

# PLANEJAMENTO URBANO E NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA: PLANOS DIRETORES APÓS A PRIMEIRA DÉCADA DO ESTATUTO DA CIDADE

*Henrique Botelho Frota\**

1 Introdução. 2 O novo paradigma jurídico da política de desenvolvimento urbano. 3 O papel dos planos diretores na efetivação da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. 4 O estado dos planos diretores cearenses na primeira década do estatuto da cidade. 5 Considerações finais. Referências.

## RESUMO

A Constituição brasileira de 1988 inovou ao estabelecer um capítulo específico destinado ao tratamento da política de desenvolvimento urbano. Isso decorreu da apresentação de proposta de emenda popular da reforma urbana no processo constituinte. Devido à incorporação dos princípios da função social da propriedade e da cidade e da justiça social, inaugurou um novo marco jurídico do planejamento urbano. Em 2001, foi aprovada a Lei Federal 10.257, denominada Estatuto da Cidade, com o objetivo de regulamentar o Capítulo da Política Urbana. A ordem jurídico-urbanística, entretanto, não se esgota na legislação federal, devendo integrar os planos diretores municipais, já que a ordenação do território urbano é de competência desses entes. A presente pesquisa visa a analisar como se encontram os planos diretores de municípios do Estado do Ceará, investigando se há incorporação dos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Foi realizada pesquisa com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e na análise da legislação de 25 municípios. Percebe-se que houve um significativo avanço no número de cidades com planos diretores aprovados ou em fase de elaboração. Contudo, há uma dificuldade na aplicação efetiva dos mecanismos estabelecidos na legislação federal.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. Plano Diretor. Nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

---

\* Graduado em Direito e Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor e Coordenador Geral Adjunto do Curso de Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Diretor Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Membro Fundador do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), no qual coordena o Grupo de Trabalho sobre Cidades. Membro da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP). Endereço eletrônico: henriquebfrota@yahoo.com.br.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil chegou à segunda década do século XXI com mais de 84% de sua população residindo em cidades. O intenso processo de concentração urbana nas décadas anteriores esteve desconectado da oferta satisfatória de serviços, moradia, transporte e saneamento ambiental. Assim, uma significativa parcela da população vive em assentamentos irregulares em condições precárias.

A crise urbana brasileira não pode, contudo, ser justificada pela ausência de planejamento. Ao longo de todo o século XX, muitos planos foram elaborados, a maioria sob a concepção modernista e tecnocrática. O efeito foi um planejamento que ignorou a informalidade e impossibilitou a integração da cidade que cresceu espontaneamente sem seguir os padrões normativos. Com isso, a exclusão social revelou sua dimensão territorial.

Os movimentos sociais urbanos, fortalecidos pela redemocratização do país ocorrida na década de 1980, influenciaram fortemente a inclusão de um Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988. Foi o início de uma transformação fundamental na concepção de planejamento e do próprio direito urbanístico. Atualmente, com a aparente consolidação dessa concepção na escala federal, a nova ordem jurídico-urbanística carece de maior efetivação na escala local.

O presente artigo tem por objetivo analisar de que forma os planos diretores de municípios cearenses incorporaram os princípios, as diretrizes e os instrumentos dessa nova ordem.

## 2 O NOVO PARADIGMA JURÍDICO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

No processo de elaboração da Constituição de 1988, o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, conforme previsão em seu artigo 24, assegurou a possibilidade de apresentação de proposta de emenda popular ao projeto de constituição, desde que subscrita por trinta mil ou mais eleitores em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas. Cada proposta deveria circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contivesse, mas os eleitores poderiam subscrever mais de uma proposta, até o limite de três. Ainda que as propostas de emenda tenham sido submetidas ao crivo dos constituintes, tendo sido alteradas e, em outros casos, até mesmo rejeitadas, é inegável que conferiram uma marca democrática à redação final da Carta Magna. Foram apresentadas 122 propostas de emenda reunindo mais de 12 milhões de assinaturas, deixando como legado a positividade do maior rol de direitos fundamentais da história constitucional brasileira.

Especificamente sobre a questão urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana apresentou proposta de emenda com mais de 130 mil assinaturas. Foi o embrião do que veio a ser, ao final do processo, o capítulo específico sobre política urbana (arts. 182 e 183 da Constituição de 1988). Foi a primeira vez que o tema recebeu tratamento constitucional no país.

