



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO**

HARLEY SOUSA DE CARVALHO

**SOBRE DEMOCRACIA E DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA URBANA DE
FORTALEZA: APORTES TEÓRICOS E DESAFIOS PRÁTICOS**

FORTALEZA

2017

HARLEY SOUSA DE CARVALHO

SOBRE DEMOCRACIA E DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA URBANA DE
FORTALEZA: APORTES TEÓRICOS E DESAFIOS PRÁTICOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C323s Carvalho, Harley Sousa de.
Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza : aportes teóricos e desafios práticos / Harley Sousa de Carvalho. – 2017.
129 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.
Orientação: Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos.
1. Direito à Cidade. 2. Democracia. 3. Justiça Social. 4. Política Urbana. 5. Fortaleza. I.
Título.

CDD 340

HARLEY SOUSA DE CARVALHO

SOBRE DEMOCRACIA E DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA URBANA DE
FORTALEZA: APORTES TEÓRICOS E DESAFIOS PRÁTICOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Germana Parente Neiva Belchior
Centro Universitário Sete de Setembro (UNI7)

Ao meu pai e primeiro professor, Eliowald (*in
memoriam*).

À minha mãe, Eliesa

À minha esposa, Sara.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Juliana Cristine Diniz Campos, exemplo de competência e dedicação, pela paciência e atenção aplicada à minha pessoa desde a graduação na Faculdade Sete de Setembro.

Aos professores Cynara Monteiro Mariano, Felipe Braga Albuquerque, Germana Parente Neiva Belchior, Hugo de Brito Machado Segundo, Irllys Barreira, Manfredo Araújo de Oliveira, Raquel Coelho e Reginaldo Rodrigues da Costa, pelas lições transmitidas no curso deste mestrado.

Aos meus amigos Bruno de Sales Tames, Kássio Chaves Vasconcelos e Rafael de Mesquita pela motivação e pela contribuição de ideias que foram fundamentais para que eu ingressasse no mestrado acadêmico e focasse em uma vocação tão antiga.

Aos colegas e amigos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, André Garrido, Desirée Cavalcante, Joshua Lopes, Thiago Gondim e Carla Aires pela atenção, pelos conselhos, pelas sugestões e conversas que possibilitaram tanto o engrandecimento desta dissertação quanto suavizaram o intenso trabalho do estudo e da pesquisa.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) cujo apoio financeiro foi necessário e possibilitou dedicação exclusiva a esta dissertação.

RESUMO

O direito à cidade é proposto como uma nova visão para a urbe onde as iniquidades e as violações à dignidade humana possam ser, enfim, superadas, fazendo que toda a população se beneficie do desenvolvimento da cidade, enquanto a gestão democrática, por meio da inclusão no processo decisório dos múltiplos interesses existentes no espaço citadino, almeja promover a referida transformação e realizar a função social da cidade e o bem-estar dos seus habitantes. A justificativa desta pesquisa se funda no contraste entre a mencionada expectativa normativa e a realidade social de Fortaleza. A pergunta de partida deste trabalho é: o ideário do direito à cidade e a concepção de democracia participativa a ele inerente produziram uma efetiva reorientação da política urbana de Fortaleza? O objetivo geral do trabalho consiste em uma investigação dos fundamentos teóricos e desafios práticos relacionados ao problema. Segue-se o método qualitativo com o emprego de pesquisa bibliográfica, legislativa, documental e observação não participativa. Após apresentação do contexto social de Fortaleza, busca-se estudar o direito à cidade em sua ampla significação, com o objetivo de compreender a sua gênese teórica, seguida da apropriação pela luta popular e, por fim, a sua recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, apresenta-se diagnóstico acerca da legislação e das práticas institucionais existentes que balizam e estruturam os meios de participação cidadã dentro do âmbito da política urbana de Fortaleza, com ênfase o Plano Diretor Participativo de 2009 e o sistema de participação nele proposto. No último capítulo, ter-se-á o propósito de avaliar quais fatores criam obstáculos para a efetivação democrática do direito à cidade em Fortaleza, assim como compreender porque a administração pública municipal oferece pouca abertura para a participação cidadã, além de identificar as razões de o mercado ainda ser o principal agente externo à administração pública a influenciar nas decisões político-administrativas em termos de política urbana. Por fim, busca-se avaliar quais fatores contribuem para uma menor participação e um baixo poder de influência da sociedade civil no que se refere ao direcionamento da atuação pública para o atendimento das necessidades mais básicas e urgentes dos cidadãos.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Democracia. Justiça Social. Política Urbana. Fortaleza.

ABSTRACT

The right to the city is proposed as a new vision for the city where iniquities and violations of human dignity can be overcome, making the whole population benefit from the development of the city, while democratic management, through the inclusion in the decision-making process of the multiple interests existing in the city space, aims to promote this transformation and to realize the social function of the city and the well-being of its inhabitants. The justification of this research is based on the contrast between the mentioned normative expectation and the social reality of Fortaleza. The starting question of this work is: did the ideal of the right to the city and the conception of participatory democracy inherent in it produced an effective reorientation of the urban policy of Fortaleza? The general objective of the work is to investigate the theoretical foundations and practical challenges related to the problem. It follows the qualitative method with the use of bibliographical, statutory, documentary and non-participatory observation research. After presenting the social context of Fortaleza, it seeks to study the right to the city in its broad significance, in order to understand its theoretical genesis, followed by appropriation by the social movement and, finally, its reception by the Brazilian legal system. Next, a diagnosis is made about the existing legislation and institutional practices that guide and structure the means of citizen participation within the scope of Fortaleza's urban policy, with emphasis on the 2009 Participatory Master Plan and the participation system proposed therein. In the last chapter, the purpose will be to evaluate which factors create obstacles for the democratic realization of the right to the city in Fortaleza, as well as to understand why the municipal public administration offers little openness for citizen participation, besides identifying reasons for The market is still the main agent external to the public administration to influence political-administrative decisions in terms of urban policy. Finally, it is sought to evaluate which factors contribute to a lower participation and a low power of influence of the civil society in what refers to the direction of the public action to attend the most basic and urgent needs of the city.

Key-words: Right to the City. Democracy. Social Justice. Urban Policy. Fortaleza.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 UMA NOVA ÉTICA URBANA: DIREITO À CIDADE	20
2.1 Da postulação teórica à declaração política: Henri Lefebvre, David Harvey e Carta Mundial do Direito à Cidade	21
<i>2.1.1 Henri Lefebvre: gênese teórica do Direito à Cidade</i>	<i>21</i>
<i>2.1.2 David Harvey: direito à cidade, justiça social e cidades rebeldes</i>	<i>26</i>
<i>2.1.3 O Direito à Cidade enquanto bandeira das lutas da sociedade civil e dos movimentos sociais</i>	<i>29</i>
2.2 Direito à cidade no tratamento jurídico-constitucional da política urbana brasileira	34
2.3 ONU–Habitat: árduo caminho ao reconhecimento internacional do direito à cidade	42
2.4 Da forte conexão entre direito à cidade e democracia	46
3 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CIDADE DE FORTALEZA	52
3.1 “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”	52
<i>3.1.1 A não participação na elaboração do plano diretor e a improbidade administrativa</i>	<i>54</i>
<i>3.1.2 Lei Orgânica de Fortaleza: da inspiração democrática à reiterada inobservância</i>	<i>57</i>
3.2 A gestão democrática no plano diretor participativo de 2009: criação, implementação e revisão	62
<i>3.2.1 Participação na criação do PDP de 2009</i>	<i>66</i>
<i>3.2.2 Participação na implementação</i>	<i>70</i>
<i>3.2.2.1 O caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano</i>	<i>72</i>
<i>3.2.2.2 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano</i>	<i>75</i>
<i>3.2.2.3 Entre alterações textuais e a inobservância dos poderes públicos</i>	<i>77</i>
<i>3.2.3 Participação na revisão</i>	<i>80</i>
3.3 Fortaleza 2040	82
4 DESAFIOS PRÁTICOS PARA A EFETIVAÇÃO DEMOCRÁTICA DO DIREITO À CIDADE	87

4.1 Administração pública de Fortaleza: gestão urbana fechada e deficiente ..	88
4.1.1 <i>Abrindo parênteses: dois paradigmas de administração pública.</i>	91
4.1.2 <i>A participação no planejamento local sob a lógica gerencial</i>	94
4.2 O protagonismo do mercado na produção das cidades.....	100
4.3 Os subintegrados da política urbana de fortaleza.....	106
4.4 Algumas propostas para retomar o processo de construção democrática do direito à cidade	111
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS.....	120

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação é produto de uma pesquisa desenvolvida com o objetivo de compreender a relação entre gestão democrática da política urbana e a efetivação do direito à cidade no município de Fortaleza¹. Logo, a investigação e as reflexões a serem desenvolvidas terão como contexto específico a capital cearense.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada de Fortaleza em 2016 foi de 2.609.716 habitantes, consagrando-a como a quinta cidade brasileira em termos populacionais, com mais de um terço da população concentrada na faixa etária de 10 a 29 anos.

A partir de uma série histórica, Fortaleza passa de aproximadamente 100 mil habitantes em 1930 para mais de 2,6 milhões em 2016. Ressalta-se que a intensidade do crescimento foi acentuada nas décadas de 1950 e 1960, quando a cidade alcançou a significativa taxa de 90,5% (ACCIOLY, 2008, p. 116). Todavia, essa evolução não ocorreu prioritariamente impulsionada por um desenvolvimento econômico e industrial, mas como uma das graves consequências de severas secas, dentre as quais se destaca a ocorrida em 1958. Desde então, a cidade incha, expande-se, sem planejamento efetivo, sem infraestrutura e recursos, financeiros ou técnicos, para enfrentar esse desafio social (COSTA; AMORA, 2015, p.39).

Paralelo ao crescimento do desempenho econômico experimentado na última década em todo o país (2001-2010), a capital cearense buscou posicionar-se como cidade de destaque nacional e internacional. Para tanto, realizou investimentos ambiciosos, como o Aquário do Ceará, divulgado como “o maior da América Latina” (IPECE, 2015, p.31), e o Centro de Eventos do Ceará que prometem expandir a cidade com equipamentos avançados e marcarem uma era de desenvolvimento e protagonismo. Eventos como a Copa das Confederações FIFA²

¹ Ainda que não haja identidade entre os conceitos de “município” e “cidade”, podendo o município, enquanto ente integrante da federação e divisão territorial-política-administrativa, ser composto por uma zona rural, dentro da realidade fortalezense os conceitos se confundem, pois a taxa de urbanização da capital cearense é de 100% (IPECE, 2015, p.7). Adiciona-se que a Lei Federal n. 10.251 de 2001 determina, no seu artigo 40, §2º, que o Plano Diretor, instrumento básico de política urbana, deve considerar todo o território municipal, o que atenua a utilidade prática da diferenciação dos conceitos.

² Conforme definição da Lei 12.663 de 2012, em seu artigo 2º, inciso I,: “*Fédération Internationale de Football Association* (FIFA): associação suíça de direito privado, entidade mundial que regula o esporte de futebol de associação, e suas subsidiárias não domiciliadas no Brasil”

2013, Reunião dos BRICS³, Copa do Mundo FIFA 2014, competição de triatlo *Iron Man*⁴, bem como shows e feiras internacionais são expressões do esforço dispendido em situar a Capital dentro do cenário das cidades globais.

Tais investimentos representam uma visão da cidade como empreendimento direcionado ao desenvolvimento e à modernização e vai ao encontro de uma cultura política e administrativa que não mede esforços para viabilizar Fortaleza como um polo turístico e local favorável aos negócios que se tornou hegemônica sobretudo após a década de 1980 com a derrota eleitoral das oligarquias tradicionais e a ascensão de líderes políticos ligados ao setor industrial (LOPES; CUNHA, 2015, p. 403). Na leitura de Dantas (2015, p.119), a postura das novas lideranças estaduais objetivou “difundir a ideia da modernização do Nordeste e, por conseguinte, apagar a imagem trágica do imaginário social da seca, nada propício ao desenvolvimento do turismo”.

Diante dessa nova imagem – parcial – de uma Fortaleza inserida no cenário internacional, atrativa para o investimento econômico e o gozo turístico, questiona-se se a cidade é acessível a todos.

A princípio, avaliando-se a questão da desigualdade social, deve-se considerar o relatório *State of the World Population*, publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em que a capital cearense aparece com o coeficiente GINI de 0,61 (sendo 0 para um quadro de igualdade, 1 para quadro de desigualdade), representando o segundo maior índice de desigualdade entre as capitais brasileiras analisadas. A desigualdade também reflete no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁵ divulgado em 2013 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Enquanto a cidade de Fortaleza possui, considerada globalmente, o índice de 0,754, o que a coloca dentro da classificação alta, as disparidades internas entre os bairros são alarmantes. Se o bairro Meireles conta com IDH de 0,983, classificado como muito alto, superior ao índice do país líder do *ranking* mundial (Noruega – 0,944), outros 72 bairros possuem avaliação inferior ao

³ Reunião dos países Brasil, Rússia, Índia e China, ocorrida em julho de 2014 na cidade, resultando na Declaração de Fortaleza.

⁴ Competição esportiva organizada pela *World Triathlon Corporation* (WTC) que inclui Fortaleza em seu calendário desde 2014. Devido à magnitude do evento, diversos serviços especiais de trânsito são requeridos, o que resultou, em 2014, em Ação Civil Pública do Ministério Público do Estado do Ceará para suspender ou alterar o horário da competição, uma vez que fora marcado para mesma data da realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o que dificultaria o acesso dos estudantes ao local de prova. A ação foi julgada improcedente.

Níger, país com pior classificação do referido ranking com 0,311 (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FORTALEZA, 2014).

As disparidades nos índices de desenvolvimento humano evidenciam que, embora a lógica desenvolvimentista tenha, em números absolutos, melhorado os níveis de renda, a expectativa de vida e o desenvolvimento humano da população fortalezense - fatores estes considerados na metodologia do IDH -, a capacidade de se apropriar das oportunidades geradas pela expansão urbana se deu de forma diferenciada e desigual, atingindo de forma lenta e tímida parte de sua população.

Ademais, a desigualdade e o baixo desenvolvimento humano também estão relacionados ao grave problema da segurança pública dessa cidade. Embora a sensação de insegurança pareça ser um sentimento generalizado e os números absolutos indiquem uma situação preocupante⁶, percebe-se que a questão da violência urbana, sobretudo no que tange aos crimes contra a vida, atinge alguns espaços urbanos, como Bom Jardim e Jangurussu de modo significativamente mais intenso (FREITAS; COSTA, 2016, p.334), caracterizando segmentos territoriais e sociais como os mais vulneráveis da cidade.

A qualidade de vida em Fortaleza também é reflexo da infraestrutura destinada ao saneamento ambiental do município. Segundo estudo desenvolvido e divulgado em 2014, o Instituto Trata Brasil ranqueou a capital cearense apenas na 69ª posição entre as cidades brasileiras (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2014). Vale ser ressaltado que ela foi avaliada com uma nota 4,74 (numa escala de zero a dez) e apresentou uma carência de 398.093 mil ligações para a universalização do serviço.

Constata-se nesses dados que a desigualdade e a baixa qualidade de vida decorrem também da questão da habitação social. Segundo o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), em estudo visando à atualização do Plano Local de Habitação de Interesse Social, a cidade conta com 856 assentamentos precários⁷, nos quais:

⁶ O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015, desenvolvido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, coloca Fortaleza como a capital com maior número absoluto de homicídio (1.930), e com a segunda maior taxa proporcional (75 homicídios por 100 mil habitantes), perdendo apenas para Maceió, Alagoas.

⁷ Na metodologia para a verificação de assentamentos precários, são diagnosticadas precariedades relacionadas à carência de infraestrutura, à proporção da renda comprometida no aluguel da moradia, ao adensamento excessivo, à inadequação fundiária, à inexistência de banheiros, à depreciação de imóveis e à regularidade jurídica da posse ou propriedade.

[...] residem aproximadamente 271.535 famílias, correspondendo a 1.084.891 pessoas que moram hoje em assentamentos precários, sem moradia digna, sem infraestrutura domiciliar adequada, sem oferta adequada de equipamentos e serviços públicos de qualidade, sem acesso a oportunidade de emprego e renda. É a não-cidade (IPLANFOR, 2016, p. 15).

Na década passada, a questão do déficit e da precariedade habitacional foi enfrentada por algumas políticas públicas destinadas ao setor, dentre as quais se destacou o programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), lançado em 2009 pelo Governo Federal, desenvolvido e fortalecido como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposta neodesenvolvimentista para a contenção dos efeitos da crise econômica internacional dos anos de 2007-2008.

Segundo Pequeno (2015, p.279), o foco inicial no combate à moradia precária no município de Fortaleza⁸ concentrou-se em famílias que se encontravam em áreas de risco e favelas. Contudo, o programa enfrentou dificuldades em combater, em conjunto, a questão da moradia com a da acessibilidade aos demais bens e serviços relativos à infraestrutura urbana. Portanto, a unidade habitacional foi pensada de forma descontextualizada da cidade.

Esse cenário decorre do perfil locacional das obras do Minha Casa Minha Vida, pois elas são frequentemente executadas em regiões periféricas com significativas carências infraestruturais e onde o valor do solo urbano é mais barato. Pequeno (2015, p.276) aponta, no mesmo contexto, que a possibilidade de contratação entre Poder Público e construção civil de até cinco mil unidades demandou a busca por terrenos de grandes dimensões inexistentes nas regiões mais centrais da cidade de Fortaleza. Por isso, houve uma expressiva dispersão rumo às periferias e aos municípios vizinhos.

Em verdade, essa “estratégia” habitacional resulta em um espraiamento da cidade que, além de segregar setores mais vulneráveis, tem como consequência uma maior pressão por infraestrutura urbana quanto ao saneamento básico, à iluminação pública, aos serviços de saúde, à educação, à mobilidade, entre outros, sendo esse modelo, constantemente, criticado pelas recomendações da ONU-Habitat.

Sabe-se que a morosidade das políticas públicas habitacionais tem como um dos efeitos colaterais a persistência dos movimentos de ocupação inspirados na

⁸ Foram contratadas 16.746 unidades habitacionais para a cidade de Fortaleza (PEQUENO; ROSA, 2016, p. 137)

busca pelo direito à moradia e o direito à cidade. Imóveis públicos ou privados, edificadas ou não, vêm sendo alvo da ação de movimentos sociais para o assentamento de centenas de famílias por toda a cidade⁹. Essa estratégia demonstra a descrença em soluções exclusivamente institucionais, mas vale-se de práticas que desafiam o tratamento ortodoxo do tema. Ademais, o recurso aparentemente radical das ocupações tem o mérito de quebrar a inércia dos poderes públicos para demandas mais concretas, embora ainda sejam muito estigmatizadas.

De fato, as ocupações têm como principal ponto de tensão a execução das ações de reintegração de posse a cargo da Polícia Militar e, normalmente, resultam em confronto entre moradores e forças policiais, o que eleva as tensões sociais na cidade¹⁰. Algumas iniciativas surgem nesse contexto para diminuição dos danos gerados pelas reintegrações, como a atuação de advogados populares, núcleos de assistência jurídica¹¹, da Defensoria Pública do Estado do Ceará (Núcleo de Habitação e Moradia) e do escritório de Direitos Humanos Frei Tito (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará).

O espraiamento da cidade e a alocação de grandes contingentes populacionais na periferia são, portanto, conexos com outro grave problema das grandes cidades brasileiras e, cada vez mais, cresce nas pautas da sociedade civil e dos gestores públicos: a mobilidade urbana¹².

De acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2013, p. 2), a solução pautada no transporte individual, intensificada nas últimas décadas, gerou o aumento de graves problemas para o trânsito da capital cearense. O estudo aponta que de 2000 a 2010, a oferta de transporte público permaneceu praticamente inalterada (IPECE, 2013, p. 5). Paralelamente, no mesmo

⁹ Segundo levantamento da Coordenadoria de Articulação das Secretarias Regionais, Fortaleza possui 5.802 imóveis, entre casas e apartamentos, vazios (IMÓVEL vazio gera impacto urbano, 2016)

¹⁰ Ao lado das ações oficiais de reintegração de posse a cargo, noticia-se que em Fortaleza existem ações criminosas de combate a ocupações, por meio de milícias armadas que se valem de métodos agressivos para expulsão das comunidades ocupantes. Em 24 de agosto de 2016, o Jornal O Povo noticiou desocupação de terrenos por parte de um grupo de 20 pessoas armadas e encapuzadas no Conjunto Ceará.

¹¹ Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC/UFC), Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU/UFC) e Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU/UNIFOR).

¹² Em diagnóstico do Instituto de Planejamento de Fortaleza (2016, p.11-12), afirma-se: “Para o início das cogitações de ordem urbanística é indispensável reconhecer que uma cidade submetida ao padrão de dispersão urbana, estimulada pela empolgação com o expansionismo devastador, se tornará refém de **um processo de crescimento que, além de caro, é altamente excludente**. Um padrão urbano típico das metrópoles indica que **as viagens urbanas de comutação – trajetos casa-trabalho e casa-educação - são responsáveis, em média, por 80% do volume de tráfego de uma cidade.**” (destaques no original).

recorte temporal acima considerado, a frota de veículos motorizados cresceu de 353 mil para 707 mil, enquanto o crescimento populacional da cidade apresentou uma taxa superior a 14,5% (IPECE, 2013, p. 11). Se considerado o tempo gasto no trânsito, a proporção de pessoas que passam mais de meia hora em seus deslocamentos rotineiros aumentou em 7,7% para quem não possui automóveis, e 33,2% para quem os possui.

O cenário crítico apresentado anteriormente é, de costume, descrito como uma consequência da falta de planejamento dos gestores da cidade de Fortaleza. No entanto, a falta de planejamento não pode ser confundida com a falta de planos.

De fato, a cidade de Fortaleza contou no curso de sua história com vários planos elaborados a partir de diversas metodologias e metas, destinados a lidar com seu desenvolvimento e ordenamento urbano. A partir de levantamento do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR, 2014, p. 27 e ss.), destacam-se os seguintes planos:

- a) Plano de Expansão em 1863;
- b) Plano de Urbanização em 1933;
- c) Plano Diretor de Remodelação e Expansão de Fortaleza em 1947;
- d) Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (PDCF) em 1963;
- e) O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) em 1973;
- f) Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza em 1992;
- g) Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009.

A partir desse rol, alerta-se para o fato de que a expansão urbana de Fortaleza, com os graves problemas que assolam a cidade, não pode ser definida e caracterizada de forma simplória pela falta de planos. Houve, e persiste, a ausência de uma prática institucionalizada e efetiva de planejamento, mas essa problemática não pode ser resolvida meramente com a confecção de novos instrumentos de planificação. Diversos documentos e várias propostas técnicas foram elaboradas, sendo que do Plano Diretor de 1947 em diante todos foram investidos com natureza de lei.

Atualmente, a capital alencarina é objeto de tratamento em novo plano: o “Fortaleza 2040”. Contudo, toda a disposição para confeccionar novos documentos e novas propostas ocorre em paralelo a um cenário de omissão por parte de gestores

públicos e representantes legislativos quanto à regulamentação dos dispositivos do Plano Diretor Participativo de 2009. Diversos instrumentos urbanísticos como o uso¹³, o parcelamento e a edificação compulsória, o IPTU progressivo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e as Zonas Especiais de Interesse Social, que poderiam fomentar, por exemplo, as políticas de participação e habitação dentro da cidade de Fortaleza, encontram-se impossibilitados de aplicação por ausência de regulamentação.

É dentro dessa realidade que emergem as demandas pelo direito à cidade e pela democratização da política urbana de Fortaleza. O direito à cidade é proposto como uma nova visão para a urbe onde as iniquidades e as violações à dignidade humana possam ser, enfim, superadas, fazendo que toda a população se beneficie do desenvolvimento da cidade, enquanto a gestão democrática, por meio da inclusão no processo decisório dos múltiplos interesses existentes na cidade, almeja promover a esperada transformação e realizar a função social da cidade e o bem-estar dos seus habitantes. O primeiro representa a demanda por uma democracia substantiva; enquanto o segundo a reivindicação por um procedimento democrático. Um é a meta, o outro o meio.

Ante o exposto, a pergunta de partida deste trabalho é: o ideário do direito à cidade e a concepção de democracia participativa a ele inerente produziram uma efetiva reorientação da condução da política urbana de Fortaleza?

Para responder essa questão, toma-se como hipótese de trabalho, desenvolvida a partir do contexto acima apresentado, o entendimento de que, apesar do reconhecimento do direito à cidade e da gestão democrática pelos textos legislativos, essas diretrizes não nortearam de forma efetiva a condução da política urbana fortalezense, não sendo possível dissociar as previsões legislativas de fatores políticos, econômicos e sociais para a compreensão adequada desta problemática.

