

# Análise da implementação do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática de Fortaleza/CE: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

**Harley Sousa de Carvalho**

Doutorando em Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico (UFC). Mestre em Ordem Jurídica Constitucional (UFC). Professor Universitário (FATENE – Ceará). Advogado. *E-mail:* harleyjus@gmail.com.

---

**Resumo:** O presente artigo tem como proposta descrever e analisar dois instrumentos do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática estabelecido no Plano Diretor de Fortaleza do ano de 2009 (Lei Complementar nº 62). A pergunta de partida é: em que medida tais instrumentos foram efetivados na vigência do mencionado Plano Diretor? O objetivo do artigo é oferecer uma avaliação e uma reflexão sobre a trajetória de tais instrumentos na última década e, de tal modo, subsidiar administração pública e sociedade civil com informações para o processo de revisão do plano. O trabalho compreende uma pesquisa qualitativa, empregando procedimentos de pesquisa como bibliográfica, documental, análise legislativa (inclusive projetos) e participação em audiências públicas. Como resultado, visualizaram-se a não implementação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de forma contrária ao disposto no Plano Diretor.

**Palavras-chave:** Gestão democrática da cidade. Plano Diretor Participativo. Fortaleza. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Gestão democrática na implementação do Plano Diretor – **3** Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – **4** Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Em 2019, o Plano Diretor Participativo (PDP) de Fortaleza completa 10 anos de sua promulgação, consubstanciado na Lei Complementar Municipal nº 62. Em linhas gerais, a trajetória do instrumento foi desde a esperança inicial por construir uma cidade mais justa e democrática para a frustração social pelas reiteradas violações ao plano, bem como omissões relativas à sua regulamentação.

Passada uma década de sua edição, impõe-se por determinação legal a sua revisão,<sup>1</sup> momento este em que se faz de suma importância a avaliação do Plano Diretor passado, sobretudo o que foi regulamentado ou não e o que funcionou ou não. Essa avaliação poderá subsidiar tanto a administração pública quanto a sociedade civil em suas proposições para revisão, devendo-se evitar erros e omissões cometidas na vigência do atual plano.

Diante disso, tem-se como objetivo deste trabalho analisar a trajetória de dois instrumentos constantes no Plano Diretor de Fortaleza: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Ambos os instrumentos integram o Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática, e a sua devida implementação era fundamental para a efetivação global do plano, em especial quanto ao atendimento ao princípio da gestão democrática da cidade.

Intenta-se, com esta pesquisa, verificar se houve regulamentação ou não de tais instrumentos. Em caso positivo, aprofunda-se na análise da implementação e da sua compatibilidade com as disposições do Plano Diretor. Em caso negativo, investiga-se se ocorreram tentativas para implementá-lo e o que faltou para a sua concretização.

O trabalho compreende uma análise qualitativa, não se limitando à simples verificação da implementação dos projetos, mas inquerindo sua harmonia com a gestão democrática da cidade. A pesquisa fez uso de procedimentos como pesquisa bibliográfica, documental, análise legislativa (inclusive projetos) e participação em audiências públicas.

O primeiro tópico do trabalho explora a proposição do Plano Diretor Participativo de 2009 em relação à gestão democrática da cidade, explicitando a importância de constituição de um sistema permanente de participação. Em seguida, aprofunda-se no estudo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), verificando sua competência segundo o PDP e as leis e projetos de lei que tiveram o citado conselho como objeto de regulação. Em um terceiro momento, analisa-se a regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, verificando-se a sua compatibilidade com o PDP. Por fim, faz-se um balanço dos instrumentos e apresentam-se algumas propostas para a vindoura revisão.

<sup>1</sup> Art. 40, §3º, da Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade): “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. Em complemento, prevê o artigo 52, inciso VII: “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: deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei”.