Grazia De Grazia lembra que a emenda popular da reforma urbana, assim como as demais ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), foi orientada pelos seguintes princípios fundamentais:

*“Direito à Cidade e à Cidadania”*, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

*“Gestão Democrática da Cidade”*, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

*“Função Social da Cidade e da Propriedade”*, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano<sup>1</sup>. (destaques no original)

Analisando o texto original da emenda da reforma urbana, composta por vinte e três artigos, percebe-se que muito do que fora proposto não foi incorporado à redação final nos dois artigos do Capítulo da Política Urbana. Além disso, os setores conservadores, articulados pelo bloco de parlamentares denominado “Centrão”, condicionaram os instrumentos destinados à aplicação da função social da propriedade ao Plano Diretor Municipal e a uma Lei Federal a ser aprovada, o que não estava previsto na proposta original<sup>2</sup>.

As derrotas sofridas no processo constituinte, entretanto, não foram capazes de eliminar os princípios fundamentais da proposta de emenda popular, de maneira que o resultado simbolizou uma ruptura com o paradigma de planejamento urbano hegemônico até então. A previsão dos princípios da função social da propriedade e da cidade como elementos basilares da política de desenvolvimento urbano, bem como a preocupação com o combate à retenção especulativa da terra e a previsão de uma nova modalidade de usucapião<sup>3</sup>, representaram um compromisso com a justiça social. Além disso, em outras passagens, a Constituição previu direitos de cidadania, como os mecanismos de participação democrática, que passaram a influenciar uma visão menos tecnocrática do planejamento das cidades.

Logo após a promulgação da Constituição, os movimentos populares, organizações não-governamentais e setores ligados a universidades que compunham o Fórum Nacional da Reforma Urbana reuniram-se em seu segundo encontro nacional, oportunidade em que reafirmaram seus princípios de atuação e identificaram como uma importante estratégia a luta pela positivação de direitos na legislação infraconstitucional. O próximo passo, então, seria a aprovação da lei federal que disciplinaria o capítulo da Política Urbana.

Apresentado originalmente, em 1989, pelo senador Pompeu de Souza, sob a identificação oficial no Senado de Projeto de Lei nº 181/89 e, posteriormente, ao chegar à Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 5.788/90, a proposta de regulamentação da política de desenvolvimento urbano no Brasil tramitou por doze anos no Congresso Nacional. José Roberto Bassul faz um rico resgate desse processo, destacando que, enquanto as entidades alinhadas ao ideário da reforma urbana pressionavam para que o Congresso aprovasse a nova lei, opunham-se a ela as entidades representativas do empresariado urbano, alinhadas com setores conservadores que defendiam a propriedade privada como causa política<sup>4</sup>.

Vencida a longa jornada, marcada por fortes críticas, pressão popular e inúmeras negociações, em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade.

Em seu Capítulo I, o Estatuto da Cidade traz as diretrizes da política urbana no Brasil, delimitando a função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade. No Capítulo II, encontram-se os instrumentos da política urbana, com destaque para: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; gestão orçamentária participativa; instituição de zonas especiais de interesse social; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Adiante, em consonância com um dos pontos centrais de reivindicação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Estatuto da Cidade dispensa atenção especial à gestão democrática das cidades, estabelecendo que sua efetivação poderá ocorrer por meio de 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; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e gestão orçamentária participativa, dentre outros instrumentos.

Ao incorporar os valores presentes no ideário da reforma urbana, o Estatuto da Cidade aprofundou a transformação pela qual passava, desde 1988, o direito urbanístico brasileiro. Um novo papel foi conferido a esse ramo do Direito, destinando-o à efetivação de direitos fundamentais individuais e, sobretudo, coletivos. O direito urbanístico sai das sombras do direito administrativo e deixa de ser visto apenas como um conjunto de normas de caráter proibitivo que disciplinam o poder de polícia edilícia, submetido ao valor maior da propriedade privada. Seu compromisso deriva, agora, diretamente da ordem constitucional, devendo ser interpretado a partir dos valores fundamentais da República, em particular a dignidade da pessoa humana.