Para melhor desenvolvimento do proposto, adota-se o seguinte roteiro de trabalho, com cada capítulo centrado em um objetivo específico, mas sempre em diálogo com o produzido pelos demais.

No capítulo 2, o objetivo consistirá na tentativa de compreender o conceito de direito à cidade, expressão que ganhou proeminência nos discursos

¹³ Atualmente, tramita na Câmara dos Vereadores de Fortaleza projeto de Lei Complementar n. 01/2016.

sobre a questão urbana no Brasil, e será buscado responder às seguintes questões: O que é o direito à cidade? O que implicou sua recepção pela ordem jurídica brasileira? Qual a sua relação com a ideia de democracia participativa?

Para tanto, será apresentada a gênese teórica do conceito na obra de Henri Lefebvre buscando a inteligibilidade de sua proposta e como ela se desdobra em uma contestação da sociedade capitalista e no surgimento de uma nova sociedade urbana. Em seguida, procede-se na compreensão do direito à cidade dentro da obra de David Harvey, seu principal teórico e divulgador na atualidade, que acentua o potencial revolucionário do conceito a despeito da inconsistência com o qual é invocado. Posteriormente, trata-se da recepção do conceito pelos movimentos sociais urbanos no Brasil que irão inserir o tema do direito à cidade em suas reivindicações e no debate político brasileiro.

O percurso, de Lefebvre aos movimentos sociais, é necessário para o entendimento de como a ordem jurídica brasileira passa a incorporar a ideia de direito à cidade. Contudo, indica-se que nesta transição, do discurso teórico e político ao direito positivo, há uma perda de seu potencial revolucionário, adotando-se linguagem que busca ajustar e aprimorar as condições de vida nas cidades sem enfrentar as bases do modo de produção capitalista, bem como indicar a impossibilidade de resumir o direito à cidade a um bem a ser prestado em uma demanda judicial, fazendo-se necessário sua concreção por políticas públicas integradas, as quais devem incorporar instâncias de participação na formulação e implementação. Ainda em complemento à visão do direito à cidade a partir da institucionalidade política e jurídica, apresentar-se-á a visão e as resistências no âmbito internacional, sobretudo em documentos e agendas produzidas pela ONU-Habitat, para a recepção do conceito, indicando-o que não se trata, até o momento, de direito humano reconhecido pela ordem jurídica internacional, diferenciando-se da posição central que ocupa dentro do Fórum Social Mundial.

Como ponto de convergência entre teóricos, movimentos sociais, ordenamento jurídico brasileiro e as agendas urbanas das Nações Unidas, aponta-se que o direito à cidade compreenderá, em maior ou menor medida, uma necessária democratização da gestão e do planejamento das cidades contemporâneas, sendo tais temáticas fortemente imbricadas e inseparáveis.

No capítulo 3, o objetivo será o estudo do dever de gestão democrática na perspectiva jurídico-normativa, com ênfase na cidade de Fortaleza. Tenta-se

responder: as previsões legislativas resultaram numa efetiva abertura da gestão urbana da capital cearense? O Plano Diretor Participativo de 2009 foi formulado e implementado de forma participativa? A participação envolve espaços de decisão ou apenas de consulta?

A princípio, serão demonstradas as diversas possibilidades de participação na política urbana constantes nas legislações federal e municipal, contrastando-as com a falta de efetividade de tais disposições que resultam de uma variedade de fatores, como o da carência de legislação regulamentar. Dá-se destaque, então, aos mecanismos de participação dentro da formulação, da implementação e da reforma do Plano Diretor de Fortaleza. A proeminência dada ao Plano Diretor é justificada por três razões: a) pela indicação constitucional do art. 182 do Plano Diretor como instrumento básico de política urbana; b) pela centralidade que o instrumento ganhou dentro do debate sobre as cidades brasileiras na última década, resultando na produção em massa em milhares de municípios; c) por consistir, ainda que com imperfeições, na principal experiência democrática no âmbito da política urbana de Fortaleza. Entre os instrumentos de participação previstos dentro do sistema instituído pelo Plano Diretor Participativo de 2009, abordam-se os problemas envolvendo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, tomados aqui como essenciais para a integração das políticas setoriais em matéria urbanística, mais adequados à visão global do direito à cidade, assim como são destinados a viabilizar a participação na execução do plano, etapa que se dará destaque nesta dissertação. Ao fim do capítulo, aponta-se o abandono do Plano Diretor e o de suas instâncias participativas em prol do Planejamento Estratégico Fortaleza 2040.

No capítulo 4, o objetivo será indicar fatores de ordem política, econômica e social que representam desafios para a implementação de uma autêntica gestão democrática em Fortaleza, tomando como ordem de análise a administração pública municipal, os agentes de mercado atuantes na cidade e a sociedade civil. Quanto à administração pública municipal, aponta-se para a debilidade institucional e o perfil hermético de sua atuação que implicam, respectivamente, uma menor capacidade de comando do desenvolvimento urbano da cidade e da sua orientação a partir das necessidades da população em situação mais precária e vulnerável. Em relação ao mercado, aponta-se para sua significativa força com o propósito de influenciar os

rumos da política urbana de todo o mundo, sendo ainda mais decisivo em Fortaleza diante de uma municipalidade que passa a incorporar uma visão permissiva e mercadológica de desenvolvimento urbano em detrimento de uma política urbana redistributiva. Em momento final, aborda-se a perspectiva da sociedade civil e quais as razões de esta se apresentar o elo enfraquecido na condução da política urbana municipal, o que envolverá a relação da precariedade material e o engajamento político, a carência de informação e o ceticismo quanto à superação dos interesses econômicos.

A metodologia qualitativa empregada compreendeu o estudo da bibliografia relacionada às temáticas de direito à cidade e gestão democrática, com base em produções teóricas advindas de outros campos¹⁴ (filosofia, sociologia, geografia urbana e urbanismo), mas, sobretudo, jurídicas (constitucional, administrativo e urbanístico). Complementou-se com a pesquisa com a análise de textos legislativos federais, estaduais e municipais relacionados ao tema política urbana, coleta de casos concretos relacionados, em especial ações judiciais coletivas, e estudo de documentos oficiais produzidos pela Prefeitura de Fortaleza. Utilizou-se, ainda, de observação não participativa mediante comparecimento a eventos, como audiências públicas, reuniões do Fortaleza 2040, Conferência Municipal das Cidades, entre outros, onde foi possível captar opiniões e análises de pessoas engajadas em torno da política urbana da cidade.

Esta dissertação busca conciliar a análise das ciências jurídicas com outros campos de estudo sobre a temática urbana. O esforço para compreender o direito à cidade enquanto componente da ordem jurídica pátria, o estudo dos mecanismos de participação previstos em legislação e as soluções propostas revelam a específica preocupação em compreendê-los como fenômenos jurídicos. Contudo, não é um trabalho que se contenta com uma análise formal, mas que busca desenvolver a reflexão jurídica em atenção ao contexto social, político e econômico que envolve e se relaciona com a aplicação, interpretação e até com a inobservância do previsto em lei. É nesse sentido que se busca com este trabalho contribuir para o debate público em torno da questão apresentada.

¹⁴ O estudo de pesquisas de outras áreas do conhecimento foi orientado e centrado nas produções que dialogam específica e diretamente com o tema de direito à cidade e planejamento democrático-participativo. Como tais campos influenciaram decisivamente tanto a legislação da temática quanto o desenho das políticas públicas sobre a matéria, considerou-se inviável a compreensão do problema à revelia de tais contribuições.

2 UMA NOVA ÉTICA URBANA: DIREITO À CIDADE.

Diante do contexto de consolidação da urbanização da população mundial, os problemas decorrentes desse processo despertaram, com um maior senso de urgência, a atenção da pesquisa acadêmica, dos movimentos sociais e dos gestores públicos.

A abordagem da chamada questão urbana é realizada, sobretudo no Brasil, fazendo-se referência ao denominado direito à cidade, tornando-o referencial teórico, jurídico e político pelo qual boa parte dos discursos sobre a dignidade humana dos cidadãos e sua relação com a cidade são postos e desenvolvidos.

No entanto, a ampla utilização da expressão direito à cidade não é reflexo de um total domínio e consenso sobre o significado e a abrangência que pode vir a assumir. Pelo contrário, depara-se com referências genéricas e vagas que, se chegam a possuir uma inspiração comum, dificultam a elaboração de um plano de ação jurídico e institucional mais efetivo.

O objetivo deste capítulo é expor e estudar o direito à cidade em sua ampla significação, buscando compreender a sua gênese teórica, seguida da apropriação pela luta política popular e, por fim, a sua recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro. Busca-se em seus desdobramentos apresentar que, apesar da inspiração comum, os contornos dados ao direito à cidade divergem, em especial, quanto à profundidade das transformações sociais e urbanas que se quer empreender, indo desde os anseios por uma revolução transformadora da cidade até a uma ação mais pragmática que busca encontrar caminhos para a efetivação de direitos dos grupos mais vulneráveis em uma cidade historicamente comandada pela lógica de mercado.

O trajeto para este trabalho justifica-se por perceber que, com grande frequência, estudos sobre o direito à cidade empreendidos no Brasil congregam diferentes discursos e com diferentes horizontes de compreensão, como se todos falassem de modo uníssono. Daí deixa-se de perceber algumas diferenças que se tornam explícitas, especialmente no momento de formação das políticas públicas para sua concretização. Em outras palavras, quando as estratégias de implementação são discutidas e os interesses concretos atingidos, observa-se em cores mais vivas os desacordos sobre seus significados.

Este capítulo será, portanto, o mais teórico e conceitual desta dissertação, no que se visa demonstrar que o direito à cidade não é o direito à fruição de determinado bem jurídico, mas um novo horizonte ético acolhido pelo Direito Urbanístico pátrio (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 50). Assim, não se confunde com a realização fragmentada da habitação, da sustentabilidade, da mobilidade e da participação, mas lhes congregam e lhes conferem sentido para sua realização. Intenta-se igualmente apresentar que, à medida que é incorporado pela linguagem do direito positivo, o direito à cidade se distancia de anseios por mudanças mais profundas e que propõem a alteração de forma estrutural das forças que produzem a cidade.

2.1 Da postulação teórica à declaração política: Henri Lefebvre, David Harvey e Carta Mundial do Direito à Cidade.

2.1.1 Henri Lefebvre: gênese teórica do Direito à Cidade

Todo esforço no sentido de compreender a gênese e evolução do conceito de Direito à Cidade deverá ter como ponto de partida (ROMEIRO; FROTA 2015, p. 20; SAULE JÚNIOR, 2007; FERDANDES, 2007, p.202; HARVEY, 2012; BROWN; KRISTIANSE, 2009, p.14; SANTOS, 2002, p.157), fatalmente, a obra do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, autor da clássica produção “O Direito à Cidade”, de 1968, responsável por forjar as linhas iniciais e difundir uma proposta teórica e política marcadamente revolucionária para o urbano.

Nascido em 1901, Henri Lefebvre foi autor de uma vasta bibliografia acadêmica que compreendeu uma enorme variedade de temas, como o urbano, o rural, o marxismo¹⁵, a dialética, a linguagem, a tecnocracia, além de se constituir em um notório e ativo participante da esfera pública francesa¹⁶, o que torna qualquer pretensão de exaurir o seu pensamento nesta dissertação uma meta irrealista, motivo pelo qual ela se centra na análise de suas reflexões sobre a cidade.

¹⁵ Escreveu o autor ora estudado: “Naturalmente, o primeiro lugar em que se deve pesquisar o marxismo é na obra de Marx, mas é importante não tomar os textos de Marx literalmente, como textos mortos; o que importa é não procurar neles um sistema fechado e acabado. A concepção de mundo sob a qual Marx assinou seu nome também se encontra em devir, em via de enriquecimento e aprofundamento perpétuos. É precisamente por isso que ela não aparece como uma corrente à parte em geral das diversas culturas que coexistem no mundo atual”. (LEFEBVRE, 2013, p. 122).

¹⁶ Para uma competente apresentação, conferir Soto (2013, p.22 -28).

Com o direito à cidade, Lefebvre inicia uma busca por novos paradigmas teóricos e práticos que possibilitem novas formas de compreender, construir e viver o urbano. Não propõe, contudo, uma obra sistemática que esgote o tema para sua realização, centrando-se em denunciar as ideologias existentes em torno do urbano e indicar pontos fundamentais para essa reconstrução.

No aspecto teórico e epistemológico, Lefebvre direciona a sua crítica ao que ele denominou como ciências parcelas sobre o urbano (LEFEBVRE, 2008, p. 43), as quais seriam expressões da racionalidade analítica (LEFEBVRE, 2008, p. 97), reduzindo o objeto a meros fragmentos¹⁷, impossibilitando a apreensão da cidade em sua totalidade e, como consequência, qualquer ação transformadora. As ciências parcelas comporiam uma função ideológica por negar qualquer reflexão autêntica e criativa sobre a cidade (LEFEBVRE, 2008, p. 51).

A ciência, até então, limitou-se a regular e padronizar (LEFEBVRE, 2003, p. 32)¹⁸ a cidade, concedendo a segurança e a racionalidade necessárias para operação de um território em conformidade com as leis do mercado e da indústria, realizando e consagrando o espaço urbano enquanto mercadoria e não pondo em questão a mencionada estrutura social (2008, p. 127). Constata-se, assim, que o autor não separa a sua crítica às ciências parcelares de objetivos práticos e políticos, mas sempre as correlacionando (2008, p. 136).

É na crítica social e política que a obra tem sua maior influência e de onde emerge a proposição de um direito à cidade com destaque para a dimensão política (LEFEBVRE, 2008, p. 49)¹⁹ da cidade e das disputas de poder nela existentes, não sendo tema exclusivo de urbanistas, gestores e planejadores (LEFEBVRE, 2003, p.6)²⁰, mas de toda a sociedade que ali reside.

¹⁷ Como superar essa fragmentação e os pontos cegos das ciências parcelares? Saída usual para questão é a aposta numa metodologia transdisciplinar baseada na cooperação dos diversos saberes científicos. Embora concorde que tal proposta seja desejável, Lefebvre reconhece as significativas dificuldades de estabelecer um efetivo diálogo entre os diversos saberes sobre o urbano, pois são desenvolvidos e apegados a uma abordagem reducionista. Em geral, essas tentativas esbarram na barreira da linguagem, não havendo concordância sobre os termos a serem aplicados, havendo uma autêntica babel acadêmica (LEFEBVRE, 2003, p. 53-54).

¹⁸ "The industrial field replaces natural, or presumably natural, particularities with a methodically and systematically imposed homogeneity. This is done in the name of reason, law, authority, technology, the state, the class that holds hegemonic power. All the elements are in place to legitimize and establish a general order that follows the logic of commodities, the world of commodities realized on a global scale by capitalism and the bourgeoisie" (LEFEBVRE, 2003, p. 32)

¹⁹ "A existência urbana se confunde com a existência política, como a palavra indica." (LEFEBVRE, 2008, p. 49)

²⁰ "For years scholars have viewed urbanism as a social practice there is fundamentally scientific and technical in nature" (LEFEBVRE, 2003, p.6).

A inteligibilidade da proposta de Lefebvre sobre o urbano somente é possível em caso de compreensão de um par de conceitos: valor de uso e valor de troca²¹. Tais conceitos revelam a influência que a teoria marxista incidiu sobre o autor, embora tenha combatido qualquer forma de abordagem dogmática do marxismo por toda sua vida.

O valor de troca, para Lefebvre, consiste no valor que determinado objeto possui dentro de uma relação de mercado, ou seja, não se considera, unicamente, a utilidade que o bem pode ter ou não para o quem o vende ou o compra, mas sim o preço que determinado bem assume no mercado. Por outro lado, o valor de uso seria expressão da utilidade e fruição que determinado objeto possa oferecer ao sujeito, possibilitando seu sustento, seu desenvolvimento e sua realização.

Aplicando-os ao contexto citadino, Lefebvre expressa que, dentro de um quadro social, político, econômico e cultural dominado pelo capitalismo, a cidade passa a ser compreendida e apreendida segundo seu valor de troca. Vista como uma mercadoria, ela será preservada ou modificada conforme possa satisfazer essas relações de mercado ou de interesse industriais, sendo acessível apenas àqueles que possam participar desse mercado e excluindo grandes parcelas de sua população.

A proposta sociopolítica de Lefebvre, onde se insere o direito à cidade, é resgatar e fomentar a cidade enquanto valor de uso, e permitir que os cidadãos possam participar e usufruir das possibilidades oferecidas pela vida urbana. Viver a urbe e construí-la não seria prerrogativa de quem possa participar do mercado capitalista, mas de todos que nela habitam e integram a rica e complexa vida social urbana que nela se encontra. Lefebvre propõe não apenas a acessibilidade aos bens existentes na cidade, mas a uma nova forma de viver, perceber e organizar a cidade. O francês é enfático:

A cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma vida virtual de predominância e de uma revalorização do uso. (LEFEBVRE, 2008, p. 14)

²¹ Em a Cidade do Capital, Lefebvre define esses conceitos como: “O valor de uso corresponde à necessidade, à expectativa, à desejabilidade. O valor de troca corresponde à relação dessa coisa com as outras coisas, com todos os objetos e com todas as coisas, no “mundo da mercadoria” (2001, p. 135).

Para a modificação do *status quo* da cidade capitalista²², deve-se operar uma profunda transformação nas formas de conhecer e de agir sobre tal espaço, a partir de atitudes imperativas, para a construção de uma nova urbe e a realização de uma revolução econômica, política e cultural (LEFEBVRE, 2008, p. 140). Essa nova realidade consagraria a submissão das ideologias economicistas às necessidades sociais (LEFEBVRE, 2008, p. 124), a transição da sociedade de luxo e consumo para a centralidade do lúdico (LEFEBVRE, 2008, p. 132), da valorização do habitar a cidade acima do mero habitat²³.

Embora não apresente um projeto sistemático sobre como seria essa transição²⁴, o autor em referência aponta algumas sugestões tidas como fundamentais para a consecução da tarefa. A crítica que ele apresenta ao racionalismo analítico não pode ser entendida como uma negação total da racionalidade (LEFEBVRE, 2008, p. 87), mas como a necessidade de emergência de uma nova forma que supere a fragmentação do urbano e conduza a uma nova totalidade. Essa racionalidade deve conceber a elaboração de um outro humanismo²⁵ que conduza a “uma nova práxis e um novo homem, o homem da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2008, p. 108). Essa seria uma filosofia responsável por dar sentido às ciências da realidade social.

O direito à cidade, ainda na concepção do mesmo autor, não é positivo ou estatal, do tipo que os cidadãos possam reivindicar dos seus governantes. Trata-se, em realidade, de uma nova ética urbana, cujo horizonte possibilitaria uma nova cidade e um novo homem urbano:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade estão implicados no direito à cidade) (LEFEBVRE, 2008, p. 134).

²² Em *Urban Revolution*, Lefebvre (2003, p. 110 e seguintes) também direciona críticas aos países que implementaram o socialismo, acusando-os de não refletir e pouco modificar a condição do homem na cidade, resumindo-se à acessibilidade de bens.

²³ João Antônio de Paula (2006, p. 266), comentando a proposta de Lefebvre, assim descreve: “A era urbana, reivindica a fruição, dá início à irrupção da complexidade, da simultaneidade, da possibilidade, é o tempo da emergência das lutas sociais que questionam a centralidade autocrática do capital, que inventa novas centralidades.”

²⁴ “There is no empirical recipe fabricating this product, this urban reality” (LEFEBVRE, 2003, p.5).

²⁵ A principal crítica de Lefebvre ao humanismo liberal é que se trata de uma igualdade e reconhecimento superficial, sendo a segregação espacial mais eficaz do que a integração legal (LEFEBVRE, 2003, p. 145).

O dever de realizar essa nova realidade – cujo advento representa uma ruptura – é de todos os cidadãos (LEFEBVRE, 2008, p. 72 e 79), mas o referido autor elege como protagonista a classe operária²⁶ que, embora não possa concretizar tal mudança sozinha, tem papel fundamental nisso (LEFEBVRE, 2008, p. 139). A partir dessa realidade, o autor apresenta uma profunda desconfiança à ideologia da participação tal como é conduzida nos ditos processos participativos que não alteram as bases da cidade capitalista:

Na prática, a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro. É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se *autogestão*. (LEFEBVRE, 2008, p. 104, *itálico no original*).

Em face do que foi exposto, é inconteste que Lefebvre fez tanto uma crítica quanto uma proposição radical orientada pelo pensamento de esquerda, buscando a transformação das cidades por meio da superação do capitalismo. A radicalização da proposta leva Henri Lefebvre (2003, p. 78) a reconhecer que a elaboração de uma alternativa deve ser trabalhada em diversas dimensões, desde a global, que compreende relações abstratas, porém essenciais, passando pela cidade propriamente dita, chegando até a do nível privado, onde dever-se-ia combater a ideologia do consumo e o cotidiano programado²⁷.

Seria o pensamento de Lefebvre utópico? O francês parece não temer essa classificação, pois afirma não haver pensamento sem utopia (LEFEBVRE, 2003, p.182), nem pensamento sem ação. Dessa forma, aproxima essas duas afirmações com o dever de se considerar as possibilidades de uma nova realidade sempre em vista de uma transformação. A utopia será assumida, igualmente, por Arlete Moysés Rodrigues que classifica o direito à cidade “como utopia em construção” (2007, p. 84), não em vista de um “eldorado apartado da realidade, mas um mundo socialmente mais justo” (RODRIGUES, 2007, p. 87).

Como consequência dessa forma de pensar, percebe-se que, se por um lado o direito à cidade será bem recebido por movimentos sociais, por outro será um

²⁶ Sobre a classe operária, Lefebvre aborda, em diversas obras, a acomodação do proletário na sociedade capitalista. Tratando-se de um período de prosperidade que elevou a qualidade de vida material dos trabalhadores, esses poderiam ver-se desinteressados em profundas mudanças, mais preocupados em elevar sua fruição no capitalismo. Para Lefebvre, trata-se de uma ilusão, baseada numa “fábula sentimental” da associação entre capitalista e trabalhador (2001, p. 103), que conduz o indivíduo a uma nova miséria: da cotidianidade controlada (2008, p. 138).

²⁷ Para não desviar o foco desta dissertação, remete-se para (LEFEBVRE, 2016, *passim*).

dos fatores de restrição e desconfiança por parte dos agentes capitalistas e dos principais dirigentes políticos, o que explicará as resistências e atenuações que o conceito será submetido.

Contudo, está claro que a obra se libertou do seu criador e a expressão “direito à cidade” ganhou, à medida que se popularizou, aplicação mais ampla e, algumas vezes, mais vaga. De proposta teórica, ela converteu-se em bandeira política e, na realidade brasileira, tornou-se componente jurídico da política urbana (art. 2º, I, Estatuto da Cidade). Percebe-se que o caráter multifacetário exige um cuidado especial no seu estudo uma vez que, como alertado por David Harvey, o direito à cidade já foi invocado para fundamentar os mais diversos interesses (HARVEY, 2012, xvi) e muitos dos que lutam por ele não guardam dependência conceitual com as obras de Lefebvre (HARVEY, 2012, xii).

2.1.2 David Harvey: direito à cidade, justiça social e cidades rebeldes.

Se Henri Lefebvre é a clássica referência acadêmica no assunto, David Harvey é o principal autor contemporâneo a ter a obra associada ao direito à cidade, devido à sua dedicação em compreender o conceito, apontar limitações teóricas e práticas, e difundi-lo²⁸. Embora contenha uma vasta obra sobre a geografia urbana desde meados da década de 1960, foi por meio de um influente artigo publicado no *New Left Review*, em 2008, que Harvey consolidou-se como forte referência sobre o tema em foco.

Apesar das críticas de Harvey, ao final da subseção anterior, especialmente em relação ao teor vago do direito à cidade presente na obra de Lefebvre, ele concorda com vários aspectos fundamentais da proposta da filosofia urbana do francês, tais como: o protagonismo que a questão urbana assume nos confrontos político-sociais da contemporaneidade e a necessidade de melhor desenvolvimento da teoria marxista no que se refere a urbe. Afirma, atenuando um pouco a sua crítica, que as transformações políticas são inspiradas por ideias igualmente revolucionárias e que é inegável como a proposta em torno do direito à cidade se tornou motor propulsor de diversos movimentos sociais (HARVEY, 2012,

²⁸ Em novembro de 2014, David Harvey proferiu palestra na concha acústica da Universidade Federal do Ceará, em Fortaleza, a qual foi considerada a sua maior conferência em termos de público, o que evidencia a atenção que a temática desperta nos atores sociais da capital cearense.

xii). Acerca das possibilidades em torno do conceito e das disputas por sua definição, afirma:

The right to the city is, as was noted at the outset, an empty signifier full of immanent but not transcendent possibilities. This does not mean it is irrelevant or politically impotent; everything depends on who gets to fill the signifier with revolutionary as opposed to reformist immanent meaning (HARVEY, 2012, p. 132).