## 2 Gestão democrática na implementação do Plano Diretor

A cidade é construída e desconstruída, consciente e inconscientemente, todos os dias. Nela se desenvolve uma complexidade de processos, atos, relações e desejos que, paulatina e constantemente, vão se inscrevendo na produção do espaço social urbano.<sup>2</sup>

Em harmonia com o exposto, as atividades de planejamento e de gestão democrática da cidade devem ser inseridas nessa processualidade, interagindo, controlando e recepcionando as expectativas e os valores existentes na sociedade urbana.<sup>3</sup> As idealizações em torno do direito à cidade, justiça social e reforma urbana não se efetivarão por si; pelo contrário, exigem ações concretas de implementação e acompanhamento. Dito de outro modo, o Plano Diretor não se basta, e a história das cidades brasileiras aponta para proliferação de planos que se limitaram à dimensão do discurso, com muitas promessas e poucos resultados efetivos.<sup>4</sup>

Deve-se esclarecer que a gestão democrática da cidade não cessa na elaboração do Plano Diretor Participativo.<sup>5</sup> Um plano, mesmo que gestado num contexto democrático, pode encontrar uma implementação autoritária ou oligárquica; logo, é fundamental a persistência da participação também na fase de execução.

Adiciona-se que, enquanto técnica de planejamento e urbanismo, o Plano Diretor dialoga diretamente com as ações e decisões executivas que, efetivamente,

<sup>2</sup> Seguindo a lição de Ana Fani Carlos: “Os termos acima assinalados constroem o caminho que permite deslocar o foco da compreensão do espaço para a produção do espaço, a partir da tese seguindo a qual a sociedade em seu processo constitutivo de humanização produz continuamente um espaço num movimento perpétuo, tornando-o imanente a sua própria existência” (CARLOS, A. F. A. *A condição espacial*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 20).

<sup>3</sup> Nessa questão, colaciona-se a reflexão de José Afonso da Silva: “Quando se diz que os planos são bons quando levam em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste, é preciso que se esclareça que tal sensibilidade há de ser captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas ou salvadores do bem comum subjetivamente projetado” (SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 108). Esse posicionamento não se coaduna apenas com uma proposta de filosofia política, mas atende a preceitos da filosofia da ciência contemporânea, onde não se pode compreender a existência de uma racionalidade científica que se furte do debate público (tanto entre técnicos como destes com a sociedade) e se imponha apenas pela “autoridade” do corpo técnico (POPPER, K. R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. v. 2. Trad. Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998. p. 225-228).

<sup>4</sup> Sobre essa questão, recomenda-se o estudo de VILLAÇA, F. J. M. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo. 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 24 mar. 19.

<sup>5</sup> A esse respeito, é claro o Estatuto da Cidade: Art. 2º, inciso I, que dispõe como diretriz a “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” (destaque nosso). Tecendo comentários acerca da gestão democrática da cidade, José dos Santos de Carvalho Filho defende: “Por conseguinte, será forçoso reconhecer que, diante das normas disciplinadoras do Estatuto, não há mais espaço para falar em processo impositivo (ou vertical) de urbanização, de caráter unilateral e autoritário e, em consequência, sem qualquer respeito às manifestações populares coletivas. Em outras palavras, abandona-se o velho hábito de disciplinar a cidade por regulamentos exclusivos e unilaterais do Poder Público. Hoje as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhes fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbanístico” (CARVALHO FILHO, J. D. S. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009. p. 298).

o implementem a fim de dar concreção às suas disposições. Sem a fase executória, não haveria justificativa para planejar, bastando que governantes e sociedade civil contemplassem os ideais de uma cidade justa, bela e próspera. Sobre a relevância do instante da execução, leciona Saboia<sup>6</sup> (2013, p. 86):

São as decisões executivas que efetivamente produzem e reproduzem a cidade em toda a sua complexidade, abarcando decisões públicas e privadas que, com diferentes graus de coordenação entre os agentes e de granularidade em seus impactos, resultam nas ruas, edifícios, parques, padrões de circulação de pessoas e mercadorias, distribuição dos usos do solo, densidades populacionais, padrões de acessibilidade e valores do solo, bem como os demais aspectos relativos ao espaço urbano.

Em sintonia com o exposto, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza estabeleceu Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável com a atribuição de “permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana” (art. 286), tendo como objetivos:

- 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.