Assim, uma das transformações mais significativas ocorridas nos últimos anos foi a emergência de um novo direito fundamental que orientaria o direito urbanístico, o chamado direito à cidade. Este, de acordo com o artigo 2º do Estatuto, pode ser 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”. Na avaliação de Nelson Saule Junior<sup>5</sup>, o Estatuto da Cidade acarretou um “profundo impacto no direito à cidade”, fazendo com que este deixasse de ser reconhecido unicamente no campo da política e se tornasse um novo direito fundamental, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos.

Um delineamento mais preciso do que se entende por esse direito pode ser encontrado na Carta Mundial do Direito à Cidade, fruto da articulação de movimentos sociais de diversos países nas edições do Fórum Social Mundial de 2002 e 2005, do Fórum Social das Américas e do Fórum Mundial Urbano, ambos ocorridos em 2004. Para a Carta Mundial do Direito à Cidade, ele é definido como sendo “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social”. Seus princípios norteadores são: o exercício pleno da cidadania e a gestão democrática da cidade; as funções sociais da cidade e da propriedade; o direito à igualdade e à não discriminação; a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; o compromisso social do setor privado; e o impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

Para Letícia Osório, o direito à cidade “busca reverter a predominância dos valores econômicos sobre as funções sociais da cidade”<sup>6</sup>. A autora vai além, ao afirmar que:

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 à liberdade de reunião e organização; o direito ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. O direito à cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos<sup>7</sup>.

Já David Harvey chama atenção para o fato de que

*The democratization of that right, and the construction of a broad social movement to enforce its will is imperative if the dispossessed are to take back the control which they have for so long been denied, and if they are to institute new modes of urbanization. Lefebvre was right to insist that the revolution has to be urban, in the broadest sense of that term, or nothing at all<sup>8,9</sup>.*

Nelson Saule Junior argumenta que o direito à cidade passou a ser a pedra fundamental do direito urbanístico brasileiro por força do que estabelece o Estatuto da Cidade. O Poder Público, particularmente na esfera local, deverá orientar sua atuação para a efetivação desses elementos, com a finalidade de estabelecer melhores índices de justiça social e equidade nas cidades. “Quanto maior for o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes das cidades, maior será o grau de proteção e implementação do Direito à Cidade”<sup>10</sup>.

A ruptura que esses valores estabeleceram em relação à ordem jurídica anterior, de viés segregador e tecnocrático, marcou o surgimento do que Edésio Fernandes chama de “nova ordem jurídico-urbanística”<sup>11</sup>. Para Oliveira Ascensão, ordem jurídica é uma noção englobante que compreende as situações jurídicas, as normas e os arranjos institucionais<sup>12</sup>. Portanto, a incorporação dos valores da reforma urbana pela Constituição de 1988, para que se possa afirmar que produziu uma nova ordem, deve ter como consequência a irradiação de transformações na própria estrutura organizativa do Estado brasileiro, bem como na forma como a sociedade e o próprio Estado passaram a encarar o fenômeno urbano. O que se percebe é que existem mudanças em curso após o marco constitucional. Sobretudo a partir da criação do Ministério e do Conselho das Cidades, em 2003 e 2004, respectivamente, a instituição de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, e os investimentos em capacitação técnica dos quadros de pessoal da administração pública. O fomento federal para que os municípios elaborassem novos planos diretores e a previsão de instrumentos de regularização fundiária, dentre outras novidades, evidenciam que há uma ordem nova. Além disso, após a aprovação do Estatuto da Cidade, outras normas passaram a integrar o sistema jurídico seguindo a mesma ordem de valores<sup>13</sup>.

Mas, passados 25 anos da promulgação da Constituição e mais de dez anos do Estatuto da Cidade, por qual motivo essa ordem jurídico-urbanística ainda pode ser qualificada como “nova”?