Para Harvey, o direito à cidade não pode ser compreendido como um direito individual, mas como direito coletivo, que reconhece à coletividade o poder dela em mudar e reinventar a cidade conforme seus anseios (HARVEY, 2012, p. 4), e de controlar os processos de construção e reconstrução do espaço para onde vive para além das formas existentes nas cidades atuais (HARVEY, 2012, p.5).

A crítica do britânico pode ser classificada como direcionada à economia política que coordena o processo de urbanização dentro do capitalismo²⁹. O autor, ainda, busca demonstrar em diversas passagens de sua obra, como o capitalismo³⁰ encontra nas cidades uma forma de prolongar a circulação e valorização do capital (HARVEY, 2012, p. 22), configurando-se como um processo que assume atualmente níveis globais e que abrange até mesmo países ditos socialistas, como a China³¹.

Acrescente-se que a força do mercado imobiliário, em especial quando age em conjunto com o mercado financeiro, adquire níveis significativos de coordenação política, impondo-se quase que de forma irresistível às cidades, valendo-se reiteradamente do aparato estatal-policial para efetivar esses projetos, como se visualizou em diversas situações no espaço e no tempo que são por ele descritas (HARVEY, 2012, p. 16).

De acordo com o autor, a contemporaneidade e o processo de urbanização nela existente permitem visualizar que a exploração capitalista não se restringe aos domínios fabris e às relações de trabalho, mas manifesta-se em toda a cidade, em especial, por meio da concentração da propriedade imobiliária urbana (HARVEY, 2012, p. 129), o que o faz defender que o movimento social urbano tem um papel fundamental a cumprir na luta anticapitalista.

²⁹ Marginalização de populações, crise nos serviços sociais e obras sem qualquer finalidade social para os setores menos privilegiados compõem essa estratégia (HARVEY, 2012, p. 63).

³⁰ Afirmar a força do capitalismo não é alegar sua onipresença. Harvey afirma a possibilidade de existirem variadas formas sociais e institucionais em convivência com o domínio capitalista. Este, embora protagonista, não é único (HARVEY, 2012, p. 205).

³¹ Denuncia que na China, o poder público se vale da inexistência de direitos de propriedade para pagar valores irrisórios às famílias removidas. (HARVEY, 2012, p. 19).

Nessa perspectiva, Harvey fala de cidades rebeldes e acentua que “na história urbana, calma e civilidade são exceções, e não a regra” (HARVEY, p.51); daí existir um forte papel para romper determinado estado de coisas. Como exemplo paradigmático, ilustra o caso de El Alto (HARVEY, 2012, p. 150), na Bolívia, que protagonizou a denominada Guerra da Água e visou a evitar o processo de privatização do abastecimento hídrico da cidade (CORDEIRO, 2009, p. 91), como também pôs em movimento uma série de ações populares que culminaram na queda da então dominante cúpula política boliviana e na ascensão do líder de esquerda Evo Morales.

Coerente com esse discurso contra o capital, Harvey é crítico das iniciativas que concedem propriedade em programas de habitação popular ou ofertam créditos para realização do direito à moradia via mercado. O autor alega que tais estratégias agem de forma superficial, uma vez que, ao conceder o direito de propriedade nos moldes liberais clássico, o bem adquirido passa a ser suscetível aos assédios do mercado imobiliário, integrando, precariamente, o pobre em vez de libertá-lo (HARVEY, 2012, p. 18-19).

Para conter esse movimento do capital rumo ao controle e domínio absoluto das cidades, caracterizado como a produção de formas destrutivas³² de urbanização (HARVEY, 2012, p. 138), o autor propõe um controle democrático sobre a mais valia³³ possibilitada pelo processo de urbanização e pela propriedade imobiliária (HARVEY, 2012, p. 22). A atuação do Estado é necessária para tanto, desde que esse seja reformado e posto sobre controle democrático popular (HARVEY, 2012, p.23).

As formulações de Harvey sobre o direito à cidade e sobre a ideia de cidades rebeldes representam a adoção de um tom mais grave e incisivo em seus estudos sobre a justiça social urbana, tema pelo qual ganhou projeção acadêmica internacional nas décadas anteriores.

Em seu clássico *Social Justice and the City*, o autor defende o papel que o pensamento ético normativo tem a desempenhar na análise geográfica (HARVEY, 1988, p.9). Embora reconheça que não há um princípio geral de justiça geralmente

³² Para isso deve-se negar a lógica da destruição criadora, motor peculiar do capitalismo do avanço capitalista tal como defendido por Schumpeter (1961, p.108 e seguintes).

³³ Para Harvey, os imperativos de justiça social não devem descurar do aspecto produtivo e da eficiência no tratamento de recursos escassos. Crítica, a propósito, as abordagens “single-minded” que separam essas questões como não produtivas (HARVEY, 1988, p.96).

aceito, a investigação nesse campo não pode ser abandonada e tida como inútil³⁴. Em termos gerais, afirma que os princípios da Justiça Social na cidade devem envolver (I) uma distribuição de recursos que venha a atender as necessidades da população de todo território; (II) alocação de recursos em parcelas do território que possam maximizar os benefícios dos demais, (III) alocação com a finalidade de superar barreiras sociais e ambientais específicas (HARVEY, 1988, 116)³⁵.

Como é possível constatar, as propostas de Lefebvre e Harvey caracterizam-se necessariamente pela tomada de iniciativa política por parte dos movimentos sociais e populares. O direito à cidade, na compreensão dos autores, é constituído e realizado pela imanência das lutas sociais que têm a missão de transformar a estrutura social, política (tanto o aparato institucional quanto a aposta em mecanismos de autogestão) e econômica da urbe e, assim, orientar-se para um novo horizonte.

2.1.3 O Direito à Cidade enquanto bandeira das lutas da sociedade civil e dos movimentos sociais

Tendo em vista a trajetória do direito à cidade como ideia política é adequado afirmar que coube à atuação dos movimentos sociais, aliados, porém não dependentes, da pesquisa acadêmica e da estrutura partidária, a sua consolidação como uma pauta de destaque que reiteradamente confronta líderes políticos e empresariais em diversas cidades.

Se o direito à cidade é, hoje, uma das principais bandeiras políticas, não se pode negar que a atuação das bases sociais foi determinante e protagonista para esse processo, sendo destacada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, pelas ações das comunidades eclesiais de base, pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, pelo Movimento do Passe Livre, entre outros.

³⁴ "We cannot afford to ignore these questions for to do so amounts too one of those strategic non-decisions, so prevalent in politics, by which we achieve a tacit endorsement of status quo. Not to decide on the issues is to decide" (HARVEY, 1988, p. 118)

³⁵ Problematizando a temática no mérito em termos de organização e justiça social, Harvey afirma que fatores socioambientais influem na capacidade dos indivíduos em obterem por conta própria os bens que lhes são necessários, devendo-se ter uma alocação especial de recursos para enfrentar essas adversidades (HARVEY, 1988, p. 107).

No Brasil, os movimentos sociais urbanos foram impulsionados³⁶ pela intensificação do processo de urbanização cumulado com a abertura política lenta e gradual do governo militar, inicialmente mais restrito ao acesso à moradia e, posteriormente, considerando questões mais amplas como toda a cidade (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 260).

O amadurecimento dos múltiplos movimentos de diversas cidades e as variadas ênfases tiveram como entidade de convergência e articulação o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (SAULE JÚNIOR e UZZO, 2010, p. 261), objetivando primacialmente um:

[...] conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2010, p. 156).

Como efeito do fortalecimento da mobilização, a temática da política urbana se destacou com a participação popular durante a Assembleia Nacional Constituinte nos anos de 1987 e 1988, ocasião em que os embates entre diversas concepções de cidade se fizeram patentes nas falas de setores mais progressistas e conservadores.

A proposta de emenda popular ao texto do projeto da nova Constituição contou com mais de 100 mil assinaturas (FERNANDES, 2008, p. 609) e, apesar de não ter resultado em uma aprovação integral (SOUZA, 2010, p.161), foi a principal responsável pelo estabelecimento de um capítulo para a Política Urbana na Constituição Federal de 1988, consagrando diretrizes como função social da cidade e da propriedade e elegendo o plano diretor como seu instrumento básico.

Pós-promulgação do texto constitucional, a luta se encaminhou para a regulamentação do capítulo da política urbana. Embora seja forçoso mencionar que os movimentos encaparam em múltiplas causas nas cidades brasileiras, a batalha pela elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade, que compreendeu toda a

³⁶ Embora seja difícil apontar um marco histórico preciso para os movimentos sociais urbanos no Brasil, destaca-se uma das lutas urbanas mais emblemáticas na história da cidade, a Marcha do Pirambu (VIANA, 2015, p. 352): “No dia 1 de janeiro de 1962, os moradores, frente às cotidianas ameaças de remoções violentas, fizeram a “Marcha do Pirambu”, reunindo 30 mil pessoas rumo ao centro, em luta pela terra. Apesar da tentativa de desocupação, o movimento, porém, teve causa vitoriosa. O Ministro da Viação decretou no dia 25 de maio a desapropriação da área para fins de interesse social. Foram destinados 98,6 hectares já ocupados por casas e barracos para que garantissem sua permanência, além de 52,5 hectares desocupados destinados para a urbanização do bairro”.

década de 1990, foi o principal compromisso e a grande conquista de tais movimentos, ao lado da constitucionalização do direito à moradia como direito social por meio da Emenda Constitucional n. 26 de 2000. Visando a uma maior articulação e capacidade de mobilização, o movimento nacional foi sucedido pela criação e consolidação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, o que colaborou decisivamente para os avanços legislativos, arduamente, obtidos (SAULE JÚNIOR; UZZO; 2010, 263).

A marca dos movimentos sociais também é percebida em suas atuações perante o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), que opera junto ao Ministério das Cidades³⁷, os quais buscam integrar a esse mecanismo institucional propostas de cunho mais progressista do que normalmente visto nas políticas urbanas nacionais, regionais ou locais apresentadas pelos gestores.

Porém, na compreensão dos movimentos sociais brasileiros voltados ao direito à cidade, é imperativo citar as resistências empreendidas e as denúncias realizadas durante a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, especialmente por meio dos chamados comitês populares da Copa, os quais eram articulados nacionalmente pela Associação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP). Nesse período, foi acentuado o tratamento da cidade como mercadoria. Também é relevante ser mencionado que a necessidade de celeridade nas obras e a flexibilização do controle estatal durante o processo de preparação da Copa foram responsáveis por alterações legais nas áreas da política urbana, da política fiscal³⁸ e das licitações³⁹, criando uma legislação com base na excepcionalidade do evento⁴⁰. Outros detalhes serão apresentados capítulos seguintes.

Com a ascensão da postura mercadológica da cidade intensificou-se a luta pelo direito à cidade. Somando-se a isso, a linguagem das lutas sociais passou

³⁷ O ConCidades foi antecedido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e criado pela Medida Provisória n. 2.220 de 2001, sendo integrante da estrutura da Presidência da República. Em 2003, a lei n. 10.683 instituiu o Ministério das Cidades, integrado pelo recém-criado Conselho das Cidades, em substituição ao CNDU em suas atribuições.

³⁸ A Lei Federal n. 12. 350 de 2010 dispôs sobre medidas tributárias para realização da Copa das Confederações e Copa do Mundo.

³⁹ A Lei Federal n. 12.462 de 2011 estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas necessários para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, no Rio de Janeiro, e as Copas das Confederações e do Mundo, respectivamente, em 2013 e 2014, nas 12 cidades sedes, entre as quais Fortaleza.

⁴⁰ A criação de legislação específica para viabilização dos eventos esportivos também se fez presente na legislação do município de Fortaleza por meio das leis municipais n. 9.986/2012 e 9887/2012, que proporcionaram um tratamento diferenciado favorável à FIFA no que toca questões tributárias, direitos dos consumidores, exploração comercial e direito de reunião. Segundo Frota (2015, p.148), além da matéria, causa perplexidade a celeridade com a qual foi aprovada.

a incorporar estratégias mais radicais tal como o conceito expressava em sua gênese. Na avaliação de Valéria Pinheiro, a resistência popular às obras da Copa “teve uma reverberação clara no fortalecimento das bandeiras dos que lutam pelo direito à cidade” (PINHEIRO, 2015, p. 142).

Todavia, os movimentos sociais urbanos não se restringem ao Brasil. Pelo contrário, está presente em diversos países e atua tanto em âmbito local quanto em busca de articulação transnacional, em especial, com o propósito de construir diálogo junto a organismos como o Programa de Assentamentos Urbanos da Organização das Nações Unidas (ONU – Habitat) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Na seara internacional, o primeiro produto de relevo foi o tratado por “Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”, em 1992, desenvolvido por organizações não governamentais e movimentos sociais que se reuniram paralelamente à Rio 92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). O material foi apresentado em uma linguagem de crítica à produção capitalista do espaço, às iniquidades sociais e de submissão do planejamento urbano ao controle e à participação da sociedade civil.

Porém, o principal documento formulado pela sociedade civil acerca dessa temática foi a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, aprovada durante o Fórum Social Mundial⁴¹, em Porto Alegre, em 2006. O documento que passou a ser referência internacional para um extenso conjunto de movimentos e lutas sociais urbanas desenvolveu uma visão ampla sobre o Direito à Cidade classificando-o como coletivo e interdependente em relação aos demais direitos humanos (ver consideração na seção 2.3 *infra*). Apresentando os objetivos básicos da carta, afirma-se:

Por sua origem e significado social, a Carta Mundial do Direito à Cidade é, antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas. Está chamado a constituir-se em plataforma capaz de articular os esforços de todos aqueles atores – públicos, sociais e privados – interessados em dar plena vigência e efetividade a esse novo direito humano mediante sua promoção, reconhecimento legal,

⁴¹ Segundo sua Carta de Princípios, o Fórum Social Mundial se define como: “un espace de rencontre ouvert visant à approfondir la réflexion, le débat didées démocratique, la formulation de propositions, léchange en toute liberté dexpériences, et larticulation en vue dactions efficaces, dinstances et de mouvements de la société civile qui sopposent au néolibéralisme et à la domination du monde par le capital et toute forme dimpérialisme, et qui semploient à bâtir une société planétaire axée sur lêtre humain”.

implementação, regulação e prática (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2006, preâmbulo).

No documento, embora haja um discurso contrário ao processo neoliberal, adota-se uma linguagem mais amena e pragmática do que a presente em Lefebvre. Cite-se, inclusive, em algumas passagens, ações cooperativas entre sociedade civil, poder público e iniciativa privada, bem como a estruturação de vias institucionais de participação e judiciais de efetivação.

Por fim, a partir da experiência de outros países, destaca-se a mobilização social existente nos Estados Unidos quanto à luta pelo direito à cidade organizada pela *Right to the City Alliance*. O movimento assim se define:

RTTC seeks to create regional and national impacts in the fields of housing, human rights, urban land, community development, civic engagement, criminal justice, environmental justice, and more. Right to the City was born out of desire and need by organizers and allies around the country to have a stronger movement for urban justice. But it was also born out of the power of an idea of a new kind of urban politics that asserts that everyone, particularly the disenfranchised, not only has a right to the city, but as inhabitants, have a right to shape it, design it, and operationalize an urban human rights agenda..

É possível se constatar, por meio dessa definição, que a *Right to the City Alliance* almeja objetivos amplíssimos, e está em consonância com a visão de que o direito à cidade não se restringe ao acesso à serviços públicos e infraestrutura urbana, mas compreende, além deles, uma nova proposição ética para a cidade.

Embora não haja plena identificação ou dependência da visão de direito à cidade dos movimentos sociais em relação ao proposto por Lefebvre, a ênfase em se contestar as bases do processo de urbanização conduzido pelo mercado e em propor o fortalecimento de um poder popular aproximam os discursos teórico e político. O elemento diferenciador entre as ideias defendidas por Lefebvre e a atuação política dos movimentos sociais consiste na estratégia adotada para a mudança do *status quo* urbano.

Enquanto Lefebvre evita a linguagem institucional, os movimentos sociais mais articulados expressam suas demandas em acordo com a gramática dos direitos, na busca do reconhecimento e da prestação estatal (RODRIGUEZ, 2016, p. 614). Assim, o Direito passa a ser visto com uma capacidade emancipatória, diversa da visão do pensamento socialista clássico, sobretudo quando se inscreve no campo dos direitos humanos. Em síntese, expõe Boaventura de Souza Santos (1997, p.

11): “É como se os direitos humanos fossem invocados para preencher o vazio deixado pelo socialismo.”

Se existem discordâncias entre o pensamento de Lefebvre e as pautas da luta popular, o contraste é ainda mais expressivo se considerado o direito à cidade enquanto diretriz estabelecida pelo ordenamento jurídico brasileiro, que adotará uma linguagem consensual entre a visão de uma nova realidade urbana e os interesses dos setores econômicos dominantes. Conseqüentemente, atenua-se o potencial transformador incorrendo em um humanismo integrador criticado pelo autor francês.

Portanto, a compreensão do direito à cidade não se dá de forma unívoca e sem imprecisões, devendo-se perquirir em qual contexto é proposto e apresentado. Sobre as indefinições e possibilidades em torno da ideia do direito à cidade, Bianca Tavori (2016, p. 105-106), em uma competente investigação conceitual, afirmou:

O direito à cidade é um dos poucos motes que conseguem reunir os mais diferentes atores sociais e isso não se dá apesar da multiplicidade de sentidos atribuídos ao termo, mas exatamente por causa da possibilidade de projetar tantos significados numa mesma expressão. A força do direito à cidade reside no fato de que ele não é um conceito mobilizado apenas por acadêmicos nem só bandeira política ou proposta institucional. Não é encampado só pela esfera pública, academia, Estado ou organismos internacionais. Não se reduz, portanto, a “protesto” ou a “programa”.

É em face da multiplicidade e da abrangência que o direito à cidade, ao ingressar no sistema jurídico positivo, será merecedor de um tratamento cuidadoso para compreensão do seu conteúdo e de sua relação com as demais normas jurídicas existentes, não sendo suficiente a mera reprodução dos discursos teórico e político.

2.2 Direito à cidade no tratamento jurídico-constitucional da política urbana brasileira

Nas ideias acima desenvolvidas, afirmou-se que o direito à cidade se configura, na ótica do ordenamento jurídico brasileiro, de forma diversa da desenvolvida nas obras de Lefebvre e Harvey, bem como do discurso empreendido por maior parte dos movimentos sociais.

Neste ponto, concorda-se com Edésio Fernandes (2007, p. 208) de que a compreensão do direito à cidade em uma perspectiva jurídica requer considerações

de cunho normativo com relativa independência aos conceitos políticos e filosóficos, o que permite uma compreensão sobre as possibilidades institucionais de sua materialização. Não se abandonará as pertinentes observações de Lefebvre e Harvey, bem como outras leituras críticas sobre o processo de urbanização contemporânea, que serão utilizadas como contraponto teórico e crítico ao direito à cidade e à democracia urbana em sua configuração dada pela ordem jurídica, mas sempre reconhecendo as divergências existentes entre os pressupostos dos autores e aquele posto na legislação.

Frisa-se que a política urbana se tornou matéria constitucional a partir da Constituição Federal de 1988 com um capítulo exclusivo para o seu tratamento dentro das disposições sobre a ordem social e econômica. Embora o texto constitucional não seja a gênese da política urbana brasileira e do direito urbanístico pátrio, a constitucionalização da temática foi fundamental para a consolidação do ramo e a fixação de novos parâmetros de planejamento para além do tecnocrático, estético ou economicista.

No artigo 182 constitucional, versa-se que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes. Embora não haja a menção a um direito à cidade, há, todavia, a consagração de dois valores que lhes são compatíveis, o que possibilita afirmar que a concepção de direito à cidade encontra-se implícita e subjacente ao disposto.

Outra posição fixada pelo constituinte atribui ao Poder Público municipal a execução da política urbana, valendo-se dos instrumentos jurídicos necessários para tal, com destaque para o plano diretor, que foi eleito instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. A decisão do constituinte acolheu as reivindicações pela descentralização do planejamento urbano nas cidades brasileiras, condição tida como necessária para possibilitar a gestão democrática e participativa das cidades. Descentralizado não significa, no entanto, a inexistência de parâmetros⁴² nacionais e estaduais⁴³ para elaboração da política urbana. No desempenho desse dever

⁴² A União, os Estados e o Distrito Federal têm competência para legislar sobre Direito Urbanístico estabelecida no artigo 24, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

⁴³ A principal atribuição dos Estados em matéria de política urbana é a instituição das regiões metropolitanas, competência estabelecida pelo artigo 25, § 3º, da Constituição. Até então, cabia à União criar regiões metropolitanas, tendo como principal produto legislativo a Lei Complementar n.14

constitucional, o município deve guardar respeito pelas diretrizes gerais fixadas pela lei federal promulgadora do Estatuto da Cidade em 2001 que regulamentou os dispositivos constitucionais.

O parágrafo segundo do artigo 182 menciona que a propriedade imobiliária urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Esta previsão é de fundamental importância, uma vez que não se limita a constar a necessidade da função social da propriedade, mas a traçar que tal função atenderá às exigências presentes no referido plano. Com isso, o Poder Público passa a ter respaldo constitucional para regular e ordenar o uso da propriedade urbana imobiliária com a finalidade de viabilizar a política de desenvolvimento cidadão.

A esse respeito, é relevante ser lembrado: a propriedade privada é um dos direitos individuais mais consolidados na tradição jurídica ocidental, e a sua proteção é tida, muitas vezes, tão importante quanto a vida. Essa orientação coincide com as revoluções liberais que até hoje exercem significativa influência. Como consequência, além da força jurídica decorrente do fato de ser um direito fundamental expressamente reconhecido (art.5º, inciso XXII), a propriedade privada tem a favor de si uma ideologia política que sacraliza o instituto. Logo, para contrapor essa tradição, a positivação constitucional foi um passo necessário para conceder densidade e autoridade à noção de função social.

O passo seguinte para a consolidação de novas perspectivas para a política urbana no Brasil foi a promulgação da Lei Federal n. 10.257/2001 que se autodenominou como Estatuto da Cidade, fruto de longa batalha dos movimentos sociais para sua aprovação. O Estatuto é caracterizado por ter suas normas de ordem pública e de interesse social (art.1º, parágrafo único).

Ao estabelecer diretrizes para a política urbana, o Estatuto consagra o direito à cidade no artigo 2º, inciso I, como se lê abaixo:

A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Em outras palavras, a citada diretriz compreende⁴⁴ a acessibilidade a bens e serviços necessários ao respeito da dignidade humana e ao pleno desenvolvimento das potencialidades dos cidadãos. A cidade como direito contrapõe-se à ideia de cidade como mercadoria. Nesta última perspectiva (mercadológica), os recursos urbanos (caracterizados pela escassez) são acessíveis apenas àqueles que são economicamente habilitados a obtê-los por via do mercado (em obediência às leis da oferta e da procura) na medida de suas capacidades individuais (mérito). Por outro lado, a cidade como direito vislumbra toda a infraestrutura urbana como essencial para o desenvolvimento da pessoa humana, por isso deve ser garantida a todos independentemente de suas capacidades individuais, por meio de políticas públicas urbanas que forneçam e garantam esses bens.

Para a concreção desse ideal, propõe-se incluir os cidadãos no processo de formulação da política urbana, estabelecer e efetivar a função social da propriedade, combatendo a especulação imobiliária e o urbanismo predatório, reduzir as desigualdades sociais, por meio da justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização, utilizando de mecanismos urbanístico-tributários que socializem a mais valia decorrente da exploração da propriedade imobiliária urbana e, por fim, reocupar os espaços públicos.

Com o tratamento constitucional e infraconstitucional dado à política urbana, pretende-se realizar uma reviravolta na própria acepção de direito urbanístico que supere uma visão limitada de regulação físico-territorial comprometida apenas como princípios organizacionais⁴⁵. O referido ramo do direito deve passar a ser instrumentalizado para a realização dos objetivos constitucionais atinentes à proteção e promoção da dignidade humana, buscando combater, dentro do que lhe é pertinente, as causas da miséria e da pobreza⁴⁶.

⁴⁴ Compreende o acesso a bens, mas não se limita a eles. O Direito à Cidade é recorrentemente invocado para expressar um conjunto de liberdade civis dos cidadãos, como direitos de não discriminação, liberdade de expressão e manifestação.