A visão de democracia urbana conexas a tais objetivos é a de um processo de acompanhamento, contestação e debate público permanente sobre prioridades, metas, recursos, investimentos e projetos que interfiram na política urbana, a qual não pode ser limitada ao processo eleitoral de escolha dos representantes políticos, nem à participação em formulação de planos diretores e mecanismos extraordinários de expressão da soberania popular, como plebiscitos e referendos.

A participação na execução não permitiria apenas uma fiel e adequada execução do plano democraticamente elaborado, como também teria uma função

<sup>6</sup> SABOYA, R. Fundamentos conceituais para uma teoria do Planejamento Urbano baseada em decisões. *Urbe*, v. 5, 2013, p. 86.

de pedagogia cidadã<sup>7</sup> ao possibilitar que os habitantes da cidade se aprofundem sobre questões da gestão urbana e, assim, contribuam de forma mais qualificada para o seu processo de revisão.

Na estruturação do sistema estudado, o Plano Diretor de 2009 estabeleceu a previsão de instrumentos de três categorias: planejamento, gestão e financeiro. Os instrumentos ora analisados se encaixam nas categorias de gestão (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano) e financeiro (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano), dois dos principais gargalos na implementação da política urbana.

### 3 Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

Dentre os instrumentos de gestão listados na Lei Complementar nº 62, de 2009, foi dado destaque ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), cuja previsão de criação e atuação consta igualmente da Lei Orgânica do Município<sup>8</sup> (art. 203), qualificando-o como órgão colegiado, autônomo e de composição paritária entre poder público e sociedade civil. O Plano Diretor, por sua vez, avança ao listar atribuições para o conselho, como:

- a) análise dos planos das zonas especiais institucionais (art. 164, §2º);
- b) aprovação de estudos de impacto de vizinhança (art. 198, §1º), com atribuição complementar de requerer mais informações e solicitar medidas de controle de impactos e oitiva da população (art. 199);
- c) classificação de empreendimentos como de grande interesse e requerimento de estudos de impacto;
- d) aprovação de fator de planejamento para fins de outorga onerosa de direito de construir (art. 220, §1º);
- e) aprovação de projetos de operações urbanas consorciadas;
- f) aprovação de reassentamento de ocupações em locais insuscetíveis de regularização fundiária (art. 266).

A razão de ser desse protagonismo consiste na possibilidade de o CMDU se propor como uma esfera pública de deliberação aberta, igualitária e permanente, onde poder público, mercado e sociedade civil podem expor suas visões de

<sup>7</sup> Paul Feyerabend: "Iniciativas cidadãs são a melhor e única escola para os cidadãos livres que temos hoje em dia" (FEYERABEND, P. *A ciência em uma sociedade livre*. Trad. Vera Joscelyne. São Paulo: Unesp, 2011. p. 132).

<sup>8</sup> Nessa temática, destaca-se a intensa inspiração democrática da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que dispõe a participação popular como princípio da administração pública (art. 2º) e estabelece ao município o dever de promover a democratização da administração pública. Embora tenha atribuída aplicabilidade imediata em alguns casos (art. 1, §1º, e art. 8º, inciso XXIII) ou fixado prazo para regulamentação em outros, a Lei Orgânica é sistematicamente descumprida pelas autoridades públicas.

desenvolvimento urbano, trazendo ao conhecimento da coletiva os diversos fatores que determinam as decisões sobre a política urbana local.

Sua principal vantagem em relação às técnicas de democracia semidireta, como plebiscitos e referendos, é que não consiste apenas num mecanismo de decisão. Por meio do conselho, os participantes terão que expor as razões e os fundamentos técnicos, jurídicos, econômicos, sociais e políticos que justificam os programas e os projetos urbanísticos, permitindo um processo de contestação pública e de tentativa de convencimento que traga à luz os interesses que de fato governam a cidade.

O segundo argumento em defesa da constituição de conselhos como o CMDU, que o diferencia dos conselhos setoriais e justifica sua peculiar existência, consiste na possibilidade de colaborar para a integração das políticas setoriais, tais como habitação, mobilidade, saneamento e lazer, os quais permitem uma compreensão e atuação holística sobre os problemas e desafios a serem enfrentados na construção de uma cidade mais deferente aos direitos fundamentais.