Em primeiro lugar, porque é preciso que haja algum elemento distintivo que expresse a ruptura que ela promove em relação a uma ordem anterior, que, importante lembrar, ainda está vigente. O planejamento democrático e o ideário da reforma urbana não superaram por completo as práticas anteriores; são, portanto, em grande medida, novos se forem tomadas como referência as ações adotadas pela maioria dos municípios e dos estados brasileiros. Não se pode ignorar que muitos profissionais e gestores públicos responsáveis pelo planejamento urbano nos diversos entes da Federação tiveram uma formação orientada sob o padrão anterior ao instituído pela Constituição e continuam a reproduzi-lo, mediante práticas tecnocráticas e elitistas. Isso ocorre porque existe um “delay” entre a mudança legislativa e a incorporação dos valores da nova ordem no cotidiano dos profissionais. As universidades necessitam de certo tempo para que seu corpo docente possa, ele mesmo, assumir e reconhecer o

atual paradigma e formar novos técnicos. Estes, por sua vez, dificilmente ingressarão nos postos de trabalho, seja no setor público ou no privado, com poderes para tomar decisões que afetem o cerne do planejamento. Da mesma forma, a população carece de tempo para conhecer e reivindicar os direitos previstos na novidade constitucional e na legislação dela derivada. Ademais, há setores que, ao perceberem que terão interesses atingidos pelos instrumentos da reforma urbana, combatem-nos e procuram retardar seu avanço.

Seria ingenuidade pensar que, após tantos anos, o planejamento democrático estaria instituído de maneira pacífica e unânime. Há muitos embates sendo travados nas mais diversas escalas e nem sempre o avanço foi significativo. Portanto, embora se possa arriscar dizer que, na escala federal, a ordem jurídico-urbanística constitucional é uma realidade conhecida, no âmbito local, ela ainda é novidade.

Um segundo motivo para considerar ainda como nova a ordem jurídico-urbanística pós-Constituição de 1988 diz respeito à própria dinâmica dessa ordem. Por intentar ser democrática e participativa, não pode ela se fechar em si mesma; pelo contrário, precisa ser porosa às novidades e à criatividade local. Os mecanismos de intervenção urbana não devem se restringir àqueles dispostos pela legislação federal, sendo possível que outros arranjos e técnicas sejam pensados a partir de cada realidade urbana. Uma dinamicidade assim possibilita que o planejamento seja sempre renovado.

### 3 O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES NA EFETIVAÇÃO DA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA BRASILEIRA

Como mencionado anteriormente, na emenda popular da reforma urbana proposta à Constituição de 1988, não havia previsão de submeter a política de desenvolvimento urbano ao plano diretor municipal. A tradição de planejamento até então em voga no Brasil caracterizava-se por um enfoque tecnocrático e elitista. Os planos diretores elaborados até então ignoravam a ilegalidade urbana, o que impossibilitou que significativa parcela da população brasileira pudesse exercer dignamente seus direitos de cidadania, a começar pela moradia adequada. Como destaca Ermínia Maricato, “os planos funcionalistas, vigentes durante quase todo o século XX, eram holísticos e previam uma aplicação universal, que, entretanto, não acontecia. [...] apenas uma parte da cidade seguiu os parâmetros modernistas”<sup>14</sup>. A crise urbana passou a ser compreendida também como uma crise do planejamento das cidades e o plano diretor, símbolo desse planejamento, passou a ser visto com ressalvas.

Segundo a mesma autora, pode-se explicar as dificuldades de implementação de um planejamento democrático e igualitário no Brasil em razão da indissociabilidade entre o ambiente construído e a sociedade que o constrói. “É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa

produzir cidades que não tenham essas características”<sup>15</sup>. Outras marcas da formação social brasileira apontadas pela autora como motivos que dificultam o planejamento includente são o distanciamento entre o discurso e a prática e a importações de soluções estrangeiras. “As ideias fora do lugar”<sup>16</sup> desprezam o que não é exógeno e impedem que os problemas urbanos sejam encarados a partir dos paradigmas locais.

Além dos problemas concernentes à concepção de planejamento urbano, a execução dos planos também enfrenta problemas. Em regra, as equipes técnicas dos municípios possuem uma quantidade de servidores aquém daquela necessária para atender a toda a cidade. A formação desses servidores também nem sempre condiz com os valores expressos no plano. E, por fim, não se pode ignorar que, na escala local, os interesses econômicos e políticos do setor privado encontram maior porosidade.

