhos Gestores das Zeis. **Fortaleza**, 12 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-empossa-os-membros-dos-conselhos-gestores-das-zeis>>. Acesso em: 09.07.2019.

PREFEITURA de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis”. Fortaleza, 25 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-convoca-a-sociedade-para-eleger-representantes-das-comissoes-eleitorais-das-zeis>>. Acesso em: 09.07.2019.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

VIEIRA, Victor Manoel de Brito Fernandes. **As modificações do Plano Diretor Participativo de Fortaleza à luz do Direito à cidade**. 2013. 166 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.