No entanto, se, por um lado, o Plano Diretor indicou um conselho paritário,<sup>9</sup> deliberativo e com ampla competência, por outro, ficou dependente de uma lei específica a ser editada no prazo máximo de seis meses (art. 305, VIII), o que não ocorreu até o presente (março de 2019), o que configura uma injustificável, ao menos sob os pontos de vista republicano e democrático, omissão.

Outrossim, o descaso com a regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano revela-se ainda mais intenso ante a postura vacilante e improdutiva dos poderes constituídos municipais, como se pode depreender dos diversos projetos de lei que tiveram como alvo o citado conselho.

A primeira norma a dispor sobre o conselho foi a Lei Complementar Municipal nº 101, de 2011, que alterou a denominação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para Conselho da Cidade (CONCIDADE). Porém, no

<sup>9</sup> Registra-se, aqui, uma crítica à previsão do conselho como de composição paritária entre poder público e sociedade civil. Essa configuração desconsidera a complexidade em se definir o que vem a ser a sociedade civil, bem como as divergências existentes entre os grupos que a integram, como proprietários fundiários, construtoras e movimentos de luta por moradia. Conselhos como o CMDU, chamados também de conselho da cidade, de outros municípios estão adotando a forma tripartida e/ou destinando um maior número de vagas para entidades da sociedade civil. É o caso, por exemplo, do Conselho das Cidades de Florianópolis, que prevê a composição de 40 (quarenta) representações distribuídas da seguinte forma: 16 representações do poder público (40%) e 24 representações da sociedade civil organizada (60%). O segmento da sociedade civil organizada subdivide-se em dois grupos: sociedade civil organizada de abrangência difusa e sociedade civil organizada por setores (regiões) do município. Cada um desses grupos terá direito a 12 (doze) vagas no conselho. Destaca-se também que o Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, que “dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências”, regulou que o conselho nacional tivesse como composição 37 (trinta e sete) representantes do poder público (federal, 16; estadual, 9; municipal, 12) e 49 representantes da sociedade civil, garantindo, assim, uma representatividade de 43% e 57% de poder público e sociedade civil respectivamente.

momento da sanção do Executivo, a então prefeita Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores) vetou a alteração, permanecendo a nomenclatura original.

No entanto, a persistência em modificar a denominação do conselho continuou. Em 2012, a Câmara de Vereadores aprova o projeto de emenda à lei orgânica que altera o artigo 203, fazendo que o CMDU passasse a ser classificado como Conselho da Cidade. O novo texto ficou vigente por dois anos, sendo, mais uma vez, modificado pela Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 2014, que retornou a denominação Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Somente em 23 de novembro de 2017, o chefe do Executivo municipal (Roberto Cláudio – Partido Democrático Trabalhista) encaminhou a mensagem nº 42 com o projeto de lei que dispõe sobre a composição, atribuições, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, passando a tramitar com o nº 492/2017.

Do projeto, verifica-se a disposição de 11 vagas para o poder público e 11 vagas para a sociedade civil (artigos 3º e 4º). Porém, uma breve leitura sobre o artigo 4º permite visualizar que, entre as cadeiras da sociedade civil, estão um representante da câmara dos vereadores e um representante das concessionárias de água e esgoto, existindo uma clara incompatibilidade do perfil dessas instituições e o enquadramento como sociedade civil. As demais vagas são distribuídas para conselhos profissionais (três vagas), universidades locais (uma vaga), entidades de classe (duas vagas), construção civil (uma vaga) e associações de bairros, movimentos de moradia e federações regionais dos aglomerados subnormais (uma vaga).

Importa destacar que o artigo 290, parágrafo único, do Plano Diretor dispõe que “o processo de elaboração do projeto de lei do CMDU deverá garantir a participação popular, com a realização de audiências e debates públicos”, o qual foi totalmente ignorado na fase de formulação da proposta.