Apesar de todas as críticas, a redação final do artigo 182 da Constituição passou a estabelecer que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Dessa forma, mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, os instrumentos de intervenção urbanística, para que possam ser aplicados em cada caso, devem estar previstos na lei municipal do plano diretor. Por essa razão é que passou a ser comum na literatura especializada a alusão ao Estatuto da Cidade como uma “caixa de ferramentas” da qual o plano diretor elege os mecanismos a serem aplicados no município.

Diante da impossibilidade de ignorar o plano diretor no processo de efetivação e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, em parceria com o Conselho das Cidades, lançou a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” em maio de 2005. O objetivo da campanha era estimular os municípios a elaborarem ou revisarem seus planos diretores em consonância com os princípios, as diretrizes e os instrumentos da legislação federal.

A intenção do Governo Federal era atingir aqueles municípios obrigados a elaborar planos diretores. De acordo com a Constituição de 1988, essa imposição atinge as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º). Por sua vez, o Estatuto da Cidade ampliou essa lista, englobando as cidades (art. 41):

- 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 art. 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.

Nos casos dos incisos I e II, foi originalmente estabelecido o prazo de cinco anos contados da vigência do Estatuto da Cidade para elaboração ou revisão do plano diretor. Posteriormente, diante da constatação que muitos municípios ainda não haviam aprovado a legislação local, a Lei Federal nº 11.673/2008 estendeu o prazo para 30 de junho de 2008.

Ainda em 2005, o Conselho das Cidades emitiu as Resoluções nº 25 e nº 34, que tratam, respectivamente, sobre o processo participativo na elaboração dos planos diretores e sobre o seu conteúdo mínimo.

Quanto ao processo participativo, a Resolução nº 25/2005 estabelece que deve haver ampla comunicação pública, em linguagem acessível, por meio dos meios de comunicação social de massa disponíveis; divulgação do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; e publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. Para assegurar uma participação popular mais ampla, a resolução determina também a realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros, e a alternância dos locais de discussão.

A Resolução nº 25/2005 reforça a determinação já prevista no Estatuto da Cidade quanto à integração entre o planejamento urbano e as leis orçamentárias, prescrevendo que “o processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento [...]” (art. 6º).

No que se refere ao conteúdo mínimo do plano diretor, a Resolução nº 34/2005 determina:

Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo:

I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;

II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;

III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.

O Quadro 1 mostra a evolução da quantidade de municípios com planos diretores na primeira década do Estatuto da Cidade. Note-se que, após 2005, quando lançada a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, houve um significativo aumento desse número. Se considerados apenas os casos em que existe obrigatoriedade de elaboração dos planos em

função da população, o avanço foi bastante significativo: em 2012, 87,6% dos municípios com mais de 20 mil habitantes tinham aprovado seus respectivos planos diretores.

Quadro 1: Municípios Brasileiros com Plano Diretor

	2001	2005	20012
Total de municípios brasileiros	5.560	5.564	5.565
Total de municípios brasileiros com plano diretor aprovado	980 (17,6%)	805 (14,5%)	2.658 (47,8%)
Total de municípios com 20 mil habitantes ou mais	1.501	1.611	1.669
Total de municípios com 20 mil habitantes ou mais e plano diretor aprovado	573 (38,1%)	478 (29,7%)	1.462 (87,6%)

Fonte: Dados sistematizados pelo autor, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A seguir, será analisada de que forma os municípios cearenses integraram esse processo e como a nova ordem jurídico-urbanística foi incorporada pela realidade local.

#### 4 O ESTADO DOS PLANOS DIRETORES CEARENSES NA PRIMEIRA DÉCADA DO ESTATUTO DA CIDADE

A ocupação do que hoje é o Estado do Ceará, no período colonial, sofreu fortes influências das atividades econômicas e das limitações ambientais presentes na região. Como uma considerável parcela do território é marcada pelo clima semiárido, não foi próspera a cultura da cana-de-açúcar. Uma das principais atividades era a criação de gado para produção de carne seca e produtos de couro. Assim, os entrepostos localizados nos vales de rios e cidades portuárias desenvolveram-se com maior intensidade.

A ascensão de Fortaleza, atual capital do estado, como importante componente dos fluxos comerciais ligados à produção algodoeira no Ceará iniciou-se somente no fim do século XVIII<sup>17</sup>. Em 1799, o Ceará foi desmembrado da Província de Pernambuco, recebendo um governo próprio. Com isso, Fortaleza passou a exportar diretamente os produtos da região para o mercado internacional. A partir de meados do século XIX, a capital passa a atrair um grande volume de investimentos públicos e privados, tornando-se o polo de maior atração da população sertaneja em busca de trabalho e melhores condições de vida.