⁴⁵ Exemplo por excelência desta reviravolta foi a criação das Zonas Especiais de Interesse Social que se valeram da técnica de zoneamento, classicamente empreendidas por abordagens formais e funcionalistas, para indicar parcelas do território municipal como prioritárias para a regularização fundiária e o desenvolvimento social.

⁴⁶ Sobre o caráter territorial de ações redistributivas: “ Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que

O direito à cidade é igualmente previsto no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (Lei Complementar n. 62/2009) no artigo 3º, § 1º, inciso II. Em referência a outro exemplo de âmbito municipal, cita-se o Plano Diretor de São Paulo (artigo 5 da lei 16.050 de 2014) que afirma: “Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas”.

Sobre o direito à cidade enquanto integrante do sistema jurídico brasileiro, são cabíveis algumas considerações importantes que revelam parte de sua peculiaridade e de suas possibilidades de efetivação.

Embora boa parte dos estudos afirme que o Direito à Cidade foi acolhido pelo Direito brasileiro a partir do Estatuto da Cidade (FERDANDES, 2008, p. 612; 2007, p. 204; SAULE JÚNIOR, 2007, p. 47; ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Org.), 2015, p. 22), é forçoso reconhecer que sua previsão jurídica, embora almeje a construção de cidades mais humanas, não tem a perspectiva revolucionária e idealista que possui nas formulações de Lefebvre e Harvey.

Essa afirmação é feita reiteradas vezes neste trabalho, pois, frequentemente, depara-se diante de exposições sobre o direito à cidade que não problematizam as diferenças entre a proposição teórica-política e a da ordem jurídica, mas usa-se as abordagens dos citados autores como suficientes para a compreensão do direito à cidade enquanto diretriz do Direito Urbanístico brasileiro.

Na perspectiva da política urbana brasileira, como modulada pelo ordenamento jurídico pátrio, não há grave enfrentamento das relações capitalistas nas cidades. A propriedade privada é preservada e garantida, contudo matizada apenas por meio de sua função social que deverá ser traçada pelo Plano Diretor. A participação política dos cidadãos pouco estimula iniciativas de auto-gestão. Além disso, incentiva-se a cooperação entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada, (art. 2, III) como meio de execução da política urbana, valendo-se de instrumentos tais como as Operações Urbanas Consorciadas que possibilitam a flexibilização das normas urbanísticas por meio de recompensas financeiras (valor de troca), modelo empregado inclusive para viabilizar megaprojetos.

não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado” (SANTOS, 2002, p. 139).

Não se pode negar os avanços existentes quanto à legislação urbanística nas últimas décadas, nem se criticar o viés de composição de interesses contrapostos. Apenas se deve tornar claro que a visão de direito à cidade presente na legislação brasileira diverge dos anseios mais revolucionários de suas formulações iniciais, o que gera em muitos setores um desencantamento com as conquistas legais obtidas nos últimos anos (SOUZA, 2010, p. 185).

Em acréscimo, são cabíveis algumas notas sobre a natureza normativa e as formas de efetivação do direito à cidade.

Elemento chave da política urbana brasileira e fortalezense, o direito à cidade pode ser entendido como direito coletivo, ou seja, como uma fruição que não se dá de forma individualizada, mas que busca atender a sociedade urbana como um todo. A cidade, em sua complexidade e pluralidade, não pode ser efetivada como *locus* da promoção dos direitos humanos com medidas estritamente individuais, parciais, unilaterais ou superficiais.

Enquanto direito coletivo, mais especificamente como direito difuso devido à indivisibilidade e a impossibilidade de individualizar seus titulares em face da complexidade e da amplitude na qual é configurado, poder-se-ia dizer, em um primeiro momento, que a efetivação do direito à cidade poderia ser judicializada por meio de uma ação civil pública, uma vez que a própria Lei n. 7.347/1985 prevê a utilização deste instrumento para a proteção da ordem urbanística (art. 1º, inciso V).

Entretanto, essa perspectiva deve ser problematizada. Avaliando-se ações dessa natureza, que abordam questões urbanísticas, vê-se a ênfase em aspectos mais específicos do que o direito à cidade, como direito à moradia, meio ambiente urbano e direito ao planejamento participativo, o que se faz compreensível devido à dificuldade de demandar judicialmente a satisfação de uma diretriz tão ampla que propõe uma nova lógica social e política para o processo de urbanização local.

Em face do exposto, defende-se aqui que a concretização e efetivação do direito à cidade devem-se dar prioritariamente por meio da formulação e implementação de políticas públicas que sejam abordadas em suas variadas dimensões (ROLNIK, 2015, p. 268). Em outras palavras, é a partir da construção de uma política urbana que mobilize a atuação política e administrativa, a qual deve ser pluralmente construída e conter novas projeções para a urbe, além de combater

cruéis contradições de uma cidade, que se poderá vislumbrar um horizonte efetivo para a concreção do direito à cidade no Brasil.

Com isso, não se nega a importância da proteção judicial dos direitos tidos como componentes do direito à cidade, como o direito à moradia e à sustentabilidade ambiental, que será de extrema relevância no combate às reiteradas violações e lesões a eles direcionados. Contudo, o direito à cidade não se resume às suas partes integrantes, mas engloba todos e lhes confere sentido⁴⁷.

A objeção apresentada não é atinente à legitimidade ou a não possibilidade de o Judiciário vir a apreciar questão relativa à política urbana, mas à dificuldade de se identificar neste Poder foro adequado para discussão de tema tão amplo quanto ao do direito à cidade. Tal conclusão é válida tanto para a formulação lefebvriana quanto para uma política urbana nos moldes do Estatuto da Cidade. Dessa forma, a função jurisdicional terá um relevante papel a desempenhar, porém não deverá ser considerado protagonista desse processo.

Tomando-se como exemplo uma das ações mais amplas relacionadas ao direito urbanístico, como a ação de usucapião coletiva, vê-se que esta realiza a defesa imediata e específica do direito à moradia, é fundamental para a realização de uma nova realidade urbana, mas incapaz de esgotar a complexa demanda do direito à cidade⁴⁸, embora este o seja contemplado de forma mediata.

Com efeito, a formulação do direito à cidade e a sua funcionalidade dentro do sistema jurídico, em toda a sua amplitude e indeterminação, parecerá, sem dúvidas, estranha e inadequada se for considerada uma concepção de direito ligada ao positivismo clássico⁴⁹ ou normativo kelseniano⁵⁰, onde uma norma jurídica deve

⁴⁷ O Direito à Moradia talvez seja o que mais dependa de uma leitura na perspectiva do Direito à Cidade, pois frequentemente políticas habitacionais dão ênfase à unidade habitacional desconsiderando infraestrutura urbana, proximidade com locais de emprego, laços de vizinhança, entre outros. As práticas de remoção e desterritorialização promovem a alienação do homem (SANTOS, 2002, p.83).

⁴⁸ While the right to the city is a broader concept than simply rights to urban services, nevertheless basic services are a core necessity if communities are to access the benefits discussed above (BROWN, KRISTIANSEN, 2009, p. 34).

⁴⁹ A respeito, descreve Vasconcelos (2006, p. 148): “A concepção da norma como mandato, ordem ou imperativo leva necessariamente, à teoria da coatividade, do mesmo modo que a teoria da generalidade vai ter na da abstratividade. A ordem pressupõe um poder do qual emana, e este, a possibilidade da utilização de meios aptos a torná-la eficaz. Descumprida a ordem, a potência passaria a ato: a coação tomaria o lugar da coatividade, a ameaça seria substituída pela força”. E complementa: “quem concebe assim o fenômeno jurídico vive num mundo absolutamente irreal” (VASCONCELOS, 2006, p.150).

⁵⁰ Conforme a teoria de Kelsen (1999, p.39): “Já num outro contexto fizemos notar que, quando uma norma prescreve uma determinada conduta e uma segunda norma estatui uma sanção para a hipótese da não-observância da primeira, estas duas normas estão essencialmente interligadas. Isto

compreender um comando ou uma norma de conduta associada diretamente a uma sanção, o que não ocorre de forma explícita neste caso. Porém, a partir da análise de tal direito com base em uma formulação mais complexa e sofisticada, vislumbra-se o papel dinâmico e importante que ele pode vir a desempenhar dentro do ordenamento.

Exemplificando, pode-se expressar o direito à cidade a partir da linguagem própria da teoria de Ronald Dworkin. Este autor propõe a existência de princípios cuja lógica se opera de forma diversa das regras. Essa distinção inicial é feita para esclarecer que o Direito não se resume a regras (1978, p. 35), ou seja, a normas de condutas que são caracterizadas pelo tudo ou nada (1978, p.24). Porém, em um sentido mais apurado, Dworkin distingue princípios de políticas (*policy*), em que os primeiros são padrões a serem observados como exigência de justiça, enquanto as segundas representam um objetivo a ser alcançado para a comunidade numa dimensão econômica, política ou social⁵¹.

Nesses moldes, vislumbra-se que, dentro das diversas situações possíveis, o direito à cidade poderá atuará como um argumento de política (*policy*) para justificar determinada medida em favor de uma fruição equitativa da cidade, bem como acompanhar e fortalecer⁵² argumentos de princípio para atender exigências de justiça que bloqueiem determinada meta social. Tal fato foi realizado pela Defensoria Pública do Estado do Ceará na ação civil pública que instaurou o processo n. 0178393-19.2011.8.06.0001 para impedir a continuidade das obras do

vale particularmente para a hipótese em que um ordenamento normativo - como o ordenamento jurídico - prescreve uma determinada conduta pelo fato de ligar à conduta oposta um ato coercitivo a título de sanção, de tal forma que uma conduta somente se pode considerar como prescrita, nos termos desse ordenamento - e, portanto, no caso do ordenamento jurídico, como juridicamente prescrita -, se a conduta oposta é pressuposto de uma sanção”.

⁵¹ A questão dos princípios é tormentosa para o âmbito da teoria do direito, motivando diversas elaborações teóricas para melhor atender, exemplificar e justificar esse elemento do Direito. Em sua Teoria dos Princípios, Humberto Ávila afirma que a qualificação como regra ou princípio é dependente da colaboração constitutiva do intérprete (2003, p.26) e que princípios estabelecem um estado de coisas a ser desenvolvido sem prescrever uma ação específica para tanto (2003, p.40). Em recente contribuição sobre o tema, escreveu Marcelo Neves (2014, p.103): “Esquemáticamente, algo se apresenta como princípio ou como regra. Os princípios são normas no plano reflexivo, possibilitando o balizamento e a construção ou reconstrução de regras. Estas, enquanto razões imediatas para normas de decisão, são condições da aplicação dos princípios à solução dos casos. Na cadeia argumentativa, uma norma afirma-se tipicamente como princípio ou como regra. De antemão, não se pode definir qual padrão constitui um princípio ou uma regra. Vai depender do modo mediante o qual a norma será incorporada do ponto de vista funcional-estrutural no processo argumentativo”.

⁵² Para Dworkin (1986, p.339), na interpretação e aplicação do direito estatutário há espaço para a consideração de justificação em argumentos de política, ao contrário de sua visão na interpretação de precedentes pautada basicamente em questões de princípio.

VLT pautado de forma imediata no direito à moradia e de forma mediata no direito à cidade. Embora não tenha uma sanção diretamente associada, nem seja possível atribuir-lhe uma estrutura de tudo ou nada, o direito à cidade seria, ainda sim, componente da ordem jurídica e não apenas um conselho moral.

Em suma, defende-se que o direito à cidade, por suas características de amplitude e de objetivo político e social, deve ser desenvolvido e efetivado, prioritariamente, por meio de uma ação política permanente, coordenada e participativa. Não se trata simplesmente de um bem a ser ofertado pelo poder público à coletividade, nem passível de ser exaurido em uma demanda judicial, tendo a função jurisdicional papel de resguardo e defesa das múltiplas dimensões do direito à cidade, mas de um bem sempre parcial e nunca integral.

Logo, com base no exposto é que se acentua a reivindicação por uma real e efetiva democratização da gestão da política urbana da cidade, sendo o procedimento democrático meio fundamental para sua concreção e recurso capaz de lidar com sua complexidade.

As oscilações na compreensão do conceito do direito à cidade, bem como a relação de uma política urbana transformadora com propostas de uma democracia mais participativa também pautam os debates internacionais sobre o tema. Na seção seguinte, serão apresentados esses desdobramentos, com ênfase nas agendas produzidas pelas Nações Unidas, para, posteriormente, convergir-se ao argumento central deste capítulo: a intrínseca relação entre direito à cidade e democracia.

2.3 ONU–Habitat: árduo caminho ao reconhecimento internacional do direito à cidade

O objetivo desta seção consiste em mostrar que, na seara internacional, o direito à cidade reproduz duas características apresentadas até aqui: sua indeterminação e sua relação com a democracia, reforçando, assim, o argumento construído neste capítulo.

De início, cabe esclarecer a natureza do direito à cidade na ordem jurídica internacional. Após a elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade por parte do Fórum Social Mundial Policêntrico, de 2006, na qual é defendido como um direito humano coletivo, passou-se a reproduzir a Carta como um autêntico reconhecimento de tal direito como integrante do sistema internacional de direitos humanos.

Embora tenha contado com o apoio institucional da UNESCO e da ONU-HABITAT, o Fórum Social Mundial não compõe a agenda oficial das Nações Unidas e o produto dessa reunião – no caso a mencionada Carta – não representa fonte autêntica de Direito Internacional. A propósito, o próprio Fórum busca se diferenciar das reuniões oficiais da ONU por ser um espaço predominante da sociedade civil e coloca a luta pelo reconhecimento jurídico internacional do direito à cidade como caminho ainda a ser percorrido.

Fonte autêntica ou não, fato é que a Carta Mundial contribuiu para inserir o conceito dentro da linguagem das agendas e dos estudos produzidos pelos órgãos das Nações Unidas sobre as questões urbanas, episódio que pode ser sensivelmente notado.

A temática urbana passou a ser tratada como forma especializada pela ONU, a partir da Conferência sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1976, na cidade de Vancouver, Canadá, onde se debateu a gravidade que a questão dos assentamentos humanos, em geral, e urbanos, em específico, passava a tomar no último quarto do século XX. Como resultados, foram produzidas uma declaração de princípios e uma carta de recomendações que geraram a primeira agenda das Nações Unidas sobre temas relacionados à urbanização. Questões como sustentabilidade, em muito influenciadas pela Conferência de Estocolmo de 1972, desigualdade, segurança, saúde, participação cidadã e moradia foram os pontos norteadores da Conferência que ficou conhecida como Habitat I.

Não há nos documentos produzidos qualquer menção ao chamado direito à cidade, contudo, faz-se menção a cidades inclusivas, igualitárias, justiça social e outras expressões. Embora não haja a utilização expressa do direito à cidade, o teor das recomendações exprime uma crítica a um modelo de urbanização que, se não atinge o nível das proposições radicais de Lefebvre, ainda sim representa uma proposta de mudança de paradigma para as cidades de todo o globo. Relaciona-se, inclusive, com a existência de injustas relações econômicas internacionais (UNITED NATIONS, 1976). Alude-se, igualmente, a uma necessidade de recapturar os investimentos públicos feitos em infraestrutura urbana por meio de mecanismos fiscais e tributários que evitem a concentração dos benefícios nas mãos da iniciativa privada, ou, nas palavras da recomendação n. 3, “*entrench privilege and exploitation*”.

Para a Declaração de Vancouver, as cidades devem ser espaços de encontro, interação com as diversidades e promoção da qualidade de vida. A possibilidade do encontro e do relacionamento seria meio de enfrentar as tensões existentes entre diversos grupos que são amplificadas pelo isolamento. Com efeito, abrir um novo horizonte para as cidades dependeria, contudo, de uma abordagem crítica às políticas sobre assentamentos urbanos até então desenvolvidas, devendo-se conter, entre outros fatores, “the urban sprawl, and it is costly, wastful and ecologically destructive” (Recomendação b.9, UNITED NATIONS, 1976).

Vinte anos depois da Convenção de Vancouver, realizou-se a Convenção de Istambul, Turquia, denominada Habitat II. No encontro, nova declaração de princípios foi elaborada, acompanhada de uma carta de recomendações ainda mais extensa. Como destaque, diz-se que o acelerado processo de urbanização fez com que as atenções fossem ainda mais direcionadas aos assentamentos urbanos. Por outro lado, distanciou-se das proposições mais radicais do direito à cidade com busca na construção de uma nova realidade urbana por meio de uma ação coordenada e dialogada entre poder público, mercado e sociedade civil, como se pode perceber na recomendação n. 48:

Strengthening regulatory and legal frameworks to enable markets to work, overcome market failure and facilitate independent initiative and creativity, as well as to promote socially and environmentally responsible corporate investment and reinvestment in, and in partnership with, local communities and to encourage a wide range of other partnerships to finance shelter and human settlements development (UNITED NATIONS, 1996).

Como já mencionado no início desta seção, esse cenário mudou apenas com a elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade que, se não criou um autêntico direito humano, deu visibilidade a essa bandeira que passou a ser presença comum nos relatórios e documentos produzidos pela ONU.

Em estudo produzido pelas pesquisadoras Alisson Brown e Annali Kristiansen, a pedido da UNESCO (BROWN, KRISTIANSEN, 2009, p. 2), constatou-se a ausência de uma base consolidada sobre o que é o direito à cidade, bem como a ausência de intenção dos organismos internacionais em criarem um novo instrumento legal para sua implementação. Percebe-se, pois, que configurou-se mais como um mobilizador político e horizonte ético a ser almejado (BROWN, KRISTIANSEN, 2009, p. 3). Acerca da formulação acadêmica de Lefebvre, elas analisam:

Lefebvre was writing just before the 1968 students riots in Paris, and his ideas won popular acclaim. Of importance was his emphasis on the right to the city as a whole, rather than to specific rights in cities, but his writing was disconcertingly vague as to how it could be implemented (2009, p. 15).

Conscientes da impossibilidade de confinar o conceito de direito à cidade em uma definição estanque, as estudosas apresentaram cinco eixos básicos em que tal conceito é referido dentro do projeto desenvolvido em conjunto pela UNESCO e pela ONU-Habitat intitulado “*Urban Policies and the Right to the City: rights, responsibilities and citizenship*”, os quais são (2009, p. 36):

- a) Direito à cidade é diferente de direitos na cidade, não se resumindo a direitos específicos, mas a um novo contexto de liberdades e responsabilidades assumidos pelos cidadãos na cidade;
- b) Transparência, eficiência e equidade;
- c) Participação e respeito às decisões locais democraticamente formuladas;
- d) Reconhecimento da diversidade econômica, social e cultural;
- e) Redução da pobreza, da exclusão social e da violência urbana.

Outrossim, o tema direito à cidade volta a ser enfrentado em novo relatório de 2012 intitulado “*State of the World Cities 2010/2011: bridging urban divide*”, onde se afirma que: “Despite these ambiguities, the “Right to the City” remains a powerful vehicle for social change that warrants serious consideration” (UNITED NATIONS, 2012, p. 123), além de indicar que o conceito de direito à cidade compreende os princípios da indivisibilidade dos direitos humanos, da não discriminação e da inclusão, da prioridade dos grupos vulneráveis e da igualdade de gênero (UNITED NATIONS, 2012, p. 133).

Contudo, a mais significativa menção ao direito à cidade ocorreu com sua inserção na nova agenda urbana elaborada na Conferência Habitat III, em Quito, Equador, em outubro de 2016, que equipareu os conceitos de “direito à cidade” e de “cidade para todos”:

We anchor our vision in the concept of cities for all, referring to the equal use and enjoyment of cities, towns, and villages, seeking to promote inclusivity and ensure that all inhabitants, of present and future generations, without discrimination of any kind, are able to inhabit and produce just, safe, healthy, accessible, resilient, and sustainable cities and human settlements, as a common good that essentially contributes to prosperity and quality of life. Cities for all is also recognized as the Right to the City in some countries,

based on a people-centered vision of cities as places that strive to guarantee a decent and full life for all inhabitants (UNITED NATIONS, 2016).

Todavia, a menção ao direito à cidade não representa uma reversão da estratégia defendida pela ONU Habitat desde a Habitat II, que compreende uma parceria entre comunidade, sociedade civil, setor privado e governos locais para desenvolver e administrar serviços básicos (recomendação número 80), bem como que solicita a mitigação de riscos para potenciais investidores, em especial as instituições financeiras criadas para fomentar o desenvolvimento.

Em face do exposto, tal como a ordem jurídica brasileira, o direito à cidade, em sua feição fornecida pela nova agenda urbana da ONU, rompe com a proposta de Lefebvre, onde consiste em uma proposta radical anti-capitalista, e orienta-se na busca de uma cidade humanizada sem romper com a lógica de produção.

Enquanto Lefebvre propõe um novo humanismo de uma base radical, capaz de gerar uma nova individualidade e sociabilidade (2008, p. 108), o caminho seguido pelo direito à cidade na configuração dada pelo Direito brasileiro e pela ONU é coerente com um humanismo liberal, tão criticado pelo francês, que busca numa estratégia de respeito, parceria, tolerância, reconhecimento de direitos e mediação institucional para sua execução.

2.4 Da forte conexão entre direito à cidade e democracia.

No material estudado no curso desta dissertação, constatou-se que o direito à cidade é reiteradamente associado à ideia de democracia, mais especificamente a uma concepção de cidadania participativa, o que indica que o direito à cidade não pode ser construído e efetivado por governos autoritários, tecnocráticos ou centralizadores. Não é aleatória a forma como Ultramari e Firkowski (2012, p. 84) afirmam que a “participação popular na construção de uma política urbana nacional talvez possa ser considerada o objetivo mais longamente perseguido na história recente da gestão de nossas cidades”.

Embora seja possível identificar divergências sobre o que deve compreender de fato uma democracia, todos parecem concordar com uma ideia básica que consiste no fato de que a fundamental relação do homem com a cidade

demanda que ele seja visto como um construtor, e não apenas espectador ou usuário (COSTA, 2014, p. 177).

Para Henri Lefebvre, a existência urbana se confunde com a existência política (2008, p.49), o que resultará na compreensão de que não apenas o direito à cidade depende de uma democracia real, mas esta depende daquele:

Contentemo-nos com indicar que o caráter democrático de um regime é discernido em relação à sua atitude para com a cidade, para com as “liberdades” urbanas, para com a realidade urbana, e por conseguinte para com a segregação (LEFEBVRE, 2008, p. 99).

Crítico feroz da cidade que é orientada exclusivamente pelos planos tecnocráticos e voltado para realização do valor de troca, Lefebvre afirma que revolução urbana e democracia concreta coincidem (2003, p. 137), sendo a cidade aceleradora de processos e local de revoluções (2008, p.63) e que as necessidades sociais não serão consideradas sem a pressão advinda das bases (2001, p.159).

A democracia de Lefebvre, contudo, não se identifica com formulações que se baseiam em laços mais primitivos, fundadas em um *ethos* tradicional e comunitário partilhado entre seus membros, como é o caso da democracia ateniense. Pelo contrário, realiza uma plena valorização da diversidade e heterogeneidade coloca-as como características fundamentais da almejada democracia urbana (LEFEBVRE, 2008, p. 132).

David Harvey, teórico anteriormente estudado, define o direito à cidade como o direito para mudar e reinventar a cidade conforme os seus desejos (2012, p. 4), sendo constituído “*by establishing democratic control over the deployment of the surpluses through urbanization*” (HARVEY, 2012, p. 23), e propõe que “*alternative democratic vehicles (other than the existing democracy of money power) such as popular assemblies need to be constructed if urban life is to be revitalized and reconstructed outside of dominant class relations*” (HARVEY, 2012, p. 137).

Neste ponto, faz-se pertinente um paralelo para compreensão das diferenças de pensamento entre Lefebvre e Harvey. Enquanto o primeiro propõe uma democracia urbana pautada na autogestão, baseada numa construção horizontal e imanente à sociedade, o segundo não abdica da institucionalidade estatal para a construção de uma democracia popular, mas se deve redefinir a atuação do Estado para a construção de uma política urbana fundada no direito à cidade, compreendendo o conflito como imanente à essa tarefa reconstrutiva.

As reivindicações por uma democracia baseada numa cidadania ativa, também, fizeram-se presentes nas declarações políticas desenvolvidas pelos movimentos sociais e sociedade civil. Ademais, a demanda por mais democracia marcou significativamente a Carta Mundial pelo Direito à Cidade⁵³, e versou em seus princípios fundamentais que:

Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (FORUM SOCIAL MUNDIAL, 2006).