Diante desses fatores, ocorreu reação de movimentos sociais, academia e Ministério Público para reivindicar que os poderes Executivo e Legislativo municipais realizassem ajustes na citada proposta, em especial para ampliar o peso e a pluralidade da participação da sociedade civil. A mobilização culminou em audiência pública realizada no dia 04 de abril de 2008 no auditório da Procuradoria-Geral de Justiça, contando com a presença de, além dos integrantes do *parquet* estadual, da Defensoria Pública, do Instituto de Planejamento de Fortaleza, da Secretaria de Habitação, de vereadores, de representantes de ONGs e coletivos e de moradores de comunidades residentes em Zonas Especiais de Interesse Social e outras atingidas pelas obras do veículo leve sobre trilhos.<sup>10</sup> Destaca-se, por sua

<sup>10</sup> Para mais detalhes em torno dos impactos do veículo leve sobre trilhos no tecido urbano e social de Fortaleza, conferir ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Org.). *Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas*. São Paulo: IBDU, 2015. p. 74-105.

vez, a ausência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, que foi formalmente convidada e não compareceu. Importa de mencionar que, pelo projeto de lei, o secretário da pasta ocupará a presidência do conselho. Na audiência, o entendimento comum foi de que a proposta não avança na gestão democrática de Fortaleza e não faz jus às determinações do Plano Diretor. Como resultado das pressões, o líder do governo na câmara, vereador Ésio Feitosa (Partido Pátria Livre – CE), encaminhou o Requerimento nº 3.306 de 18 de junho de 2018, no qual solicitou a retirada e o arquivamento do projeto.

A falta de clareza revela-se em outro estranho capítulo de sua história. Em 2014, foi promulgada a Lei Ordinária Municipal nº 10.232, que versou sobre um suposto Conselho da Cidade de Fortaleza. Todavia, a análise da lei criadora revelou que este não possui nenhuma similaridade com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, tendo competências consultivas e de assessoramento do chefe do Executivo municipal (art. 2º). Ademais, não contou com estrita paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil. Acrescenta-se que, entre os últimos, estão incluídos 22 cidadãos de notória representatividade a serem escolhidos livremente pelo chefe do Executivo (art. 3, VIII), que também preside o conselho. Por fim, a lei previu duas reuniões ordinárias anuais (art. 5º); entretanto, após dois encontros, não há mais notícia de suas atividades.<sup>11</sup>

O vazio institucional deixado pela não criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano é precariamente preenchido pela Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD), com base no artigo 321 do PDP de 2009. Versa o artigo que, enquanto não regulamentado o CMDU, a CPPD deverá cumprir suas funções. O que, segundo o art. 305 – informado acima –, deveria durar apenas seis meses, está prestes a completar 10 anos, tomando decisões relevantes que impactam no meio ambiente urbano de Fortaleza, tais como projetos especiais, outorgas onerosas e operações urbanas consorciadas.

A citada comissão permanente foi criada em 1995 (Lei nº 7.813), em atendimento ao Plano Diretor de 1992, com alteração de sua composição em 1997 para se adequar à reforma administrativa realizada pelo então prefeito Juraci Magalhães (Lei nº 8.047). A sua formação conta com 12 representantes do Executivo municipal, um integrante do Legislativo municipal, uma vaga para o Departamento Estadual de Trânsito, uma vaga para o Sindicato das Empresas de Transporte de

<sup>11</sup> A última reunião ocorreu, de forma extraordinária, em 10 de maio de 2017, após convocação do prefeito para apreciar o projeto de requalificação da rua José Avelino, a qual se notabilizou nos últimos anos por receber um intenso fluxo de comércio popular no ramo de confecções e tecidos. Como resultado, o projeto foi aprovado por aclamação. Informação disponível em: CONSELHO da cidade aprova por aclamação requalificação da José Avelino. *Sítio oficial da Prefeitura de Fortaleza*. 10 maio 2017. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/conselho-da-cidade-aprova-por-aclamacao-requalificacao-da-jose-avelino>. Acesso em 30 mar. 2019.