A disparidade dos investimentos ao longo do século XX fez com que Fortaleza chegasse ao ano de 2010 com uma população de mais de 2,4 milhões de habitantes, enquanto a segunda maior cidade do estado, Caucaia, conta com pouco mais de 325 mil habitantes. Destaque-se que essa última integra a Região Metropolitana de Fortaleza. A maior cidade fora da RMF é Juazeiro do Norte, com quase 250 mil habitantes. Portanto, ao analisar a realidade urbana cearense, é importante distinguir que Fortaleza e os municípios de sua região metropolitana conformam um grupo peculiar de cidades. A maior parte dos municípios, porém, vivencia outra realidade, conforme indicado na Quadro 2.

Quadro 2: Quantidade de municípios cearenses por população absoluta

POPULAÇÃO	ANO				
	1970	1980	1991	2000	2010
Até 20.000	70	64	99	98	92
20.001 a 50.000	56	59	60	62	59
50.001 a 100.000	13	14	14	18	25
100.001 a 300.000	1	3	4	5	6
Mais de 300.000	1	1	1	1	2
TOTAL	141	141	178	184	184

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Tomando como critério a quantidade de habitantes, dos 184 municípios cearenses, apenas metade está obrigada a elaborar plano diretor. Evidentemente, isso não impossibilita que os municípios com menos de 20 mil habitantes queiram planejar seu território por meio desse instrumento. Como demonstra o Quadro 3, o número de municípios com plano diretor aprovado ou em elaboração chega a 113, enquanto que somente 92 municípios teriam obrigação de fazê-lo. Pode-se dizer, portanto, que, sob um enfoque quantitativo, a campanha nacional empreendida pelo Ministério das Cidades em 2005 parece ter alcançado bons resultados no Ceará. Essa conclusão, entretanto, não assegura que a nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988 foi incorporada por essa legislação municipal.

Quadro 3: Municípios cearenses com Plano Diretor

	2005	2012
Total de municípios cearenses	184	184
Municípios com Plano Diretor	42	94
Municípios em processo de elaboração do Plano Diretor	-	19

Fonte: Dados sistematizados pelo autor a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em pesquisa realizada no ano de 2009 pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos<sup>18</sup>, foram analisadas as legislações de vinte e cinco municípios cearenses a fim de compreender qual o estado dos recentes planos diretores. A seleção das cidades buscou abranger a maior diversidade possível em relação a tamanho, à população e às características ambientais. Foram avaliados os municípios de Aquiraz, Beberibe, Brejo Santo, Chorozinho, Coreau, Eusébio, Farias Brito, Forquilha, Fortaleza, Icó, Irauçuba, Itarema, Nova Russas, Ocara, Pacatuba, Redenção, Russas, Santana do Acaraú, São Benedito, Sobral, Tabuleiro do Norte e Ubajara, todos com planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade. Além desses, três municípios estudados possuíam plano diretores anteriores a 2001, Quixadá, Juazeiro do Norte e Jaguaribe.

De uma maneira geral, o que se constatou foi que, em sua maioria, os planos avaliados incorporaram os princípios e as diretrizes do Estatuto da Cidade. Contudo, no que diz respeito à efetivação desses valores, há um distanciamento entre o que é estabelecido nos planos diretores e na legislação urbanística específica dos municípios. Segundo o relatório estadual da pesquisa, “na quase totalidade [dos municípios], tais diretrizes não são consideradas no seu zoneamento, na definição de prioridades, no estabelecimento de instrumentos e na sua aplicabilidade imediata”<sup>19</sup>.

Quando os planos diretores previram expressamente instrumentos de intervenção urbana do Estatuto da Cidade, a regra encontrada foi a da não aplicabilidade, pois, na maioria dos casos, a redação do plano diretor remete a outras leis a regulamentação dos instrumentos, impossibilitando sua aplicação imediata (Ver Quadro 4).