A ideia de democracia participativa também tem destaque na abordagem dada às questões urbanas por parte das Nações Unidas. A nova agenda urbana do Habitat III, que de forma inédita faz alusão ao conceito de direito à cidade, dispõe sobre a visão de cidade almejada que:

10. We envisage cities and human settlements that:
b. are participatory, promote civic engagement, engender a sense of belonging and ownership among all their inhabitants, prioritize safe, inclusive, accessible, green, and quality public spaces, enhance social interactions, cultural expressions and political participation, and foster social cohesion, inclusion and safety in peaceful and pluralistic societies, where the needs of all inhabitants are met (UNITED NATIONS, 2016);

Em outras passagens, como nas recomendações n. 34, 35, 92, 147, a Habitat III indica a necessidade de viabilizar e executar estratégias de planejamento participativo como metodologia para melhor eficiência e apropriação dos planos, devendo-se promover a responsabilidade dos cidadãos a fim de se concretizar a visão de cidade buscada.

A defesa da gestão democrática das cidades, por meio de mecanismos participativos, é uma das ênfases dadas pela ONU desde a Declaração de Vancouver, em 1976, a qual propõe que sociedade civil e governos devem estabelecer mecanismos de participação popular que contribuam para o desenvolvimento do papel da população na transformação da sociedade e dos assentamentos humanos. A esse respeito, o documento apresentou:

A co-operative effort of the people and their Governments is a prerequisite for effective action on human settlements. The magnitude and intratability

⁵³ Enquanto a Carta Mundial propõe que a cidadania urbana é componente do direito à cidade, Lawand Júnior (2010, p.24) defende o inverso: “Direito à Cidade está contido, matematicamente, no Direito à Cidadania”.

of the problems are too great for the Governments to act alone. Citizen participation should be an integral part of the decision-making process and the full range of human settlement issues (UNITED NATIONS, 1976).

A ligação entre direito à cidade e democracia também repercutiu na ordem jurídica interna. O artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, estabelece a gestão democrática da cidade como diretriz da política urbana, compreendida como o dever de viabilizar a participação da população e de associações representativas na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁵⁴.

Ainda no Estatuto, há um capítulo destinado à gestão democrática. Do artigo 43 a 45, são estabelecidos os pilares da democracia participativa no âmbito do planejamento urbano. Não afastando a criação de outros meios, o Estatuto determina a formação de órgãos colegiados de política urbana, nos âmbitos nacional, estadual e municipal; a realização de debates, as audiências e consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano, em todos os entes federativos; a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dentro da estrutura do Governo Federal, destaca-se como espaço de participação o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), regulamentado pelo Decreto n. 5.790 de 2006, que consiste em um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante do Ministério das Cidades, tendo por missão estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O referido Conselho é composto por representantes da União, Estados e Municípios. Outrossim, a sociedade civil se faz presente através de representantes de movimentos populares, sindicais, acadêmicos e pesquisa, ONGs entre outros, detendo maioria na composição do conselho, o que é imperativo para concreção do ideal democrático do órgão.

⁵⁴ Para Janaína Rigo Santin (2005, p.128), a potencialidade da inovação democrática representada pelo Estatuto da Cidade poderá ser efetivada a partir da adoção de um modelo de democracia deliberativa habermasiano. Compreende-se este como “a discussão aberta, plural, intersubjetiva, permeável e autônoma realizada nas audiências públicas, em que impera a racionalidade comunicativa, os cidadãos, individuais ou organizados em movimentos sociais e associações, exercem a prática comunicativa e formulam suas pretensões baseadas no consenso e no predomínio do melhor argumento”.

Lançando um olhar mais atento para a capital alencarina, verifica-se que a exigência por um modelo mais democrático refletiu, inclusive, na Lei Orgânica do Município que trouxe uma generosa enumeração de instrumentos de participação cabíveis para a administração do município, tais como: plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto, orçamento participativo, órgãos colegiados de políticas públicas, debates, audiências, consultas públicas entre outros.

É em conformidade com esse ímpeto de democratização da política urbana que se concorda com o diagnóstico dado por Castells e Borja (1996, p. 160) de que a experiência política local seria um importante laboratório para o desenvolvimento de novas práticas e outros desenhos institucionais para a democracia, que não operaria de forma apartada das demais esferas, mas como complemento indispensável da política nacional e supranacional.

Em consonância com o que foi afirmado anteriormente na seção 2.2, quando se defendeu que o direito à cidade consistiria em uma meta social a ser buscada sobretudo pela estruturação e execução de uma política urbana para o desenvolvimento e respeito de todos os cidadãos, cuja amplitude e complexidade seriam irredutíveis aos meios estritamente judiciais, faz-se imperativo reconhecer que tal diretriz seja buscada por vieses e processos democráticos. Todavia, não se trata de uma democracia que ideologicamente ignore as diferenças e aposte que todos os atores sociais participantes irão agir orientados pelo bem comum e movidos por um ânimo de cooperação e altruísmo. Pelo contrário, deve-se expor e confrontar as diferenças, oposições e contradições.

A sociedade urbana, em toda sua complexidade, não pode ser reduzida a um bloco monolítico. Uma sincera experimentação democrática nas cidades brasileiras deve compreender quais são os diversos projetos que existem para elas e quais necessidades e objetivos esses projetos visam a atender, bem como os custos sociais, ecológicos e econômicos que eles envolvem. A concorrência de propostas e alternativas não é exigência exclusivamente democrática, mas imperativo de racionalidade da decisão. Devem-se sujeitar as decisões tomadas pelo Poder Público ao controle social e democrático, cobrando-se justificações a fim de se escolher determinado caminho para as cidades em detrimento de outros. Em uma explanação acurada sobre a relação entre direito à cidade e democracia, escreve Rolnik (2015, p. 323):

Nessa agenda, o espaço público é tomado em sua dupla acepção: como campo de interações políticas (arena) e como expressão territorial do pacto que essas interações estabelecem. Do ponto de vista da política urbanística, tratava-se de repactuar as cidades, reconhecendo e definindo uma política de ocupação sustentável e de seus territórios e garantindo um lugar adequado para todos os habitantes. Do ponto de vista político, a ampliação dos espaços e atores de representação política permitira incorporar novos sujeitos nas arenas decisórias das políticas urbanas, de modo que múltiplos projetos de cidade pudessem se expressar e disputar a direção e o sentido das políticas.

Se por um lado a utopia lefebvriana parece ser irrealizável, em especial numa democracia que busca o compromisso e a cooperação entre os diversos grupos sociais urbanos, por outro é possível assegurar que os cidadãos têm o direito de saberem quais fatores comandam o espaço urbano e quais alternativas são possíveis. Embora não haja garantias de que a democracia urbana irá realizar o direito à cidade, pois a falibilidade está presente em qualquer empreendimento humano, não se pode negar o poder e a responsabilidade que recaem sobre sociedade urbana na realização deste intento.

Em consideração às disparidades e aos graves problemas sociais da cidade de Fortaleza, apresentados na introdução, e com base nas reflexões teóricas, políticas e jurídicas em torno do direito à cidade discutidas neste capítulo, é que se passa a investigar se o Município de Fortaleza busca constituir um sincero esforço em prol de uma política urbana visando à efetivação do direito à cidade tal como determina seu Plano Diretor Participativo. Essa possibilidade decorre, em especial no que se refere à uma democratização no processo de elaboração e efetivação da política urbana, tomando os cidadãos como construtores e não meros destinatários da norma.

3 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CIDADE DE FORTALEZA

Neste capítulo, serão apresentados diagnóstico e análise acerca da legislação municipal e das práticas institucionais existentes que estruturam os meios de participação cidadã no âmbito da política urbana de Fortaleza. Assim, demonstrem-se as exigências legais e quais são traduzidas em reais exercícios de gestão democrática.

A abordagem é iniciada com uma reflexão sobre a democracia participativa no âmbito da política urbana, acompanhada da indicação de quais os instrumentos previstos na ordem jurídica interna para a garantia da dimensão do direito à cidade. Em seguida, a ênfase será na participação – ou inexistência dela – no âmbito de elaboração, implementação e revisão do Plano Diretor por ser este o instrumento básico de política urbana eleito pela Constituição Federal, tendo como escopo o planejamento global da política urbana e não apenas de um dos seus segmentos específicos (moradia, mobilidade, patrimônio histórico e etc). Contudo, além do Plano Diretor, será estudado outro processo cidadão que é difundido pelo governo municipal de Fortaleza como participativo, qual seja: o planejamento estratégico “Fortaleza 2040”, de responsabilidade do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). Nele, a prioridade é dada a um plano escolhido por uma gestão específica em detrimento de um plano cujo foro é constitucional.

Como resultado específico deste capítulo, pretende-se ter uma apreensão das disposições legais quanto à gestão participativa, em especial quanto ao plano diretor e seu hipotético sistema permanente de participação, indicando a real existência dos mencionados mecanismos no âmbito municipal e a qualidade da participação proposta (consultiva ou deliberativa).

3.1 “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”

Como foi apresentado na seção derradeira do capítulo 2, onde se correlacionou o direito à cidade com a demanda por democracia participativa, existem inúmeras disposições teóricas, políticas ou jurídicas que apontam para a necessidade de se desenvolver práticas democráticas mais intensas no âmbito da gestão urbana, apostando-se na fundamental ligação entre o indivíduo e sua cidade,

bem como vislumbrando a esfera local como favorável à experimentação política e democrática.

Ademais, o clamor por aprofundamento da democracia não é um elemento estranho ao contexto político e constitucional brasileiro, em especial por suceder período de autoritarismo dos governos militares de 1964 a 1985. Restou claro no texto da Carta de 1988 que a democracia brasileira se viabilizaria tanto por mecanismos diretos, consubstanciados nos clássicos instrumentos do plebiscito, referendo e iniciativa popular⁵⁵, como por meios indiretos, especificamente pelo processo eleitoral.

De fato, a busca pela instituição de um regime democrático é uma das principais bandeiras políticas e um dos importantes deveres jurídicos que recaem sobre o Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, que o classifica como Estado Democrático de Direito (art.1º, caput) e prevê o seu exercício por meios diretos e indiretos. Contudo, passados 28 anos da promulgação da Constituição Federal, a quase exclusiva utilização das eleições como forma de expressão democrática fez que, no âmbito prático, o citado regime político ficasse caracterizado tão somente como uma democracia indireta, enfraquecendo outras formas de participação além da eleitoral e dando suporte fático às alegações que defendem ser o Brasil apenas uma democracia representativa. Tal afirmação é perigosa e resulta no tom de protesto de Rezende (2014, p.23) que declara ser “falacioso, portanto, sustentar que a participação popular nos assuntos estatais deva se dar exclusivamente de forma indireta, pela eleição dos chefes do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo”.

As eleições são declaradas como a “festa da democracia”. Nos dias em que elas ocorrem, milhões de eleitores depositam nas urnas suas apostas em representantes que terão a responsabilidade, quase que exclusiva, de conduzir os rumos das cidades, dos estados e do país, como se, pelo ato de votar, o cidadão

⁵⁵ Plebiscito, referendo e iniciativa popular estão, respectivamente, previstos nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição de 1988, sendo posteriormente regulamentados pela lei n. 9.709 de 1988. O primeiro projeto de iniciativa popular a tramitar sob a égide da atual Constituição versou, ainda no ano de 1992, sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. A iniciativa foi viabilizada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (SAULE JÚNIOR, KUZZO, 2010, p. 266) e converteu-se em lei, com algumas alterações, apenas em 2005 com o n. 11.124.

exaurisse seus direitos e deveres políticos⁵⁶, delegando toda obrigação e poder para terceiros⁵⁷.

Em verdade, o predomínio da democracia representativa no Brasil eclipsa as disposições constitucionais e infraconstitucionais que determinam o desenvolvimento de mecanismos de participação⁵⁸, fazendo com que muitos desses dispositivos jurídicos tenham nenhuma ou limitada expressão prática. Nesta perspectiva, é que uma investigação sobre a gestão democrática da cidade, enquanto pilar da política urbana nacional e local demanda, como estágio preliminar, uma reflexão acerca dos mecanismos jurídicos e institucionais direcionados a efetivar suas determinações junto ao poder público municipal. A temática pode ser ilustrada a partir dos exemplos trazidos a seguir (3.1.1 e 3.1.2).

3.1.1 A não participação na elaboração do plano diretor e a improbidade administrativa.

A análise do Estatuto da Cidade oferece bom ponto de partida para o enfrentamento desta questão. Como afirmado anteriormente, seu artigo 2º, inciso II, estabelece a gestão democrática como diretriz da política urbana⁵⁹, sendo exigida de

⁵⁶ Em uma visão externa ao Direito, destaca-se a afirmação de Milton Santos (2002, p.56): “O eleitor também não é forçosamente o cidadão, pois o eleitor pode existir sem que o indivíduo realize inteiramente suas potencialidades como participante ativo e dinâmico de uma comunidade.”

⁵⁷ Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas 8 eleições municipais e 7 gerais, com escolha direta para os cargos de vereador, prefeito, deputado estadual, governador do estado, deputado federal, senador e presidente da república. A escolha direta não resultou, porém, em uma relação de confiança e representatividade entre eleitores e eleitos. O Índice de Confiança Social elaborado pelo IBOPE Inteligência (2013) registrou numa escala de 0 a 100 os seguintes resultados: Presidente da República (42), Governo Federal (41), Eleições e Sistema Eleitoral (41), Governo da cidade onde mora (41), Congresso Nacional (29) e Partidos Políticos (25).

⁵⁸ Destaca-se a gestão descentralizada e quadripartite da Seguridade Social (art. 194, inciso VII, da Constituição); gestão democrática do ensino público (art. 206, inciso VI, da Constituição); democratização dos processos decisórios com participação e controle social no Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, inciso X, da Constituição); necessidade de audiência pública prévia para licitações acima um milhão e quinhentos mil reais (art.39 da Lei n. 8.666 de 1993) e os Conselhos de Saúde da Lei 8.080 de 1990.

⁵⁹ De acordo com José dos Santos de Carvalho Filho (2009, 298): “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”.

modo mais enfático em circunstâncias específicas como na elaboração e implementação do Plano Diretor.

Embora seja correto afirmar que a gestão democrática deva ser observada pelos Poderes Executivo e Legislativo, já que abrange desde atos da administração até a atividade legislativa que regulamente instrumentos de política urbana⁶⁰, irá ser no âmbito da administração pública municipal que esta diretriz será mais incisiva, em decorrência do protagonismo do executivo no tocante ao exercício das funções de planejamento e controle urbano, que deverá adotar uma gestão descentralizada e aberta, indo ao encontro da lição de Zanella Di Pietro (1993, p.32) que é: “nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.

Quanto ao Plano Diretor, estabelece a lei federal em seu artigo 40, §4º, que:

No processo de **elaboração** do plano diretor e na **fiscalização de sua implementação**, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.
(destacado)

Como se observa, a legislação determina a construção de uma esfera institucional para a realização de audiências públicas e debates com a participação da população, a fim de que esta possa oferecer demandas e soluções para os desafios da política urbana municipal e estabelecer prioridades que atendam a coletividade. Paralelo ao espaço institucional, há igual exigência de publicidade e transparência aos documentos e às informações produzidos, visando a possibilitar a toda comunidade o adequado acompanhamento e conhecimento sobre o processo de elaboração, municiando e preparando a sociedade civil para uma participação mais embasada e qualificada⁶¹.

⁶⁰ De acordo com o guia elaborado pela Câmara dos Deputados a respeito do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, p. 204): “A audiência pública deve ser utilizada como garantia processual dos direitos coletivos e difusos, tanto pelo Poder Executivo como o Poder Legislativo, sendo portanto um componente essencial, tanto do processo administrativo como do processo legislativo, com base no princípio do devido processo legal.”

⁶¹ Nesse tema, escreveu Oliveira (2012, p.199): “Se ao Estado cabe o papel de zelar para divulgação das mais diversas posições e entendimentos sobre todo e qualquer tema, ao cidadão é atribuída a

Quais são as consequências jurídicas quando descumpridas tais exigências?

O estatuto estabeleceu no artigo 52 que, em caso de descumprimento do previsto no artigo 40, §4º, ou seja, não respeitando os mecanismos de participação na elaboração e implementação do Plano Diretor, o prefeito incorrerá em ato de improbidade administrativa nos termos da Lei n. 8.429 de 1992. Note-se que, apesar de estabelecer deveres ao Legislativo e Executivo municipal quanto ao respeito às determinações do artigo 40, somente o chefe do Executivo é indicado como sujeito à improbidade.

O desrespeito ao determinado no artigo 40 foi, inclusive, um dos fundamentos jurídicos para a proposição da ação civil pública (ACP) n.99/2004 pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Federação de Entidades, Bairros e Favelas de Fortaleza. A inicial da ACP narrou que a Prefeitura do Município de Fortaleza celebrou contrato com “dispensa de licitação”⁶² com a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF) e com a Universidade Federal do Ceará (UFC) para realização de estudos técnicos e elaboração do anteprojeto do Plano Diretor que sucederia o vigente desde 1992.

Na ocasião, prefeitura e contratantes foram refratárias aos mecanismos de participação determinados pela legislação urbanística federal, respaldando-se, exclusivamente, pela competência técnica da equipe contratada, chegando a encaminhar o projeto para o Legislativo. Contudo, a ação civil pública que tramitou na 1ª Vara da Justiça Federal sob o número 2004.81.00.020673-9 não efetuou no pedido a responsabilização do gestor por ato de improbidade, embora em diversos momentos da fundamentação ela reconheça a improbidade como um dos efeitos indicados pela legislação urbanística federal, limitando-se a requerer a extinção do contrato, a restituição das quantias recebidas pela empresa contratada e a retomada do processo de elaboração do plano diretor sob a forma participativa⁶³.

função de se interligar a vários nós de interesse social, de molde a interpretar os dados científicos e fáticos de acordo com sua experiência pessoal e produzir o conhecimento necessário à defesa de seus interesses. Esse é o novo desafio democrático: a participação consciente do cidadão”.

⁶² A Ação Civil Pública refere-se à dispensa de licitação por se tratar da expressão empregada pela Prefeitura de Fortaleza, embora reconheça que, tecnicamente, houve emprego de inexigibilidade de licitação nos moldes do artigo 25, inciso II, da lei n. 8.666 de 1993.

⁶³ Embora prejudicada pela morosidade do Poder Judiciário, esta ação conseguiu, em parte, efeitos práticos importantíssimos. Em decisão na primeira instância, o processo foi extinto sem resolução de mérito com base no Art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil de 1973, alegando-se ilegitimidade do Ministério Público Federal para propor a mencionada ação. Todavia, em 2011, o Tribunal Federal da 5ª Região reconheceu a legitimação do *parquet* federal para atuar na ação,

É digno de nota que o texto legal destaca a garantia de participação não apenas na elaboração do plano diretor, mas na fiscalização de sua implementação. Não podia ser diferente, e por isso merece ser ressaltado. Deve-se compreender que tão importante quanto à estruturação do plano que irá orientar a política urbana da cidade pelos próximos dez anos é a sua implementação, em especial na regulamentação dos instrumentos jurídicos que irão dar feição prática às diretrizes constantes no plano. Logo, ao regulamentar instrumentos, como as operações urbanas consorciadas, as zonas especiais de interesse social, a lei de uso e ocupação do solo, entre outros, os parâmetros mínimos de participação, como os debates, a audiência pública e o acesso à informação devem se fazer presentes, sob pena de improbidade.

Contudo, a pena de improbidade, pelo seu caráter punitivo, deve ser interpretada de modo restritivo, não alcançando padrões mais elevados de participação, como os mecanismos estipulados em outras fontes legais. A título de exemplificação a Lei Orgânica e o Plano Diretor, tais como a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano que poderia oferecer uma feição democrática à gestão urbana. Vê-se o caso dos mecanismos de participação previstos na Lei Orgânica.

3.1.2 Lei Orgânica de Fortaleza: da inspiração democrática à reiterada inobservância

O exemplo de participação na elaboração e implementação no Plano Diretor é paradigmático pelo fato de o ordenamento jurídico estipular expressamente a consequência jurídica em face do seu descumprimento, o que, todavia, não ocorre com clareza em outros casos, exigindo uma abordagem mais sistemática do ordenamento para encontrar soluções internas ao sistema jurídico.

Para melhor fundamentar o que foi afirmado, cita-se o caso da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, cujo texto atual resulta de revisão realizada no ano de 2006. Em suas disposições, a Lei Orgânica estabelece a participação

determinando o retorno à vara de origem para o exame no mérito. O questionamento judicial resultou no não andamento do projeto de lei que aprovaria o Plano Diretor, concedendo tempo suficiente para que mudanças eleitorais naquele ano conduzisse grupo político que priorizaria a elaboração participativa do novo Plano Diretor, inobstante o novo processo também operou alguns vícios passíveis de crítica.

popular como princípio da administração pública local ao lado da legalidade, moralidade e transparência (art.2º); que compete ao Município promover a democratização da administração (art. 8º, inciso XXIII); que a organização do Município segue os princípios da prática democrática, soberania popular e controle popular das ações de governo (art.10); que lei municipal deverá dispor sobre o modo de participação de conselhos de políticas públicas (art.13); que poderá ocorrer iniciativa popular não apenas de lei, mas de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, incluindo a possibilidade dessas iniciativas, quando for adstrita aos interesses de um bairro ou distrito, exigir apenas 5% do eleitorado ali domiciliado (art. 61); a criação de um Conselho Geral do Município com composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil (art. 95, inciso I); a previsão de executar, no mínimo, 1 % da receita prevista no exercício nas despesas aprovadas pelo orçamento participativo (art. 177, §8º); consulta obrigatória das comunidades em caso de remoção imprescindível para execução de projeto de reurbanização, necessitando da concordância de 2/3 dos moradores, garantindo-se o reassentamento no mesmo bairro (art.191); a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (art. 203); do Conselho Municipal de Transportes Urbanos (art.222); da realização de audiências públicas em caso de obras potencialmente causadora de degradação do meio ambiente (art. 224), entre outros.

Todo o conjunto de dispositivos pró-democracia participativa constante a Lei Orgânica municipal não foi traduzido, efetivamente, em práticas institucionais no âmbito da condução da política urbana municipal. A esse respeito, alguns fatores merecem ser considerados.

Em alguns casos, se transgride pela não elaboração das leis exigidas⁶⁴ com o fito de regulamentação dos instrumentos, como o do Conselho Geral do Município⁶⁵ e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano que, até hoje, constam apenas no texto legal. No entanto, em outros, ocorreu a devida regulamentação em lei superveniente ou se configuram como de aplicabilidade imediata, não havendo qualquer justificativa legal para o não cumprimento.

⁶⁴ O artigo 2º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica de Fortaleza prevê a elaboração de todas as leis necessárias para a regulamentação dos instrumentos políticos, jurídicos e administrativos nelas constantes até a data de 31 de dezembro de 2008.

⁶⁵ Embora haja previsão legal para a sua criação, não ficam claras as atribuições do citado Conselho Geral nem em que medida inova em relação ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

São exemplos de aplicabilidade imediata (art. 1, §1º) a consulta obrigatória das comunidades passíveis de remoção e a realização de audiências públicas em obras potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente. O desrespeito de tais dispositivos da Lei Orgânica gera vício no procedimento administrativo que envolve remoções ou obras com impacto ambiental, sendo passíveis de questionamentos judiciais. Porém, a verificação judicial do cumprimento de tais requisitos é de notável dificuldade, uma vez que a mera realização formal de audiências e consultas públicas podem esconder estratégias que esvaziaram essas esferas de participação, como a pouca divulgação dos encontros, os horários e os dias desfavoráveis, o fornecimento débil de informações, entre outras.

A superação dessa dificuldade pode ser, em parte, suprida pela aplicação das disposições do Plano Diretor Participativo de 2009, as quais tratam dos requisitos e dos critérios democráticos mínimos para a realização de uma audiência pública em questões urbanas. São eles:

Art. 299 - A convocação para a realização de audiências públicas referentes às questões urbanas será realizada com antecedência de 15 (quinze) dias, por meio de ampla divulgação, mediante publicação no Diário Oficial e no endereço eletrônico do Poder Executivo Municipal.

§ 1º - Todos os documentos relativos aos temas das audiências públicas, tais como estudos, plantas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias antes da realização da respectiva audiência pública.

§ 2º - As audiências públicas deverão ocorrer em local e horário acessível aos interessados.

§ 3º - Ao final de cada reunião será lavrada uma ata contendo os pontos discutidos, que será anexada ao processo correspondente.

§ 4º - A ata de cada audiência pública servirá de base para subsidiar as decisões às temáticas nelas expostas.