Passageiro, quatro vagas para entidades profissionais, três vagas para o setor econômico, uma vaga para as instituições de ensino superior e uma vaga para movimentos sociais, o que revela o desequilíbrio em favor do poder público e o domínio, entre os representantes da sociedade, de setores detentores de poder econômico e técnico, deixando-se pouco representadas as comunidades carentes da capital cearense.

A respeito dos conselhos municipais de política urbana, o Conselho Nacional das Cidades recomendou, por meio da Resolução nº 13, de 2004, que se deva “partir de uma análise dos atores existentes em cada lugar, contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes”, bem como sugere o seguimento do modelo do próprio Conselho Nacional com a eleição dos representantes durante a Conferência Municipal da Cidade,<sup>12</sup> o que não há qualquer similitude com o que é vigente em Fortaleza.

Ante o exposto, torna-se evidente o desrespeito por parte do poder público municipal quanto à constituição de um espaço permanente, plural e democrático que possa congrega os cidadãos em um debate franco sobre os rumos da política urbana. A análise da estrutura dos conselhos, CPPD e do Conselho das Cidades revela uma baixa representatividade dos movimentos sociais e a prevalência de representantes advindos dos poderes públicos municipais e estaduais. Nesse aspecto, cabe a crítica de Orlando Santos Júnior,<sup>13</sup> de que o planejamento urbano oficial se imuniza contra o dissenso e se distancia de práticas autênticas de democracia.

## 4 Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

Outro instrumento integrante do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática consiste no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), cuja previsão consta do artigo 288, inciso III, alínea “a”, tendo como função administrar recursos destinados a ações promotoras de desenvolvimento urbano e justiça social na cidade de Fortaleza.

O fundo insere-se dentro dos instrumentos financeiros do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática. A previsão de instrumentos dessa natureza decorre do fato de que o financiamento é um dos gargalos da implementação da política urbana, sendo as questões orçamentárias frequentemente invocadas para adiar o cumprimento das normas do Plano Diretor.

<sup>12</sup> Em Fortaleza, a última Conferência Municipal da Cidade foi realizada em 24 de junho de 2016, contudo sem nada ser feito para criar o CMDU.

<sup>13</sup> SANTOS JÚNIOR, O. A. Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 578.

Segundo o artigo 289, a gestão dos fundos integrantes do citado sistema deveria compreender a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas. Todavia, não foi essa a regulamentação dada pelo poder público municipal por meio da Lei Complementar nº 211, de 2015.

O artigo 5º da referida lei indica que todos os seus integrantes serão representantes dos quadros da administração (secretarias de meio ambiente e urbanismo, de conservação e serviços públicos, de infraestrutura, de finanças e orçamento e de planejamento e gestão). Logo, existe uma flagrante violação ao disposto pelo Plano Diretor quanto à participação da população.

Cabe mencionar que os recursos do fundo são obtidos por meio de outorga onerosa do direito de construir, alienação de certificados de potencial adicional de construção, multas referentes a violações à legislação urbanística, além de destinação orçamentária específica (art. 9). Na tabela abaixo, um panorama do volume de recursos do fundo desde a sua regulamentação:

Tabela 1 – Arrecadação e despesa do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (2015-2018)

Ano	Arrecadado	Despesa
2016	17.633.423,74	14.343.287,02
2017	18.896.333,81	7.695.608,31
2018	13.694.686,47	4.229.867,84

Fonte: Relatório Contábil de Propósito Geral da Prefeitura de Fortaleza.

Para efeito de comparação, no exercício de 2018, a prefeitura de Fortaleza executou R\$32.713.978,65 de reais na política de habitação. Logo, somente via FUNDURB seria possível ampliar de modo significativo o combatido orçamento municipal para habitação de interesse social. Outro paralelo que pode ser traçado é com a arrecadação do Fundo de Defesa do Meio Ambiente, que ficou no montante de R\$2.720.889,09, o que ajuda a evidenciar a importância da arrecadação do FUNDURB.

Ao regulamentar o conselho gestor do FUNDURB e desconsiderar a participação e a contribuição da sociedade civil, inclusive em desrespeito ao que consta do Plano Diretor, o poder público municipal deixa transparecer sua resistência quanto à ideia de gestão democrática da cidade em contraposição aos discursos oficiais e textos legais.