Outro fator que merece destaque é a adequação ou adaptação dos instrumentos do Estatuto da Cidade à realidade dos municípios. A regra foi, na verdade, a reprodução quase literal do texto da norma federal. Assim, “não há quase nenhuma inovação na utilização dos instrumentos, nem sua adequação ao porte dos municípios do interior”<sup>20</sup>.

Quadro 4: Previsão de instrumentos do Estatuto da Cidade nos 25 Planos Diretores Cearenses analisados

INSTRUMENTO	PREVÊ (%)	PREVÊ E É AUTOAPLICÁVEL (%)
Edificação/Parcelamento Compulsórios IPTU progressivo no tempo	86,36	13,63
Direito de preempção	59,09	10
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social	68,18	13,63
Concessão de uso especial para fins de moradia	54,54	31,81

Fonte: Rede Planos Diretores Participativos / Observatório das Metrôpoles (2009).

A superação desse quadro exige que alguns desafios sejam enfrentados. Em primeiro lugar, é preciso investir no corpo técnico dos próprios municípios. Muitos dos planos diretores elaborados na última década foram produzidos por consultorias contratadas, reproduzindo a mesma lógica do planejamento que busca soluções exógenas, tão comuns na tradição brasileira.

O planejamento includente pressupõe também o avanço da participação democrática, que, na maioria das experiências, mostrou-se bastante precária. Seja pela ausência de informações, pelo desinteresse da população ou pela interferência de interesses privados no processo de planejamento, a real capacidade de tomada de decisões pelos cidadãos foi ainda tímida diante da expectativa gerada pela Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas duas décadas passadas, ocorreu uma mudança de eixo na concepção do direito urbanístico brasileiro. O ideário da reforma urbana, na medida em que foi incorporado pela Constituição de 1988, trouxe para o debate jurídico a questão da justiça social e do desenvolvimento de cidades sustentáveis. Assim, com base na norma constitucional, esses valores foram irradiados para a legislação que se seguiu.

O Estatuto da Cidade, depois de tantos anos de tramitação, regulamentou o Capítulo da Política Urbana da Constituição, reafirmando o planejamento democrático e includente, embora tenha havido derrotas nesse processo. Esse quadro, associado a uma reestruturação dos órgãos estatais para conferir maior atenção à questão urbana no país, constitui a nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

Entretanto, esse circuito não se esgota na legislação federal, sendo imprescindível que os planos diretores municipais dele participem, compartilhando os mesmos princípios e diretrizes. É no âmbito local que se colocam os desafios atuais de efetivação do direito à cidade. A tradição política brasileira, refletida no planejamento urbano, marcada pelo clientelismo e pelo autoritarismo, é uma barreira a ser transposta.

Os planos diretores não precisam, contudo, reproduzir sem nenhum tipo de adaptação, os instrumentos do Estatuto da Cidade. Em grande medida, a Lei Federal foi pensada para a crise urbana enfrentada pelas grandes metrópoles. Isso está longe de significar que seja ela inútil para os pequenos e médios municípios brasileiros. Mas é preciso reconhecer que alguns instrumentos previstos na Lei são inadequados para a realidade das pequenas cidades. Portanto, a criatividade local pode ser uma saída mais eficaz, desde que não viole a lógica global da ordem jurídica.

Após mais de uma década de vigência do Estatuto da Cidade, está-se diante do início de uma nova “safra” de planos diretores. Momento de avançar em direção às promessas ainda não cumpridas.

## REFERÊNCIAS

ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito**: introdução e teoria geral. Porto: Almedina, 2006.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

DE GRAZIA, Grazia (org.). Carta de Princípios para elaboração do Plano Diretor. In: **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HARVEY, David. The Right to the City. **New Left Review**, London, n. 53, p. 23-40, sep./oct. 2008.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar for a das ideias. In: ARANTES, Otilia et all. **A cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. **Relatório Estadual do Ceará**. 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.net/planos-diretores/produtos/ce/CE%20-%20Relat%C3%B3rio%20estadual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20Planos%20Diretores%20-%20Val%C3%A9ria%20Pinheiro.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2013.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

SOUZA, Maria Salete de. Ceará: bases de fixação do povoamento e o crescimento das cidades. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia Correia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. 2. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