Tais exigências, aplicáveis às audiências atinentes à política urbana a serem realizadas após a promulgação do plano diretor de Fortaleza e extensíveis ao seu processo de implementação e revisão, são necessárias para evitar simulacros de participação. Elas vislumbram uma prática que alcance o maior número de pessoas e que lhes possibilite uma atuação mais bem informada, também serão incluídos o registro em ata dos pontos discutidos e os argumentos utilizados, o que permite uma posterior aferição mais segura das audiências e facilita o controle social e judicial quanto ao seu real cumprimento.

Ressalta-se, todavia, que a audiência pública⁶⁶ não irá necessariamente vincular o administrador ou legislador em sua decisão final. Logo, caso se opte por decidir de forma diversa de entendimento prevalente em audiência, isso não resulta, precisamente, em desrespeito ao regime participativo. Conforme os dispositivos estudados, a audiência pública funciona como momento para ampliação do debate com disseminação da informação e o conhecimento de posições divergentes sobre o tema, tornando a abordagem do problema mais rica e complexa. A autoridade pública, ao decidir, deve considerar o que foi registrado na ata da audiência pública e apresentar justificativas para seguir ou não o que foi produzido na instância de participação⁶⁷. Pode-se registrar o exemplo em que na audiência pública prevaleceram demandas que culminavam na violação de direitos fundamentais ou na disponibilidade do interesse público, estando a autoridade pública plenamente legitimada para decidir de forma diversa. Sobre a temática, posicionou-se Gustavo Henrique Justino de Oliveira (1997, p. 278):

Salvo disposição legal em contrário, o resultado da audiência pública inserida nesta fase processual não vincula os órgãos públicos. É que a participação popular levada a efeito teve a finalidade de possibilitar a manifestação de opiniões, propostas e, sobretudo, informar Administração e cidadãos.

Em procedimentos em que a audiência pública é facultada, como no artigo 32 da Lei n. 9.784 de 1999, é licito dizer que há maior margem de discricionariedade para a autoridade administrativa seguir ou não o que foi ali decidido, uma vez que lhe é facultada a possibilidade de realizá-la. Em outros casos, como no artigo 40 do Plano Diretor, não poderá o Poder Público, simplesmente, ignorar o que foi apresentado pela sociedade civil, devendo acolhê-lo ou apresentar argumentos capazes de contrapor o princípio participativo para justificar a decisão contrária. Como na lição de Binenbojm (2006, p. 16), há diferentes níveis de vinculação e a discricionariedade é um espaço carecedor de legitimação. Logo, a rejeição de entendimento que prevaleceu em audiência pública deve acontecer de forma justificada e não arbitrária.

⁶⁶ Para Daniela Campos Libório Di Sarno (2007, p. 59), a finalidade mediata das audiências é garantir a participação da população diante do processo decisório do poder político. Já a imediata é ter como resultado “o conhecimento, por parte do Poder Público, dos questionamentos, dúvidas e eventuais elementos novos que possam atingir o projeto debatido”.

⁶⁷ Art. 162, §2º, da Lei Orgânica do Município dispõe sobre o dever de motivação dos atos administrativos no âmbito municipal.

Além do mais, outra questão ainda mais delicada no dever de instituição da gestão participativa consiste na criação de conselhos de participação social. Nesse ponto, o Estatuto da Cidade não estipulou nenhum prazo ou uma vinculação para a criação de conselhos de tal natureza. Já a Lei Orgânica Municipal enumera uma diversidade de Conselhos, muitos que, quando criados, deverão possuir natureza deliberativa, mas condicionou sua existência à criação de legislação que regule seu funcionamento. Tais conselhos deveriam ter sido regulamentados até 31 de dezembro de 2008, o que não foi integralmente cumprido. Alguns deles foram regulamentados, como o Conselho Municipal de Transportes Urbanos, de natureza apenas consultiva, mas que, a despeito da legislação regulamentar, se encontra inativo. Quanto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deverá possuir competência decisória para casos especificados na legislação, previsto tanto na Lei Orgânica quanto no Plano Diretor de Fortaleza, persiste sem regulamentação, muito embora tenha sido determinado prazo em ambos os instrumentos legais. Entretanto, há muito superados e sem qualquer perspectiva de cumprimento.

A instituição de conselhos de participação é um ponto sensível na temática da gestão democrática da cidade. Diferentemente das audiências públicas, que acontecem em caráter pontual com fins bem específicos, os conselhos são caracterizados pela continuidade da participação e pela maior abrangência dos temas tratados. Não raro, eles são vistos como inconvenientes pelos representantes constituídos e são alvos de tentativa de aparelhamento. Algumas das críticas a eles direcionadas apontam o esvaziamento do Legislativo Municipal, uma vez que caberia aos vereadores serem a “voz” da população cidadina (ROCHA, 2011, p.183). Entretanto, tais argumentos são frágeis diante da circunstância de que os conselhos atuam no limite do estabelecido pela legislação, não podendo, assim, desrespeitar as demais disposições componentes da ordem jurídica municipal, o que contraria mais projetos individuais de poder do que propriamente a instituição do parlamento. Além do mais, suas decisões, que seriam pautadas de caráter administrativo, estão submissas à autotutela administrativa, ou seja, o Chefe do Executivo, ao vislumbrar ilegalidade ou inconstitucionalidade, poderá revogar a decisão⁶⁸.

⁶⁸ As claras limitações ao poder de atuação dos Conselhos revelam quão distante a ideia de democracia previsto no Direito positivo está das ideias de democracia popular e autogestão de Lefebvre, Harvey e dos movimentos sociais.

Quanto aos conselhos não regulamentados ou inativos, o direito pátrio tem poucas ferramentas para combater a omissão. Pode-se, como alternativa, propor regulamentação por lei de iniciativa popular ou buscar a anulação de atos administrativos que demandariam, no processo desenhado pelas leis municipais, como a Lei Orgânica e o Plano Diretor, a concordância e a aprovação de Conselho não regulamentado pelo Poder Público municipal⁶⁹. Seria possível, em último caso, ciente das dificuldades dessa demanda, ingressar-se com Mandado de Injunção coletivo por omissão que tornaria inviável o exercício de prerrogativas inerentes à cidadania⁷⁰.

Em resumo, observa-se que as soluções jurídicas aptas a combater o descumprimento dos preceitos de gestão democrática da cidade são variáveis, abrangendo desde os casos citados de improbidade administrativa, em que a construção da resposta normativa é facilitada por indicações expressas do legislador, até a possibilidade de invalidar atos e procedimentos administrativos e legislativos que descumprirem etapas participativas previamente estabelecidas na Constituição, em legislação federal e/ou municipal de hierarquia superior. Isso demandará um maior esforço do aplicador da norma para encontrar formas de implementação. O recurso à função jurisdicional que visa à efetivação dos preceitos de participação mostra-se uma alternativa legítima e importante para a consecução de tal objetivo, mas que não pode deixar de desconsiderar pontos problemáticos como a verificação processual do respeito à participação, a morosidade do judiciário e a judicialização da função política.

3.2 A gestão democrática no plano diretor participativo de 2009: criação, implementação e revisão

A busca por remediar o caótico processo de urbanização que marcou a expansão das cidades brasileiras, na segunda metade de século XX, resultou na

⁶⁹ Como ocorreu em Brasília quando sentença do magistrado da 3ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, em face de Ação Civil Pública proposta pelo MPDFT, anulou todos os atos praticados pelo Conselho de Planejamento Territorial Urbano em decorrência dos integrantes do Conselho serem indicados pelo governador do Distrito Federal e não por eleição, em flagrante violação ao preceito de gestão democrática da cidade. Processo n. 2012.01.1.193724-4.

⁷⁰ Toshio Mukai (2013, p.66) defende hipótese de ingresso com mandado de injunção no caso de não criação do plano diretor por este envolver, dentro da sua configuração constitucional e infraconstitucional, mecanismos necessários para o exercício da cidadania.

reiterada cobrança por planejamento⁷¹, instrumento consagrado tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Cidade. O termo planejamento, tão usado em discursos oficiais, políticos e acadêmicos, traz na sua essência a esperança de uma urbanização mais adequada e racional para garantir o bem-estar dos cidadãos e a função social da cidade.

É salutar evidenciar que invocar um planejamento consiste em superar improvisos, incoerências e ineficiências. É assumir o tema com a complexidade que ele carrega e estar disposto a encará-lo de maneira franca e transparente, consubstanciando-o em um processo que deve aliar a técnica científica com a fixação democrática e pública dos objetivos (SILVA, 2010, p. 87).

Na configuração dada pelo Direito brasileiro, o planejamento urbano deve ser conduzido, em especial, pelo Poder Público, mas a sua formulação deve ocorrer de forma democrática e participativa com o reconhecimento expresso da legitimidade dos cidadãos em construir a realidade na qual estão inseridos. Nesse sentido, leciona com clareza José Afonso da Silva (2010, p. 108):

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.

Em sua formulação, o planejamento deve estar atento a uma série de fatores, tais como: diagnóstico dos problemas físicos, econômicos e sociais existentes⁷², prazos razoáveis, metas exequíveis e sujeição a uma revisão permanente. De tal modo, um planejamento não deve congelar uma situação histórica, mas deve-se estar sempre atento às transformações e buscar processá-las dentro de suas diretrizes.

Dentro da concepção de planejamento como instrumento de política urbana, cabe ao Plano Diretor o papel de amplo destaque, tendo base constitucional no artigo 182, parágrafo primeiro. Seguindo a determinação do constituinte, esse plano será aprovado por lei, medida que visa conferir a legalidade⁷³ e

⁷¹ Cobrança que, conforme visto na introdução, pode representar uma abordagem reducionista da problemática urbana.

⁷² A esse respeito, conferir crítica de Marcelo Lopes Souza (2010, p. 96 e ss.) sobre o planejamento que dispensam um sólido diagnóstico da realidade social e territorial, servindo como mero amontoado de conceitos que justifiquem decisões políticas anteriormente tomadas.

⁷³ A natureza legislativa do Plano Diretor enreda algumas complicações como a tradução em lei de um planejamento técnico e complexo, contendo não apenas a linguagem tradicional, mas mapas

institucionalidade para as suas disposições, além de contribuir, entre outros fatores, para: a) possibilitar a atuação da administração pública em prol de sua efetivação, uma vez que está adstrita, por força do artigo 37 do texto constitucional, ao princípio da legalidade; b) contribuir para a persistência do plano e a vinculação dos diferentes governos municipais às suas disposições, pois encontrar-se-á institucionalizado e não substituído por ocasionais planos de governo; c) conferir maior segurança jurídica aos cidadãos, uma vez que toda ação de planejamento repercutirá nos direitos ou expectativa de direitos da população, reduzindo espaço para ações arbitrárias.

Resta claro, portanto, que o Plano Diretor participativo dotado de juridicidade não resulta, necessariamente, em uma medida socializante contra os direitos de propriedade na cidade, como contestadores do processo podem eventualmente afirmar. Ao contrário, o extenso cuidado em respeitar um devido processo legal público e aberto à participação dos proprietários concede a esse grupo ampla possibilidade de defesa de seus interesses, muitas vezes, ocupando com maior eficácia e articulação os espaços de participação criados, como também afastando as vias institucionais da gestão democrática da política urbana de qualquer ideal de autogestão, como proposto por Lefebvre, ou democrático popular, sugerido por Harvey.

Basta um rápido olhar para constatar a inconsistência do argumento que alega arbitrariedade na definição da função social da propriedade imobiliária urbana. Da Constituição Federal ao Estatuto demoraram 13 anos para a regulamentação do capítulo da política urbana. Depois desse período, conferiu-se prazo de cinco anos, amplamente desobedecido pelas municipalidades, para elaboração dos planos diretores que foram abertos à contestação, muitos dos quais legaram a regulação dos instrumentos de combate à especulação à legislação posterior específica. Além disso, os instrumentos de combate contam com prazos razoáveis para regularizar a

também. Além disso, demanda um maior engajamento popular em sua elaboração. Diante desses fatores, Jampaulo Júnior (2007, p. 216) defende: “Não obstante a controvérsia sobre o tema, entendemos que o projeto do plano diretor, pela sua importância, complexidade e extensão, deve adotar um procedimento mais longo, minucioso e participativo. Tendo em vista essas questões, parece necessário que a Câmara faça previsão do projeto de lei do plano diretor, incluindo audiências públicas onde as várias facções da sociedade possam se manifestar e inclusive ofertar sugestões, que, se acolhidas, poderão utilizar na forma de emendas apresentadas por vereadores ou comissão legislativa”. Em correlação com o objeto desta dissertação, o regimento interno da câmara municipal de vereadores de Fortaleza não estabelece normas específicas.

situação e são aplicados sucessivamente. Por essas razões, não causa surpresa que o enfrentamento da especulação seja tão insuficiente no País.

O Plano Diretor não irá exaurir toda ação planejadora do município, a qual sempre deverá respeitar o comando constitucional do artigo 29, inciso XII, que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Manifestar-se-á também por outros instrumentos⁷⁴, como os planos de governo, planos setoriais (ex: mobilidade, espaços públicos), plano plurianual, diretrizes orçamentárias, plano de desenvolvimento social e econômico, os quais deverão, todos eles, estarem submetidos ao Plano Diretor. A esse respeito, infere-se a lição de Marrara sobre a configuração jurídica dos conceitos de plano e planejamento⁷⁵ (2011, p.9):

O planejamento (em sentido estrito e jusadministrativo) é processo, sequência de atos estatais e privados buscando, ao final, trazer uma estratégia pública para a consecução de finalidades maiores previstas na Constituição ou em leis que regulam as atividades maiores do Estado. O plano, por sua vez, é um dos possíveis resultados desse processo e, geralmente, surge na forma de ato administrativo com grau de vinculatividade variável. Do ponto de vista material ou de conteúdo, o plano constitui um corpo de elementos orientadores da conduta do Estado e de particulares (normas de condutas ou determinações), de elementos matemáticos e de elementos gráficos (tal como mapas, fluxos etc.).

Para melhor compreensão do Plano Diretor e da metodologia participativa na qual ele deve se fundamentar, divide-se seu estudo neste trabalho em três momentos distintos: o da elaboração e promulgação; da implementação; e da revisão. Assim se procede, pois, constata-se que a participação no planejamento não se exaure na elaboração do plano, devendo ser essa permanente, tendo em vista que entendimento diverso consubstanciaria em cenário favorável para a retomada do planejamento centralizado e tecnocrático. Para não se distanciar do objeto de estudo desta pesquisa, a exposição tem por base específica o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, aprovado em 2009, e bem como o sistema participativo que buscou implementar.

⁷⁴ Embora o Direito urbanístico brasileiro não preveja explicitamente o princípio da tipicidade dos planos, assim compreendido como a possibilidade de elaboração apenas daqueles previstos em lei, Mukai defende que tal princípio é inerente a ordem urbanística (2013, p. 77). Victor Carvalho Pinto, por sua vez, lembra que tal princípio é próprio do sistema continental europeu (2011, p.79), necessário para conferir uma coesão dinâmica das normas urbanísticas.

⁷⁵ Concorde-se com autor (MARRARA, 2011, p.1) no sentido de que o estudo do planejamento pelo Direito não deve se resumir à perspectiva do Direito Econômico. Conforme disciplina do artigo 174, o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, contudo essa sistemática não se adéqua ao planejamento urbano, uma vez que o Plano Diretor pode estabelecer normas cogentes sobre a função social da propriedade.

3.2.1 Participação na criação do PDP de 2009

Faz-se notório que ao tempo da consagração constitucional do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana no artigo 182 da Constituição Federal, não havia consenso técnico e político do que caberia dentro deste instrumento e quais seriam seus propósitos. Se a nuvem de indeterminação paira até hoje sobre as cabeças de gestores, planejadores, geógrafos, juristas, urbanistas e cidadãos, ela era, sem dúvida, maior até a promulgação do Estatuto da Cidade o qual estabeleceu que, qualquer variação e amplitude das ações estratégicas cabíveis, as dimensões do direito à cidade e da gestão democrática devem ser atendidas. Essa consequência não foi acidental, pois a mobilização social, especialmente por meio do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, exerceu papel de pressão durante os 13 anos de debate que separam o texto constitucional do Estatuto e contribuiu para, que algumas de suas propostas, apesar da resistência de setores conservadores e de estratégias concessões dos segmentos progressistas, fossem ali consolidadas.

Vencida a etapa de regulamentação infraconstitucional do capítulo da política urbana, que possibilitou regular a busca pela efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade, a atenção se voltou para a construção de Planos Diretores⁷⁶ que refletissem esta meta social, política e constitucional e fizesse com que a década inicial do século XXI abrigasse um amplo movimento de construção e revisão dos planos. Esses foram fortalecidos, especialmente, após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que colocou sua estrutura e atuação institucional direcionada para a consecução de tal fim.

O Ministério das Cidades encabeçou campanha nacional do “Plano Diretor Participativo: cidade para todos”, que visou a estimular e auxiliar na elaboração de novos planos, concedendo-se apoio técnico e financeiro, fomento das atividades de pesquisa nas universidades, material educacional e um banco de

⁷⁶ A ampla produção de planos e a posterior ineficácia desses colocou em evidência a crítica do urbanista Flávio Villaça (2005, *passim*) ao que chamou ideologia do plano diretor, pois atenderia aos interesses de parcela restrita da sociedade, sobretudo às elites, historicamente interessadas nas questões de zoneamento, enquanto nos demais aspectos careceria de qualquer eficácia e operacionalidade. O estudioso afirma que, apesar do prestígio político do Plano, sendo apresentado como salvação da cidade, a sociedade o ignora, produzindo uma legislação desmoralizada. Critica que o apelo aos planos é uma farsa, desenvolvendo uma cortina de fumaça que não desconstrói os mecanismos de produção de segregação socioespacial.

experiência que compartilhasse saberes práticos entre os diversos atores envolvidos no processo (MINISTÉRIO DA CIDADE, 2005, p. 20).

Mas não foi apenas quanto ao suporte institucional que o Ministério das Cidades atuou. Destaca-se que o Conselho Nacional das Cidades⁷⁷, ConCidades, cuja atuação é ligada ao referido ministério, se posicionou por diversas vezes, por meio de resoluções sobre o tema, em especial, no que toca o lento andamento para concreção das diretrizes do Estatuto da Cidade. No dia 03 de setembro de 2004, foram publicadas as resoluções n. 13 e 14 que intentam acelerar o processo de elaboração dos planos diretores. A Resolução n.13 assume tom de recomendação e tem como destinatários os parlamentares do Congresso Nacional, na busca de que estes aloquem recursos de suas emendas parlamentares para a implementação dos planos diretores participativos nos municípios de sua base. Quanto à Resolução n. 14, lança campanha nacional de educação, mobilização e acompanhamento para a formulação dos planos diretores participativos. Por fim, a Resolução n. 34 de 2005 estabelece um conteúdo mínimo para o Plano Diretor que consiste em diretrizes mais detalhadas do que as presentes no Estatuto da Cidade, o que incluiu os mecanismos de participação durante a formulação e implementação do referido Plano.

Os fatos anteriormente mencionados se fazem relevantes para se compreender o contexto em que Luizianne Lins, prefeita eleita de Fortaleza em 2004, retira o projeto do Plano Diretor encaminhado pelo seu antecessor, prefeito Juraci Magalhães (PMDB-CE), reiniciando o processo de discussão e elaboração. Pertencente a um partido historicamente comprometido⁷⁸, ao menos no discurso,

⁷⁷ No período em que as Resoluções foram emitidas, o ConCidades era presidido pelo então Ministro das Cidades Olívio Dutra (Partido dos Trabalhadores), ex-prefeito de Porto Alegre, cidade que se destacou, durante as gestões petistas na década de 90, pelas inovações institucionais orientadas para ampliar a participação popular na gestão pública, o que refletiu no posicionamento pró-participação do Ministério das Cidades durante a gestão Olívio Dutra. Ainda em 2005, data da última resolução aqui mencionada, Dutra é substituído por Marcio Fortes (Partido Progressista), elogiado por ser de perfil técnico e habitual detentor de cargos de segundo escalão, atendendo-se pedido do então Presidente da Câmara dos Deputados Severino Cavalcanti (PP – Pernambuco).

⁷⁸ Embora seja inconsistente afirmar que o Partido dos Trabalhadores protagonizou o movimento pela reforma urbana, não há como negar a convergência entre suas propostas e a dos críticos do processo de urbanização brasileiro. Alguns dos pensadores da crítica marxista à urbanização brasileira que emergiram na década de 70, como Ermínia Maricato e Raquel Rolnik integraram posteriormente os quadros do partido (ARANTES, 2009, p.122). Já na década de 80, a população de Fortaleza elegeu Maria Luíza Fontenelle, primeira mulher prefeita de uma capital brasileira e primeira integrante do Partido dos Trabalhadores a governar uma capital, que colocavam a ideia de administração popular como carro chefe do seu governo (PINTO, 1992, p.12). Sobre o papel do Partido dos Trabalhadores nesse contexto, analisa Carlos Vasconcelos Rocha (2011, p. 172): “Ao lograr êxito em várias eleições para diversos governos municipais, antes de alcançar a presidência da

com gestões municipais participativas, Lins breca o processo iniciado pela gestão anterior sobretudo pelo procedimento antidemocrático, não havendo, inicialmente, discordâncias quanto ao conteúdo, pois este pouco fora debatido.

Contudo, o primeiro ano de seu governo pouco avançou nas discussões do Plano Diretor, apenas focou o viés democratizante da gestão nas experiências do orçamento participativo. Nesse ínterim, a pressão da sociedade civil cresce, mediada especialmente pelo Núcleo de Habitação e Meio Ambiente, e, em 2006, o processo é reiniciado sob coordenação da Secretaria de Planejamento e contando com um Núcleo Gestor do Plano Diretor integrado por Poder Público e Sociedade Civil. Com base na pesquisa de Machado⁷⁹ (2011, p. 298 e ss), elenca-se os seguintes passos no processo de elaboração do Plano:

- a) Capacitação e reuniões internas à prefeitura;
- b) Leituras comunitárias e capacitação da população entre fevereiro e abril de 2006;
- c) 14 audiências públicas territoriais em áreas de participação previamente delineadas para o orçamento participativo entre maio e junho de 2006;
- d) Fórum “Cidade que Queremos” em 30 de julho de 2006;
- e) Congresso do Plano Diretor de Fortaleza, reunindo delegados eleitos nas audiências públicas territoriais em fevereiro de 2007,
- f) Entre junho de 2006 e novembro de 2008, realização de reuniões temáticas;

Em março de 2008, o projeto é entregue à Câmara de Vereadores de Fortaleza, onde foram realizadas mais 16 audiências públicas com a presença dos membros do Legislativo e Executivo municipal. A configuração das Audiências Públicas foi definida de forma centralizada pelo Legislativo e em desconsideração

República, o PT empenha-se na difusão de gestões participativas e utiliza-se disso como marca do partido junto ao eleitorado. Se o partido não monopoliza a defesa de instituições participativas, podemos dizer que, em conjunto com outros partidos menores de esquerda, é protagonista na institucionalização de espaços de participação da sociedade civil em decisões públicas.”

⁷⁹ Narrar todo o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de 2009, embora não seja incompatível, exorbitaria a ênfase que se busca neste trabalho, qual seja, a de apresentar a participação da população na gestão democrática de Fortaleza de forma permanente e continua a partir dos instrumentos juridicamente instituídos e não em um dado período da história do município. Para uma competente abordagem, descritiva e crítica, do processo de elaboração do referido plano, conferir (MACHADO, 2011, passim).

aos demais agentes sociais e políticos envolvidos (MACHADO, 2011, p. 266). Em acréscimo, os debates se deram de forma sumária e fragmentada, não se aprofundando em uma diversidade de questões como a indicação de ações mais concretas, optando-se por uma linguagem mais genérica e acentuando-se a liberdade de conformação dos legisladores em relação ao que era produzido pelas audiências, caracterizando-as como informativas (MACHADO, 2011, p. 375).

Depois de algumas alterações na passagem pela Câmara de Vereadores, o projeto foi aprovado e promulgou-se a Lei Complementar n. 62 de 2009. Esse projeto ficou conhecido como o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e está até hoje em vigência. A aprovação veio apenas no início do segundo mandato da prefeita Luizianne Lins, depois de um longo processo de três anos de construção, quase oito anos após o Estatuto da Cidade e 20 anos após a promulgação da Constituição Federal. Em tal Plano, as diretrizes incorporam os valores da reforma urbana e o direito à cidade, estabelece um novo zoneamento para a urbe, apresentando zonas de ocupação consolidada, de interesse social, de dinamização, de orla, macrozona de proteção ambiental, entre outros. Também indica os instrumentos de política urbana cabíveis em cada zona e os índices de permeabilidade e aproveitamento (mínimo, básico e máximo), altura máxima e a instituição de um sistema municipal integrado de planejamento urbano, gestão e participação democrática e de desenvolvimento sustentável.