Em tempos em que os discursos oficiais rendem reiteradas homenagens à economia e à racionalidade administrativa, seria pertinente atribuir a administração

do fundo ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano,<sup>14</sup> quando criado, garantindo-se a integração entre a gestão dos recursos e a ampla deliberação sobre a política urbana do município, concedendo, de fato, poder à sociedade no que toca à gestão da urbe.

## 5 Considerações finais

Conforme exposto neste trabalho, o Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar nº 62, de 2009) dispôs sobre a criação de um Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Popular. O objetivo básico desse sistema era acompanhar a implementação do plano e, nesse processo, assegurar a participação popular nas fases de execução e revisão do instrumento básico de política urbana, não restringindo a gestão democrática ao momento da elaboração.

Dentre os componentes do referido sistema, foram listados pelo PDP diversos instrumentos de gestão e de financiamento, os quais, dentro das suas características, contribuíram para a adequada e justa efetivação do plano. Das citadas categorias de instrumentos, foi selecionado um exemplar de cada grupo para análise: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (gestão) e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (financeiro).

Expõe-se que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, apesar da grande relevância atribuída pelo Plano Diretor, bem como o prazo de seis meses para a sua regulamentação, não foi, até março de 2019, devidamente regulamentado. Listou-se uma série de normas que tiveram o CMDU como objeto, mas as quais nenhuma se objetivou a sua efetiva criação. No mais, comentou-se o projeto formulado para regulamentar o conselho; porém, diante de vícios como a violação da representação paritária e a formulação não participativa da proposta, sofreu com a resistência da sociedade civil e do Ministério Público e culminou na retirada da proposta. Em suma, violação ao Plano Diretor por não regulamentação (omissão).

No que se refere ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, evidenciou-se que se trata de um instrumento estratégico para atacar a falta de recursos financeiros, que prejudica severamente a política urbana municipal e que sua gestão deve incorporar, embora não exista cobrança por paridade, a participação cidadã na fiscalização de tais recursos. Como ficou explícito, o fundo foi regulamentado e realiza a gestão de consideráveis recursos desde o ano da sua regulamentação; contudo, a lei instituidora descumpriu o mandamento do Plano Diretor e não estabeleceu nenhum espaço para a sociedade civil na gestão do fundo. Em

<sup>14</sup> SOUSA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 300.

resumo, houve violação ao Plano Diretor por não regulamentação contrária ou não conforme.

Visando-se à não repetição de tais erros e satisfação da responsabilidade social, que deve motivar a pesquisa acadêmica, listam-se abaixo duas propostas a serem consideradas na revisão do futuro Plano Diretor.

Com relação ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, seria conveniente – economia de tempo e trabalhos técnicos – incluir, por afinidade temática, o debate de sua regulamentação dentro do debate da revisão do Plano Diretor, de tal modo que os projetos de revisão do plano e da regulamentação do conselho fossem encaminhados em conjunto para a Câmara Municipal e votados um próximo ao outro. Seguindo-se essa proposta, reduzir-se-ia o trabalho de mobilização social, pois a sociedade, uma vez já reunida para debater o plano, já apresentaria propostas ao plano. Em acréscimo, é importante determinar a pronta e imediata extinção da Comissão Permanente do Plano Diretor e sua composição antidemocrática, ação que poderia fazer com que a administração pública e os grandes agentes de mercado tivessem que ceder quanto à criação do conselho, sob pena de paralisar a análise de projetos especiais.

Quanto ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, com o escopo de garantir a exigência legal de participação popular e evitar a excessiva fragmentação dos espaços de gestão democrática, seria conveniente e juridicamente possível atribuir a sua gestão para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o qual teria a oportunidade de verificar o impacto orçamentário de alguma das medidas que ficam a cargo da sua deliberação.

Por fim, reforça-se o entendimento de que as revisões dos planos diretores das cidades brasileiras devem ser pautadas em uma séria e profunda análise dos planos editados na década passada. Faz-se necessário evitar debates fundados apenas em considerações abstratas e deve-se, ainda mais, considerar a correlação de forças políticas que possam influenciar na implementação e na execução do plano.