- 1 DE GRAZIA, Grazia (org.). Carta de Princípios para elaboração do Plano Diretor. In: **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- 2 DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- 3 Antes da Constituição de 1988, existiam apenas as modalidades de usucapião ordinário e extraordinário previstas no Código Civil. No primeiro caso, os requisitos exigidos para aquisição da propriedade eram a posse contínua e sem contestação por 15 anos, justo título e boa-fé do ocupante. No segundo caso, o justo título era dispensado, mas a posse deveria ser de 20 anos sem interrupção e nem oposição. No usucapião especial de imóvel urbano previsto no art. 183 da Constituição, percebe-se uma nítida preocupação com a realização da justiça social, pois foram indicados como requisitos o uso residencial, o tamanho máximo do imóvel de até 250 m<sup>2</sup>, a impossibilidade de aquisição da propriedade por pessoas que tenham outro imóvel urbano ou rural ou que já tenham se beneficiado dessa modalidade em outra ocasião. O tempo de posse também se distingue dos outros casos, sendo exigidos apenas cinco anos.
- 4 BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.
- 5 SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.
- 6 OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 195.
- 7 Id. *Ibid.*
- 8 HARVEY, David. The Right to the City. **New Left Review**, London, n. 53, p. 23-40, sep./oct. 2008, p. 40.
- 9 A democratização desse direito [direito à cidade] e a construção de um amplo movimento social para impor sua vontade é imperativo para que os despossuídos retomem o controle que a eles têm sido por muito tempo negado, e para que eles instituem novos modos de urbanização. Lefebvre estava certo em insistir que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo do termo, ou não será. (Tradução livre).
- 10 SAULE JUNIOR, op. cit., p. 64.
- 11 FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- 12 ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito**: introdução e teoria geral. Porto: Almedina, 2006.
- 13 Apenas como exemplo, pode-se citar a Lei 11.124/2005, que cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a Lei 11.888/2008, que assegurou o direito das famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para o projeto de construção de habitação de interesse social; a Lei 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha vida e disciplinou uma série de instrumentos de regularização fundiária.
- 14 MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 69.
- 15 Id. *Ibid.* p. 51
- 16 MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília et all. **A cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- 17 Para maiores detalhes sobre o processo de ocupação do território no Ceará, consultar SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992 e SOUZA, Maria Salete de. Ceará: bases de fixação do povoamento e o crescimento das cidades. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia Correia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. 2. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

- 18 No Ceará, a pesquisa foi coordenada por Valéria Pinheiro pela organização não-governamental Cearah Periferia. Além do autor, compuseram a equipe de pesquisadores Camila Girão, Filomeno Abreu, Rodrigo Faria e Themis Amorin. Para maiores detalhes sobre a metodologia da pesquisa, consultar SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.
- 19 OBSERVATÓRIO das Metrópoles. **Relatório Estadual do Ceará**. 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/produtos/ce/CE%20-%20Relat%C3%B3rio%20estadual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20Planos%20Diretores%20-%20Val%C3%A9ria%20Pinheiro.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2013.
- 20 Id. Ibid.

## URBAN PLANNING AND NEW LEGAL-URBAN ORDER: MASTER PLANS AFTER THE FIRST DECADE OF THE STATUTE OF THE CITY

### ABSTRACT

The Brazilian Constitution of 1988 broke new ground by establishing a specific chapter for the treatment of urban development policy. This occurred thanks to the presentation of the urban reform popular amendment, proposed during the constitutional process. Due to the incorporation of the principles of the social function of property and the city and of social justice. This opened a new legal framework for urban planning. In 2001, Federal Law 10,257, known as the Statute of the City, was approved in order to regulate the chapter on urban policy. The legal-urban order, however, is not limited to federal law, and must integrate the municipal master plans, since organizing urban territory is responsibility of the latter. This research aims to analyse the state of the master plans of municipalities in the State of Ceará, investigating whether the incorporation of the principles and tools provided by the Statute of the City is being implemented. Research was conducted based on data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics and on the analysis of legislation from 25 municipalities. It is noticed that there was a significant improvement in the number of cities with master plans approved or in preparation. However, there is difficulty in implementing effective mechanisms established by the federal law.

**Keywords:** Urban planning. Master Plan. New Brazilian legal order on cities.