Todavia, apesar do longo trabalho empreendido na elaboração do plano, muito restou por fazer, como dispõe o artigo 305 da Lei Complementar, tais como: a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, cuja criação deveria ter ocorrido no prazo de seis meses, após a aprovação do Plano Diretor; lei de uso e ocupação do solo (prazo de dois anos), lei que especifique os empreendimentos geradores de impacto (prazo de um ano), lei que estabeleça a alíquota do IPTU progressivo no prazo de seis meses, entre outros, o que revelou a dilação de questões essenciais para a cidade.

A partir das informações apresentadas e dos eventos narrados, depreende-se algumas conclusões.

Embora as imperfeições procedimentais que qualquer avaliação rigorosa possa encontrar durante o procedimento de formulação do Plano Diretor de Fortaleza, é forçoso reconhecer que se tratou de momento mais aberto, descentralizado e democrático na gestão urbana e que houve participação de

movimentos sociais, iniciativa privada, comunidade acadêmica, lideranças partidárias e esforço de parte da burocracia municipal para inaugurar um diálogo com a população. Diante de uma tradição pouco participativa, essa mínima abertura já é elogiável.

De modo análogo, não se pode descurar que o plano diretor é apenas uma etapa do processo de planejamento e construção da cidade, demandando uma permanente mobilização da sociedade civil para que venha a ser regulado, implementado e revisto de maneira democrática.

Não apenas a regulamentação legislativa exigida pelo artigo 305 deverá ser participativa, mas a própria interpretação das normas do Plano, a fixação de prioridades e o controle de empreendimentos públicos e privados, com impactos na vida da cidade, deverão contar com mecanismos institucionais de participação sob pena de que um plano democraticamente elaborado seja executado de forma arbitrária ou, como se depreende da realidade municipal, ignorado.

A omissão política e administrativa para implementar uma gestão democrática por parte dos governos municipais se revelará tão perversa que o moderado êxito da elaboração participativa será obscurecido pelos fatos subsequentes da política urbana de Fortaleza como a ineficácia do plano diretor⁸⁰ e a sua “derrogação” informal em favor da Matriz de Responsabilidade da Copa e outros projetos especiais, desenvolvida e implementada pelas elites econômicas e políticas locais, nacionais e internacionais, os quais fundamentam a análise na subseção seguinte: participação na implementação.

3.2.2 Participação na implementação

A cidade, enquanto obra humana que é construída e desconstruída, consciente e inconscientemente, todos os dias, não pode ser congelada em um instante. Pelo contrário, abriga uma complexidade de processos, atos, desejos e intenções que paulatinamente vão se inscrevendo na formação do espaço social urbano.

⁸⁰ Ao realizar avaliação do próprio governo, Luizianne Lins (2016, p. 243) não menciona o processo participativo e o consequente Plano Diretor produzido em sua gestão, demonstrando que, apesar da importância constitucional do mesmo, este não pautou as práticas de gestão.

Diante disso, as atividades de planejamento e de gestão democrática da cidade devem ser inseridas nessa processualidade, interagindo, controlando e recepcionando os estímulos e valores existentes na sociedade urbana. As idealizações em torno do direito à cidade, justiça social e reforma urbana não irão encontrar qualquer efetividade enquanto não for direcionado um esforço em sentido ao real e ao contingente. Em outras palavras, o plano diretor, enquanto instrumento de política urbana considerado isoladamente, não se basta. Não se necessita de mais um “plano de gaveta”. Afirmção que beira ao truísmo, mas que, diante do sistemático desrespeito, parece demandar argumentos que a sustente.

Inicialmente, enquanto norma jurídica, não há no Plano Diretor forma linguística que torne suas disposições claras a ponto de dispensar qualquer atividade interpretativa (HART, 2012, p. 164; KELSEN, 2000, p. 271). Interpretação esta que não irá revelar a intenção original do planejador, mas contribuirá para a construção do sentido prático da norma a incidir sobre as ações do Poder Público, empreendedores e qualquer um que atue sobre a ordem urbana. Ademais, uma norma democraticamente elaborada pode ter uma aplicação antidemocrática. Enfim, uma regra construída para viabilizar a efetivação do direito à cidade pode ser desvirtuada.

Em segundo lugar, enquanto técnica de planejamento e urbanismo, o Plano Diretor depende de ações e decisões executivas que, efetivamente, o implementem, a fim de dar concreção às suas disposições. Sem a intenção de incidir sobre o real, não haveria justificativa para planejar, bastando que governantes e sociedade civil contemplassem os ideais de uma cidade justa, ordeira e próspera. Sobre a relevância do instante da execução, leciona Saboia (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.

Como consequência, pode-se afirmar que as disposições em torno da gestão democrática da cidade não podem se esgotar na participação quanto à formulação do Plano Diretor. Com ainda mais razão, assevera-se que, para a concreção do princípio democrático faz-se necessário que essa participação se dê de forma permanente sobre o processo de implementação desse Plano.

Atento a essas circunstâncias, o Plano Diretor Participativo de 2009 estabeleceu sistema municipal integrado de planejamento urbano, gestão e participação democrática e de desenvolvimento sustentável de Fortaleza 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 imanente a tais objetivos é a de um processo de acompanhamento, contestação e debate público permanente sobre questões, prioridades, investimentos e projetos que interfiram na política urbana negando-se a ser resumido no processo eleitoral, na participação em formulação de planos diretores e em mecanismos extraordinários de expressão da soberania popular, como plebiscitos e referendos. Vê-se que isso demanda uma participação permanente e é em atendimento a essa circunstância que se propôs o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

3.2.2.1 O caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

Dentre os instrumentos de gestão listados no PDP, foi dado protagonismo ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), cuja previsão de criação e atuação consta igualmente na Lei Orgânica do Município (art. 203), classificando-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, 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 do CMDU se propor como um espaço de deliberação aberto, franco, igualitário e permanente entre Poder Público, mercado e sociedade civil, trazendo à luz da opinião pública diversos fatores que determinam as decisões sobre a política urbana municipal. Sua principal vantagem em relação às técnicas, como plebiscitos e referendos, consiste no ganho cognitivo e de convencimento que pode ser gerado dentro de seu funcionamento, pois informações e razões devem ser trazidas à tona na atuação do Conselho, enquanto os mecanismos citados podem ser decididos por fatores marginais, a saber a redação das alternativas e a popularidade/impopularidade do gestor.

O segundo argumento em defesa da constituição de conselhos como o CMDU consiste na sua colaboração para integração das políticas setoriais, a título de exemplificação a habitação, a mobilidade, o saneamento, o 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 ousou ao indicar um conselho paritário, deliberativo e com tantas atribuições, pecou por adiar, mais uma vez, sua criação, postergando-a para uma lei específica a ser editada no prazo máximo de seis meses (art. 305, VIII), o que não ocorreu até o presente. Essa estratégia dilatória quanto ao CMDU apresenta efeitos nocivos permanentes, já que não aproveitou o efeito mobilizador do processo de formulação do Plano Diretor e criou um vácuo institucional quanto a espaços de participação na política urbana que se

fez sentir com mais força na execução dos projetos para a Copa do Mundo FIFA 2014.

Outrossim, o descaso com a regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano se revela ainda mais intenso ante a postura incoerente e improdutiva dos poderes constituídos municipais, como se pode ver nos eventos abaixo mencionados.

A Lei Complementar Municipal n. 101 de 2011 alterou a denominação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para Conselho da Cidade (CONCIDADE). Porém, no momento da sanção por parte do Executivo, a então prefeita Luizianne Lins vetou a alteração, permanecendo a nomenclatura original (Diário Oficial do Município, 20 de novembro de 2012).

Mas a batalha pela 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 texto resistiu apenas por dois anos, sendo modificado pela emenda à lei orgânica n. 12 de 2014 que retornou a denominação “Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano”.

A falta de clareza se revela em outro estranho capítulo de sua história. Em 2014, foi promulgada a Lei Ordinária municipal 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.

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, porém já supera os sete anos.

A citada Comissão permanente foi criada em 1995 (Lei 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 8047). A sua formação conta com 12 representantes do Executivo municipal, 1 integrante do Legislativo municipal, 1 vaga para o Departamento Estadual de Trânsito, 1 vaga para o sindicato das empresas de transporte de passageiro, 4 vagas para entidades profissionais, 3 vagas para o setor econômico, 1 vaga para as instituições de ensino superior e 1 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 sub-representada a grande massa excluída da capital cearense.

A respeito dos conselhos municipais de política urbana, o Conselho Nacional das Cidades recomendou por meio da resolução n. 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 Cidade⁸¹, 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 revela uma baixa representatividade dos movimentos sociais, uma prevalência de representantes advindos dos poderes públicos municipais e estaduais e uma reduzida capacidade decisória. A situação se agrava, política e juridicamente, com a consideração do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

3.2.2.2 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

Outro instrumento integrante do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática consiste no Fundo Municipal de

⁸¹ 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.

Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), cuja previsão consta no artigo 288, inciso III, alínea a, tendo como função administrar recursos destinados para ações promotoras de desenvolvimento urbano e justiça social na cidade de Fortaleza.

Segundo o artigo 289, a gestão dos fundos integrantes do citado sistema deveria compreender a gestão democrática por meio da participação da população. Todavia, não foi essa a configuração dada pelo Poder Público municipal por meio da lei 10.211 de 2015.

O artigo 5º, por sua vez, que regula o Conselho Gestor do Fundo, todos os seus integrantes serão representantes dos quadros da administração: secretarias de meio ambiente e urbanismo, de conservação e serviços públicos, infraestrutura, finanças e orçamento, planejamento e gestão. Ou seja, flagrante violação ao disposto pelo Plano Diretor.

Cabe ressaltar 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). Em outras palavras: recursos provenientes da captação da mais valia, obtida pelos empreendedores privados e que deveriam ser submetidos à gestão social e participativa tal como proposto na agenda urbana da ONU, pelo Fórum Social Mundial e nas proposições de David Harvey.

Ao estabelecer o conselho gestor do FUNDURB, que desconsidera a participação e a contribuição da sociedade civil em desrespeito ao que consta no Plano Diretor, o Poder Público municipal deixa transparecer sua desconfiança e resistência quanto à ideia de gestão democrática da cidade, em contraposição aos discursos oficiais e textos legais, apresentando uma postura pouco sincera do ente municipal e contribuindo para o ceticismo dos cidadãos (conferir 4.1 *infra*).

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 (SOUZA, 2010, p.300), 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.

3.2.2.3 *Entre alterações textuais e a inobservância dos poderes públicos*

A desmobilização política e social, após a promulgação do Plano Diretor, fez-se ainda mais sentida diante dos rumos tomados pela política urbana nos anos posteriores à sua edição. Somente o Plano Diretor foi emendado em duas ocasiões e com finalidades estranhas aos interesses dos excluídos da urbanização da capital cearense.

A supracitada Lei Complementar n. 101 de 2011⁸² tramitou sem qualquer procedimento especial quanto à participação em sua elaboração. A referida Lei Complementar buscou alterar 17 dispositivos do Plano Diretor, muito dos quais foram vetados devido às incertezas que envolviam a denominação do CMDU. Entre as normas alteradas, estão informações sobre localizações de diversas zonas da cidade, bem como parâmetros urbanísticos na zona de orla, especificamente nos trechos da Monsenhor Tabosa e do late Clube.

Outra alteração foi realizada por meio da Lei Complementar n. 108 de 2012⁸³ que alterou o artigo 126 do Plano Diretor que regulamenta a Zona Especial de Interesse Social do tipo 1, cujo escopo consiste em realizar empreendimentos de habitação social e regularização fundiária. Com a nova regulamentação, vazios urbanos classificados como propriedade urbana regular localizados dentro do polígono demarcado são excluídos da ZEIS-1 e passam a ser conformados pelos padrões urbanísticos genéricos de sua zona, restringido, de pronto, um instrumento que sequer foi executado na cidade.

Se o plano contou, durante a sua elaboração, com o engajamento da sociedade civil, ainda que de forma imperfeita, o mesmo não ocorreu nas supracitadas alterações, em flagrante desrespeito ao dever constitucional de incluir associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, Constituição

⁸² Na descrição de Vieira (2013, p. 96): “Com efeito, somente uma audiência pública foi realizada a fim de discutir o Projeto de Lei com a sociedade. E isso porque houve pedido do Vereador João Alfredo nesse sentido. Não fosse assim, a população de Fortaleza não poderia ter tido acesso algum à discussão que ocorria nas Comissões da Câmara”.

⁸³ Igualmente, invocamos o relato de Vieira (2013, p. 111): “Quanto a este ponto, fazemos as mesmas observações emitidas no ponto 3.2.4, ressaltando a infelicidade da Câmara Municipal e da Prefeitura em terem incorrido na mesma ilegalidade uma vez mais, ao não terem colocado à disposição da análise da população mais um projeto de alteração do Plano Diretor, sobretudo um relativo a ponto tão sensível como são as ZEIS, instrumentos jurídicos em torno dos quais se deram os principais debates quando das audiências públicas para elaboração do PDPFor, em 2008. Assim como ocorreu durante a tramitação do projeto de lei que originou a LC nº 101/11, coube ao mandato do Vereador João Alfredo requerer a realização de audiência pública a fim de discutir, minimamente, as modificações desejadas pela Prefeitura”.

Federal), à obrigatoriedade de inclusão dos cidadãos na elaboração e implementação do Plano Diretor (art. 40, §4º, I, do Estatuto da Cidade) e à participação da população na gestão da política urbana (art. 286 do Plano Diretor), além dos princípios da soberania popular e gestão democrática da cidade constantes na Lei Orgânica do Município.

Além das alterações formais operadas no texto do Plano Diretor, a principal violação ao qual foi submetido consistiu na condução da política urbana municipal de forma apartada e em desconsideração às suas disposições. Dentro dessa afirmação, não há como não destacar as ações de execução das obras da Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo de 2014.

Conforme o Anexo A da Matriz de Responsabilidade, assinado em 13 de janeiro de 2010, os governos estadual e municipal se obrigam a executar uma série de obras de grande impacto na cidade de Fortaleza como o Veículo Leve sobre Trilhos Parangaba–Mucuripe (governo do estado); reestruturação da Via Expressa (governo municipal); o *Bus Rapid Transit* nas avenidas Dedé Brasil (atual Silas Munguba), Alberto Craveiro e Paulino Rocha (governo municipal); e as estações Padre Cícero e Montese (governo estadual); Reforma da Arena Castelão (governo estadual). Se tratadas especificamente, as intervenções acordadas pela Prefeitura de Fortaleza englobaram, juntas, uma previsão de custo de R\$ 226 milhões reais, os quais incluíam R\$ 48,8 milhões de reais em desapropriações.

Entre as obras previstas na Matriz de Responsabilidade, a mais polêmica foi, sem dúvidas, a que envolve o Veículo Leve sobre Trilhos, a cargo do Governo do Estado do Ceará⁸⁴. Seu projeto original previa o investimento de R\$ 265,5 milhões de reais, contando com um traçado que atravessaria 22 bairros e 12,7 quilômetros de extensão, o que ocasionaria a remoção de 3500 famílias de suas moradias (OBRA do Metrofor na via expressa gera polêmica, 2010). O projeto e os seus impactos sociais foram questionados pela população atingida:

As famílias afetadas questionam a localização do conjunto habitacional, pois, em alguns casos, dista mais de 15 km do local em que vivem atualmente. Lembram a existência de inúmeros imóveis vazios nas proximidades de onde residem, inclusive alguns deles gravados pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza como Zona Especial de Interesse Social do tipo 3, que deveria servir para construção de habitação de interesse

⁸⁴ Sobre Política Urbana, dispõe a Constituição do Estado do Ceará: “Art. 289. A execução da política urbana está condicionada ao direito de todo cidadão a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança”. (destacado).

social e habitação de mercado popular (RODRIGUES E FROTA, 2015, p. 90-91).

Após pressão e questionamentos de moradores, Defensoria Pública Estadual⁸⁵, Ministério Público Federal e advogados populares, o projeto foi modificado para reduzir o impacto sobre as famílias ameaçadas de remoção, somando-se, agora, 1700 famílias, segundos dados da Companhia Cearense de Trens Metropolitanos (METROFOR). Se prevalecente a proposta inicial, 1800 famílias a mais seriam removidas, o que mostra os graves custos sociais ignorados pelo Governo do Estado.

A remoção e o reassentamento das famílias violam uma série de disposições da legislação municipal. O artigo 191 da Lei Orgânica do Município estipula que processos de remoção devem contar com a concordância de 2/3 dos moradores, devendo o reassentamento ocorrer no mesmo bairro, o que efetivamente não integra os planos do Governo Estadual para região e contrariam os direitos à moradia e à participação na formulação da política urbana, em outras palavras, violam o direito à cidade dos moradores ali localizados.

Conforme o projeto oficial, o reassentamento das famílias ocorrerá no conjunto habitacional “Cidade Jardim”, localizado a 15 quilômetros das áreas de remoção. Interessante notar que o local destinado a receber o conjunto habitacional, além de representar o deslocamento para a periferia da cidade, integra uma região classificada pelo Plano Diretor Participativo como Zona de Ocupação Restrita⁸⁶. A esse respeito, avaliam Rodrigues e Frota (2015, p.94):

Com relação ao local do reassentamento inicialmente proposto no Bairro Prefeito José Valter, trata-se de uma Zona de Ocupação Restrita (ZOR), caracterizada pelo PDPFor, em seu art. 107, como uma área de ocupação esparsa, com carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados. Em razão da precariedade da infraestrutura disponível, o Plano Diretor determina que naquela zona a ocupação do solo seja contida, inibindo a expansão urbana.

⁸⁵ Ingressou com Ação Civil Pública n. 0178393-19.2011.8.06.0001, tramitando na 9ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza, na qual invoca os direitos fundamentais à cidade e à moradia” (fls. 64), e requer, entre outros pedidos, a suspensão da licença prévia do projeto, o condicionamento do processo de licenciamento à realização de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e licença urbanística, suspensão da licitação da obra, previsão de medidas mitigadoras condizentes com a legislação urbanística municipal.

⁸⁶ Opção de reassentamento que motiva a crítica de Viana (2015, p. 371): Observa-se que as constantes obras em função do “progresso” sempre rebatem na vida da população de baixa renda que constantemente é removida para locais mais distantes da centralidade, uma população que vive sempre às margens e que quando a infraestrutura chega nunca consegue usufruir porque é retirada de forma autoritária da sua localidade”.

Portanto, a construção do Conjunto Cidade Jardim, com mais de cinco mil unidades habitacionais, claramente desrespeita a legislação municipal.

A subjugação da política urbana de Fortaleza aos interesses relativos à Copa do Mundo não se limitou ao fato do VLT, mas também se fez presente na Lei Complementar n. 76/2010 que instituiu a Zona Especial de Interesse Social tipo 1 no Lagamar, constando que:

Art. 5º - Fica o Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o art. 4º desta Lei⁸⁷, autorizado a, por decreto, **estabelecer exceção** aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justificar, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental **ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza.**

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

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

O que se extrai dos fatos e das análises apresentadas é que o Plano Diretor não conseguiu ser traduzido em termos práticos, como também não orientou, efetivamente, a condução da política urbana por parte do Poder Público. Pelo contrário, projetos urbanos continuaram a ser produzidos e realizados sem referência ao Plano e à legislação urbanística destinada a dar-lhe plena exequibilidade. Essa, em verdade, ainda não foi produzida. Por fim, como componente do “esquecimento” do Plano Diretor, suas diretrizes e seus mecanismos, em prol de uma gestão democrática, também se restringem a formulações textuais, sem qualquer esfera institucional criada para efetivá-lo de forma permanente e não tópica. Como decorrência, não há surpresa em constatar que as aspirações em torno do direito à cidade e da justiça social estejam tão longe de integrar a vida de milhões de fortalezenses.

3.2.3 Participação na revisão

O artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, prevê a revisão dos Planos Diretores no prazo máximo de dez anos, norma que é fruto da necessidade de

⁸⁷ Institui o Comitê Gestor da ZEIS 1 do Lagamar.

adequação do Plano às novas exigências sociais, culturais e econômicas da cidade, bem como para proceder a eventuais correções e aprimoramentos que se fizerem necessários.

Em atendimento ao dispositivo legal supramencionado, Fortaleza deveria realizar a revisão do Plano Diretor até o ano de 2019, data esta que se aproxima e começa a despertar algumas dúvidas acerca da realização de uma adequada revisão e de sua pertinência.

Faz-se claro que, depois de um extenuante processo de elaboração, seguido de uma reconhecida ineficácia do Plano, o qual foi e é sistematicamente desrespeitado, não será tarefa fácil mobilizar os diversos atores sociais existentes para participar e colaborar com a revisão, em especial quando alguns de seus instrumentos ainda aguardam aprovação no Legislativo municipal.

Em caso de efetiva implementação dos mecanismos do sistema de acompanhamento e participação, uma cultura de participação poderia ter sido criada e produzida uma série de elementos teóricos e factuais que contribuíssem para uma adequada e pertinente revisão do Plano, baseado no aprendizado que as partes envolvidas teriam no processo permanente de discussão e decisão.

Contudo, os elementos de uma gestão democrática não foram criados, persistindo um processo de urbanização excludente, e por vezes, violento, como se revelam os casos de remoções realizadas por meio de reintegração de posse, os megaprojetos, como o aquário e VLT, e megaeventos, como a Copa do Mundo.

A posição secundária do Plano Diretor é evidenciada, igualmente, pelo fato de que o tema da revisão foi pouco abordado durante as eleições municipais de 2016. Analisando-se os programas eleitorais, os debates⁸⁸ e as sabatinas⁸⁹ realizadas pela imprensa local, durante o processo de pesquisa da presente dissertação, constataram-se raríssimas menções ao Plano Diretor. Por sua vez, os pesquisadores Renato Pequeno e Valéria Pinheiro (2016, p.2) chegaram a seguinte conclusão após análise dos programas de governo apresentados pelas candidaturas:

⁸⁸ Debates da Rede Cidade (24 de agosto de 2016), Nordestv (01 de setembro de 2016) e TV Verdes Mares (29 de setembro de 2016).

⁸⁹ Sabatinas realizadas pela rádio O Povo/CBN com os candidatos João Alfredo (PSOL), Francisco Gonzaga (PSTU), Luizianne Lins (PT), Heitor Ferrer (PSB), Ronaldo Marins (PRB), Roberto Cláudio (PDT) e Capitão Wagner (PR). O Plano Diretor é mencionado pelos candidatos João Alfredo e Luizianne Lins, enquanto o candidato Capitão Wagner confunde a tramitação do projeto da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo como um novo Plano Diretor.

Há desde um posicionamento claro contra a especulação imobiliária e pela utilização dos instrumentos da política urbana, vindo das duas candidaturas de esquerda, até uma completa desconsideração do plano diretor em voga, vindo do candidato que atualmente é prefeito. [...] Há, por parte de alguns candidatos, um tratamento do tema do planejamento urbano apenas a partir de possíveis obras estratégicas, e/ou propostas genéricas aplicáveis à grande maioria das grandes cidades brasileiras. O que é comum a quase todos eles, é a superficialidade no tratamento do tema e da realidade dos problemas urbanos de Fortaleza.

Ante o abandono político do Plano Diretor, faz-se pertinente destacar um processo paralelo de planejamento levado adiante pelo atual governo municipal a cargo do Sr. prefeito Roberto Cláudio (PDT), o plano “Fortaleza 2040”, que promete ser um planejamento estratégico com ambiciosas metas para o município.

Para fins de esclarecimento, em regra, o plano estratégico é referido pelo Executivo municipal como uma fase mais genérica de planejamento do que o Plano Diretor, fazendo uma abordagem global da cidade e integrando variados temas, como urbanização e desenvolvimento econômico. Diante da falta de consenso técnico sobre o que deve ser incluído em um Plano Diretor, em algumas ocasiões esse é desenvolvido de forma ampla tal como o modelo estratégico. O importante, aqui, é vislumbrar que o plano estratégico, em tese, não conflita com o Plano Diretor, sendo mais amplo e formulado, geralmente, em uma fase antecedente (PINTO, 2011), o que demonstra que os conflitos porventura apontados, refletem como esses instrumentos dialogam e colidem dentro da ordem jurídica e administrativa da cidade de Fortaleza.

3.3 Fortaleza 2040

Dando continuidade ao exposto na seção anterior, onde se apontou a desvalorização política e a ineficácia social das disposições do Plano Diretor, apresenta-se aqui o plano que vem atraindo mais esforços e investimentos do Executivo municipal, intentando-se apresentar quais são seus valores e princípios informadores no que se refere à democratização da política urbana.