---

**Analysis of the implementation of the municipal system of urban development and democratic participation of Fortaleza – Ceará: municipal council for urban development and municipal fund for urban development**

**Abstract:** The present article aims to describe and analyze two instruments of the municipal system of urban development and democratic participation established in the Fortaleza's Master Plan (Complementary Law n 62 of 2009). The main question is: to what extent have these instruments been put into effect during the current Master Plan? The objective of the article is to offer an evaluation and reflection on the trajectory of such instruments in the last decade and, thus, to subsidize public administration and civil society with information for the process of revision of the plan. The work comprises a qualitative research, using research procedures such as bibliographical, documentary, legislative analysis (including projects) and participation in public hearings. As a result, it was visualized the non-implementation of the Municipal Council of Urban Development and the regulation of the Municipal Urban Development Fund in a way contrary to the provisions of the Master Plan.

**Keywords:** Democratic Management of the City. Participatory Master Plan. Fortress. Municipal Council of Urban Development. Municipal Development Fund.

## Referências

- BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de junho 2001 (Estatuto da Cidade)*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 24 mar. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional das Cidades. *Resolução n. 13, de 16 de junho de 2004*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-13-2004.pdf>. Acesso em: 24 mar. 19.
- CARLOS, A. F. A. *A condição espacial*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2016.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.
- CONSELHO da cidade aprova por aclamação requalificação da José Avelino. *Sítio oficial da Prefeitura de Fortaleza*. 10 maio 2017. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/conselho-da-cidade-aprova-por-aclamacao-requalificacao-da-jose-avelino>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- FEYERABEND, P. *A ciência em uma sociedade livre*. Trad. Vera Joscelyne. São Paulo: Unesp, 2011.
- FLORIANÓPOLIS. *Lei complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014*. Institui o plano diretor de urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-florianopolis-sc>. Acesso em: 24 mar. 19.
- FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. *Decreto nº 18.279, de 12 de janeiro de 2018*. Institui o conselho da cidade no município de Florianópolis e dá outras providências.
- FORTALEZA. *Lei Orgânica do Município*. Disponível em: [http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei\\_Org%C3%A2nica\\_do\\_Munic%C3%ADpio](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio). Acesso em: 24 mar. 2019.
- FORTALEZA. *Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano\\_Diretor](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor). Acesso em: 24 mar. 2019.
- FORTALEZA. *Lei Complementar n. 101, de 30 de dezembro de 2011*. Republicado por incorreção no Diário Oficial do Município de 20 de novembro de 2012, páginas 3-7.
- FORTALEZA. *Lei Complementar 211, de 22 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Município n. 15.678, de 30 de dezembro de 2015, páginas 3-4.
- FORTALEZA. *Lei 10.232, de 07 de julho de 2014*. Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Fortaleza e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Município de 18 de julho de 2014, páginas 2-3.
- FORTALEZA. *Lei 7.813, de 30 de outubro de 1995*. Dispõe sobre a composição, atribuições, organização e funcionamento da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Município de 07 de novembro de 1995.
- FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. *Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2016 (balanço geral)*. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco\\_2016.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco_2016.pdf). Acesso em: 24 mar. 19.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. *Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2017 (balanço geral)*. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco-2017\\_.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco-2017_.pdf). Acesso em: 24 mar. 19.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. *Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2018 (balanço geral)*. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco\\_2018.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco_2018.pdf). Acesso em: 24 mar. 19.

POPPER, K. R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. v. 2. Trad. Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

SANTOS JÚNIOR, O. A. Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SABOYA, R. Fundamentos conceituais para uma teoria do Planejamento Urbano baseada em decisões. *Urbe*, v. 5, 2013, p. 81-95.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUSA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

VILLAÇA, F. J. M. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo. 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 24 mar. 19.

---

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

CARVALHO, Harley Sousa de. Análise da implementação do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática de Fortaleza – Ceará: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 209-222, jul./dez. 2018.

---