O Plano Fortaleza 2040 foi lançado em maio de 2014, propondo-se ser um planejamento estratégico⁹⁰ de longo prazo para a cidade, tomando como horizonte o ano de 2040. O plano é justificado pela prefeitura por considerar que Fortaleza pecou até o presente momento quanto ao planejamento, carecendo de um instrumento mais amplo que permitisse articular variadas temáticas como urbanismo, mobilidade e desenvolvimento socioeconômico, e lançasse um plano de ação que integrasse medidas a curto, médio e longo prazo. Assim se expressa uma publicação oficial:

A gestão do prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio (eleito em 2012), identificou como problema público a ausência de planejamento municipal de longo prazo, e o considerou relevante o suficiente para incluí-lo na agenda política governamental. Desta forma, entendeu necessário formular uma política de planejamento que tivesse, como instrumento basilar, um plano mestre urbanístico, integrado aos planos de mobilidade e de desenvolvimento econômico, para um horizonte de 25 anos. A este plano deu-se o nome de Fortaleza 2040 (IPLANFOR, 2015b, p.116).

A confecção do Plano é conduzida, principalmente, pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), autarquia municipal criada em 2012 por meio da Lei Complementar n. 106⁹¹, pela gestão da prefeita Luizianne Lins (PT), para, naquela ocasião, atuar em conjunto com o ainda inexistente Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (art.2º, IV) na implementação e futura revisão do Plano Diretor, possibilitando a articulação entre as secretarias relacionadas à temática da política urbana. Em resumo, visava oferecer suporte técnico e institucional ao Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática.

Em 2013, contudo, a Lei Complementar n. 137 passa vincular o IPLANFOR diretamente ao gabinete do prefeito (art. 7, II). Em 2014, nova lei complementar (n.184) redefine as competências da autarquia, colocando a atribuição de cuidar do planejamento estratégico da cidade, além de não realizar qualquer menção sobre sua vinculação ao hipotético CMDU. O IPLANFOR é gradualmente afastado da função de implementação do Plano Diretor e orientado para o planejamento estratégico a ser desenvolvido na gestão.

⁹⁰ Símbolo das cidadãs ditas modernas e competitivas, inúmeros processos de planejamento estratégicos de longo prazo estão sendo desenvolvidos no País, como São Paulo 2030, Visão Rio 500, Recife 500, Salvador 500, Belo Horizonte 2030 e o caricato Brasília 2060.

⁹¹ Na ocasião, denominado como Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza. A pequena diferença possui efeitos práticos uma vez que atualmente o instituto desenvolve estudos e planos em áreas como desenvolvimento econômico.

Sobre o Plano Fortaleza 2040, ele é dividido nas seguintes fases: diagnóstico denominado “Fortaleza hoje”; visão de futuro denominado “Fortaleza que queremos”; plano de ação com estratégias e proposições, finalizando-se com o estabelecimento de sua institucionalização e modelo de governança. Além do prazo final (2040), o plano estipulará metas de curto e médio prazo para possibilitar contínua avaliação e revisão para os anos de 2017-2020, 2021-2024, 2025-2028, 2029-2032, 2033-2036 e 2037-2040. Contudo, embora o cronograma inicial indicasse a finalização do Plano para junho de 2016, sua apresentação à sociedade só ocorreu em 20 de dezembro do ano citado.

A participação popular na elaboração do Plano foi direcionada na perspectiva de captar opiniões, reclamações e valores que a sociedade fortalezense nutre por sua cidade. Como instrumentos dessa captação ocorreram cadernos de trabalho para respostas de questionário (bairros, políticas públicas e núcleos setoriais), reuniões temáticas (juventude, habitação, empreendedorismo, entre outros), fórum 2040 (outubro de 2015 na Câmara de Dirigentes Lojistas), mapas colaborativos, enquetes e fóruns no site do projeto. Por fim, em julho de 2016, foram apresentadas as sínteses de proposições para serem submetidas a críticas e possibilitar novas sugestões.

Na temática de gestão e governança, foram listados os seguintes mecanismos de participação (IPLANFOR, 2016, p. 98 e ss): ciclo participativo de planejamento e orçamento; audiências públicas; consultas públicas; conferências municipais; participação digital; ouvidorias; canais de atendimento; mesas de diálogos; encontros comunitários; conselho da cidade de fortaleza (consultivo); conselhos participativos territoriais (consultivo e propositivo); conselhos gestores de equipamentos públicos (consultivo/deliberativo); conselhos gestores de fundos públicos (consultivo); conselhos de políticas públicas (deliberativo e consultivo).

Acerca do processo de planejamento Fortaleza 2040, são cabíveis alguns elogios, críticas e questionamentos.

Inicialmente, é de se ressaltar a reintrodução e fortalecimento de um planejamento permanente da cidade, possibilitado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza. Criado na gestão anterior e mantido na atual, trata-se de um exemplo positivo no que diz respeito à continuidade administrativa entre duas administrações com diferenças ideológicas perceptíveis. Em acréscimo, o IPLANFOR permitiu a geração e as reuniões de uma série de informações sobre a cidade, como material

legislativo em matéria urbanística, mapas, pesquisas culturais, sociológicas, entre outras.

Controverso a isso, há espaços para críticas.

A princípio, não há como ignorar a baixa adesão da população de Fortaleza ao processo de planejamento, já que a maior parte dela desconhece o andamento dele. O Plano falha ao tentar estabelecer um diálogo com a sociedade, usando de forma ineficiente as ferramentas de comunicação social (inserções na TV são inexistentes e a atuação nas redes sociais, tímida). Segundo a arquiteta e urbanista Lia Parente, coordenadora geral do Plano, foram 8.000 pessoas envolvidas no processo, algo aproximado a 0,8% da população (FORTALEZA 2040: um plano construído pela população, 2016).

Em segundo lugar, dentro das reuniões que se compareceu na condição de observador, identificou-se um notório domínio do tempo e da palavra pelos representantes do Poder Público, bem como houve restrito espaço para debates e reclamações, além de não tornar público registros ou atas do que ali ocorria, gerando incertezas acerca do acolhimento das sugestões populares. Em muitos casos, como na apresentação da síntese do Plano, no dia 20 de abril de 2015, na Assembleia Legislativa, houve uma longa apresentação conceitual sobre temas do urbanismo, o que poderia ser substituída por uma produção audiovisual em uma plataforma online, permitindo maior alcance do seu conteúdo e menor desgaste para apresentador e ouvintes.

Em terceiro lugar, não há interlocução clara do Fortaleza 2040 com o Plano Diretor. Pelo contrário, este foi ignorado na maior parte das atividades e, quando mencionado, foi alvo de críticas, como as que se seguem (IPLANFOR, 2015, p. 34):

Embora tenha se orientado pela inclusão das participações comunitárias, não realizou o padrão universal desejável, incluindo os autênticos e diversificados interesses devidamente representados.

O PDP-FOR manteve, de certa maneira, o caráter técnico predominante na série de planejamentos urbanos para a capital elaborados nos séculos XX e início do século XXI.

Ao que se pode notar, o quesito participação passa a ser critério de crítica ao Plano Diretor. Contudo, o planejamento estratégico em análise, com a participação de 8000 pessoas, as quais foram no máximo, consultadas, mas sem poder qualquer de decisão, não inclui mecanismos como o Conselho Municipal de

Desenvolvimento Urbano e suas robustas competências fixadas na Lei Complementar n. 62, assim como desconsidera a criação de comitês gestores das zonas especiais de interesse social.

A partir da disposição constitucional, o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana, o qual, por disposição do Estatuto da Cidade, deve conformar os demais instrumentos de planejamento do município. Se existe vício técnico que impeça a execução do Plano Diretor que seja alterado e revisado de forma participativa, mas não eclipsado por um planejamento estratégico ou simplesmente ignorado, como se sua eficácia jurídica dependesse de sua conveniência ou não para a administração pública local.

Em consequência, pode-se perguntar como o planejamento estratégico pretende desenvolver a política urbana sem amparo do Plano Diretor, pois é este instrumento que conforma a função social da propriedade. Vale ser ressaltado que qualquer disposição que incida sobre propriedade e que não seja por ele fundamentada será inconstitucional.

Não se está, neste trabalho, a questionar a competência técnica dos planejadores atuantes, nem a desmerecer as soluções urbanísticas, gerenciais e econômicas propostas, pois envolve elementos que são epistemologicamente estranhos a esta pesquisa. Contudo, o planejamento urbano, em especial após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, não podem ser efetivados em desatendimento às disposições jurídico-constitucionais e político-democráticas.

A quarta e última observação a ser mencionada decorre do entendimento de que o apego aos planos em detrimento de ações de efetivação desses parece indicar um compromisso apenas superficial com uma política urbana empenhada com a modificação do atual estado de coisas e fundada em medidas redistributivas destinadas a combater a vulnerabilidade social.

Para concluir este capítulo e promover encaminhamento para a derradeira parte deste trabalho, levantam-se as seguintes questões: como o plano diretor participativo passa, no prazo de dez anos, ao descrédito de governos e sociedade? Que análises podem ser apresentadas para explicar o predomínio de interesses pontuais – estatais e privados – sobre o direito à cidade?

4 DESAFIOS PRÁTICOS PARA A EFETIVAÇÃO DEMOCRÁTICA DO DIREITO À CIDADE

Conforme visto no fim do terceiro capítulo desta dissertação, foi possível perceber que apesar dos avanços legislativos em termos de previsão de espaços institucionais para participação na gestão da cidade de Fortaleza, não ocorreu uma efetiva implementação destes, ora por omissão do Executivo, ora por ausência de legislação regulamentar. Dessa forma, não houve uma transposição para a realidade política e administrativa da cidade daquilo que dispõe a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor Participativo de 2009.

O diagnóstico da cidade de Fortaleza não é dos mais animadores. Tanto o objetivo político almejado, concreção do direito à cidade de todos os cidadãos, quanto o procedimento supostamente apto para a realização de tal fim, o estabelecimento de uma gestão participativa, encontram-se como aspirações bem distantes da árida realidade social e política da capital alencarina.

Neste capítulo, ter-se-á o propósito de avaliar quais fatores criam obstáculos para a efetivação democrática do direito à cidade em Fortaleza, como também de buscar compreender porque a administração pública municipal possui uma postura pouco sensível à participação cidadã (4.1), bem como as razões do mercado ainda ser o principal agente não estatal que consegue influenciar e interferir nas decisões político-administrativas em termos de política urbana (4.2). Por fim, busca-se avaliar quais fatores contribuem para uma menor participação e pequeno poder de influência da sociedade civil no que diz respeito ao direcionamento da atuação pública para o atendimento das necessidades mais básicas e urgentes dos cidadãos (4.3).

Esta linha de exposição é construída pelo fato do Estado da Cidade indicar governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade como os atores chaves da construção da política urbana (art. 2, III), além da necessidade de se afastar abordagens binárias que resumem os atores sociais em Poder Público e particulares, como ocorre nos desenhos institucionais apresentados pela Comissão Permanente do Plano Diretor e do Conselho da Cidade de Fortaleza (ver 3.2.2.1 *supra*), congregando interesses diversos e conflitantes sob uma mesma categoria.

A exposição deste capítulo será desenvolvida em uma linha mais política e sociológica, não estando adstrito a considerações internas ao sistema jurídico.

Assim se faz, pois se concorda com Raz (2012, p. 281) que “os sistemas jurídicos não são organizações sociais ‘autárquicas’. São aspecto ou dimensão de algum sistema político.”, entendimento ainda mais pertinente em contexto de modernidade periférica (NEVES, 1994b, p. 147).

As conclusões a serem apresentadas se relacionam especificamente à cidade de Fortaleza, contudo não significam estarem alheias e separadas de algumas tendências nacionais e globais que, certamente, exercem influência sobre diversos fatores relacionados à elaboração e à condução da política urbana de Fortaleza. Apresentado e justificado o plano de trabalho, passa-se a expor.

4.1 Administração pública de Fortaleza: gestão urbana fechada e deficiente

Como visto reiteradas vezes nesta dissertação, cabe ao Poder Público o desempenho da atividade de planejamento e controle do espaço urbano, devendo-se orientar pelas diretrizes do direito à cidade e da justiça social. Contudo, o desempenho de tais tarefas parece se desencadear de forma deficiente, em especial quando se trata da atuação da administração pública do município de Fortaleza nesta questão.

Casos como grilagem de terras urbanas, ocupações irregulares, loteamentos clandestinos, construções em desconformidade com as posturas municipais, violação ao patrimônio histórico, invasão em área de proteção ambiental, entre outros, acontecem com frequência e são fatores cotidianos da administração de uma cidade como Fortaleza. Não é gratuito, portanto, que diversos estudos sobre urbanismo apontem para uma cidade legal e outra cidade ilegal⁹², essa comumente maior.

Mas não só dos particulares vêm os desafios para se concretizar o poder público municipal de Fortaleza como principal ente na execução da política pública. Em anos recentes, o município adotou uma postura coadjuvante em relação às atuações do Governo do Estado e do Governo Federal.

⁹² Segundo a arquiteta Regina Costa e Silva, gerente da coordenadoria de urbanismo da prefeitura, 80% da cidade encontra-se marcada por algum tipo de irregularidade urbanística (informação verbal obtida no IX Fórum Adolfo Herbster em 18 de novembro de 2016 no auditório da sede da Federação das Indústrias do Ceará).

O primeiro, por exemplo, em sua tentativa de consolidar Fortaleza como cidade internacional, fez investimentos como o Centro de Eventos e o Aquário do Ceará (este ainda não concluído e com possibilidade de alteração do projeto em virtude de dificuldades orçamentárias), além de manifestar interesse em outras obras megalomaniacas como um complexo composto pela ponte estaiada sobre o rio Cocó e um restaurante mirante⁹³. O Governo do Estado também protagonizou umas das principais polêmicas em matéria de direito à moradia na história recente da cidade durante a execução das obras do Veículo Leve sobre Trilhos, já comentada nesta dissertação (ver 2.2, 3.2.2.3 e 3.2.3, *supra*).

Por outro lado, o Governo Federal, por meio do programa “Minha Casa, Minha Vida”, se tornou o principal promotor e articulador das políticas de habitação popular, executando empreendimentos habitacionais, via de regra, em regiões periféricas, sem infraestrutura urbana e indicados como zonas de ocupação moderada pelo Plano Diretor local, o que futuramente aumentará a responsabilidade do município, a fim de promover a expansão de bens e serviços para essas regiões, o que se acumula com a periferação e segregação das classes mais pobres, sendo flagrante afronta à concepção de direito à cidade (conforme diagnóstico apresentado na introdução).

Logo, como visto, governos do estado e federal substituem a dinâmica da política urbana municipal por projetos definidos e executados de forma centralizada, evidenciando o que foi apontado por Lefebvre (2008, p. 99-100) que a “crise da cidade, cujas condições e modalidades são pouco a pouco descobertas, não deixa de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração urbanas.”

Não é a intenção desta dissertação fomentar uma gestão urbanística que controla todos os detalhes da vida urbana, tirando a espontaneidade e a criatividade das ações conscientes e inconscientes dos cidadãos que compõem a complexa vida urbana de Fortaleza sob a justificação de instaurar uma suprema ordenação racional e científica tal como o urbanismo modernista⁹⁴. O que se quer afirmar é a debilidade institucional do Poder Público municipal de executar satisfatoriamente a política de

⁹³ Complexo de intervenções orçado em mais de 338 milhões de reais.

⁹⁴ Como se observa nessa passagem da Carta de Atenas: “Expressão da dinâmica política, sua duração [sistema administrativo] é assegurada por sua própria natureza e pela própria força das coisas. É um sistema que, dentro de limites bastantes rígidos, rege uniformemente o território e a sociedade, impõe-lhes seus regulamentos e, atuando regularmente sobre todos os meios de comando, determina modalidades uniformes de ação em todo o país.”

desenvolvimento urbano local, marcada por um número insuficiente de servidores⁹⁵, sejam técnicos ou fiscais, diálogo truncado entre secretarias, falta de conexão e coerência entre planos setoriais, fornecimento de informações coerentes e ausência de uma base de dados segura e confiável. Este é um elemento que não pode ser negligenciado em uma abordagem prática do problema ora enfrentado, uma vez que os espaços de participação, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, integrarão a estrutura da administração e dependerão do seu suporte institucional.

Disto decorre que a visão de uma administração pública com base em uma racionalidade estritamente técnico-burocrática em que a administração participa da divisão social do trabalho ao absorver com exclusividade a gestão do interesse público liberando os particulares de qualquer obrigação, não se aplica satisfatoriamente à realidade local, motivando novas maneiras de pensar a governança das cidades. Faz-se imperativo que o Poder Público municipal some forças com a sociedade civil na construção de uma cidade mais humana, sendo esta uma das tônicas das agendas urbanas propostas pelas Nações Unidas anteriormente analisadas (ver 2.3 *supra*).

Contudo, para esse contexto de propaganda falência do estado regulador urbanístico não há apenas uma resposta. Pelo contrário, duas propostas majoritárias são apresentadas. De um lado, a aposta em uma gestão popular com engajamento da sociedade civil para que esta contribua e incorpore o dever de gerir a cidade, somando força política e conhecimentos, científico e popular, em consonância com o ideário da reforma urbana e do direito à cidade (como apresentado em 2.1). De outro, o investimento em uma administração moderna, flexível e gerenciada tal como uma empresa. Mas para compreender a concorrência entre essas propostas, algumas linhas precisam ser escritas sobre a segunda, uma vez que não foi tratada com atenção até este momento.

⁹⁵ O edital n.57 de 2014 abriu seleção pública para a contratação temporária de 30 servidores para a Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Município, enquanto o edital n. 72 do mesmo ano abriu 66 vagas para o Instituto de Planejamento de Fortaleza, o que revela a insuficiência dos quadros da municipalidade.

4.1.1 Abrindo parênteses: dois paradigmas de administração pública.

Em regra, autores de Direito Administrativo⁹⁶ abordam a sucessão de dois paradigmas de atuação executiva do Estado.

A primeira seria a já mencionada burocrática, cujas raízes podem ser identificadas na lógica militar inserida no regime administrativo francês por Napoleão Bonaparte (LOPES SILVA, 2010, p. 193), pautado numa estrutura hierarquizada, autoritária e sem qualquer espaço para a atuação cidadã, sendo o destinatário da atuação da administração classificado como mero súdito, submetido ao seu Poder. A Revolução Francesa e a queda do Estado Absolutista que viria a ser sucedido pelo Estado Liberal burguês não teria alterado, significativamente, o esquema pré-absolutista no que se refere à abertura da função executiva perante a sociedade (BINENBOJM, 2006, p.11), preocupando-se de forma predominante com a atividade legiferante, entendida com a mais alta e decisiva função estatal e que demandava maior atenção. A administração seria mera execução da vontade preestabelecida do legislador.

Contudo, pouco mais de um século foi suficiente para modificar o quadro social, político e econômico no ocidente e na nova configuração revelou-se o impacto fundamental que a atuação administrativa do Estado possui dentro de uma sociedade. Com a ascensão do Estado Social e sua atuação prestacional relativa aos direitos sociais, o século XX foi palco do protagonismo do Poder Executivo, que acumulou cada vez mais poderes normativos e financeiros, com o fito de cumprir suas novas e crescentes obrigações.

A lógica expansiva do Estado Social começaria a ser duramente contestada após as sucessivas crises que sucederam da década de 1970 em diante e colocaram um ponto final em um dos períodos mais prósperos e favoráveis ao capitalismo ocidental, levando os Estados Nacionais a terem que conviver com frequentes períodos de crise econômica e debilidade financeira⁹⁷.

⁹⁶ Em decorrência da existência de princípios e instrumentos próprios, o Direito Urbanístico possui autonomia frente ao Direito Administrativo. Contudo, como acontece via de regra no Direito Público, a execução das suas disposições envolve o regime jurídico administrativo, influenciando este a efetivação daquele.

⁹⁷ Contextualizando as mudanças, Aragão (2005, p.105) reproduz o discurso padrão: “Com a crise de financiamento do Estado na década de oitenta, foi perdida a sua capacidade de financiamento de uma série de obras de infraestrutura e de serviços públicos que, na maioria das vezes, eram prestados através daquelas (rodovias, hidrovias, linhas de transmissão de energia, redes de distribuição de água e de coleta de esgoto, gasodutos, etc.)”.

Reivindicações por uma reforma do Estado que “enxugassem a máquina”, e reduzissem seu tamanho, seu custo, e que esse fosse gerenciado de forma mais flexível e responsável, partilhando responsabilidades com a iniciativa privada, tornaram-se a pauta da elite⁹⁸ política ocidental ao fim do século XX⁹⁹, a ser seguida especialmente pelos países em desenvolvimento que desejassem atuar de forma competitiva no mercado globalizado.

Em certa medida, o Brasil “passou” por essa transição, sem nunca ter adotado de forma sólida nenhum desses paradigmas. Explica-se.

A literatura geralmente remonta a fundação do Estado Social brasileiro para o período de Vargas de 1930 a 1945¹⁰⁰. Com a proeminência do Executivo e a expansão dos direitos sociais, o Governo Federal galgou cada vez mais força, prevalecendo-se sobre a figura do Legislativo e sendo o principal artífice do projeto nacional.

Embora com algumas oscilações, como a tentativa de instauração do Parlamentarismo na década de 1960 e a necessidade dos governos democráticos de promoverem grandes coalizões (ABRANCHES, 1988, p.21), os governos que sucederam ao período varguista não alteraram esse destaque do Executivo, vindo a ter outro momento de força máxima no período da Ditadura Militar, onde se tentou, mais uma vez, legitimar-se pela eficiência, pela especialidade no trato da máquina pública e pelo discurso tecnocrático, que estaria acima das contendas políticas e dedicada ao bem comum.

Com o texto constitucional de 1988, a força do Executivo foi mitigada por um legislativo respaldado por maiores prerrogativas, possibilidade de controle judicial dos atos da administração, meios de controle social como a ação popular, pela defesa dos direitos fundamentais, entre outros. Contudo, sem alterar a lógica de sua organização, baseada ainda em um paradigma técnico e burocrático,

⁹⁸ Apesar da retórica de mudança sempre mencionar o interesse do cidadão, tais reformas são lideradas por notáveis, tais como o Conselho de Reforma de Estado brasileiro que contava com Ministros de Estados, representantes de grandes grupos nacionais como Votorantim e Roberto Marinho, consultores empresariais entre outros (BRASIL, 1997, p. 11).

⁹⁹ Comentando a questão, expõe Emerson Affonso da Costa Moura (2011, p.76-77): “No campo técnico, a implantação do modelo de *New Public Management* envolve a mudança da perspectiva baseada na eficácia para eficiência através da descentralização racional – com atribuição de flexibilidade aos entes e órgãos na persecução de suas finalidades – e da profissionalização mediante a desburocratização e o emprego adequado dos recursos disponíveis”.

¹⁰⁰ Comentando a Constituição de 1934, Cabral (2011, p.138) comenta: “Em substituição ao liberalismo e ao absentismo estatal das duas cartas brasileiras anteriores, observa-se a incorporação de matérias anteriormente desconhecidas, como os conteúdos de natureza econômica e social”.

aperfeiçoado pelo fortalecimento da regra do concurso público que veio a tornar mais limpa, justa e transparente a formação dos quadros da administração, e justificado pela intensa agenda social estabelecido pelo compromisso constitucional da Carta Cidadã.

A modificação deste paradigma só veio efetivamente a ocorrer em meados da década de 1990, época em que a pressão por modernização da organização estatal e o seguimento de um discurso hegemônico ditaram as principais decisões políticas, por meio de alterações sucessivas no regime jurídico administrativo e na atuação e regulação da economia pelo Estado, com a quebra de alguns monopólios, às apostas em modelos de concessão e à consagração da eficiência como princípio constitucional da administração pública via emenda constitucional 19 de 1998, marco da chamada administração gerencial (CARDOSO, 1998, p.11).

Adotando valores, como flexibilidade, austeridade e responsabilidade financeira, a nova administração passa a afirmar suas limitações para realizar e proteger, isoladamente, o interesse público, seu fim essencial, devendo adotar postura mais aberta e transparente, e buscar novas estratégias de atuação¹⁰¹. O novo receituário propõe um Estado menos focado na imposição verticalizada das suas decisões e aposta em soluções pactuadas e negociadas¹⁰², explorando maiores possibilidades contratuais (DUARTE; SILVA, 2014, p.70). A concessão de serviços públicos¹⁰³, as privatizações estatais, as agências reguladoras passaram a ser defendidos como meios necessários para a implementação da nova administração pública. Em resumo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1998, p.37) expõe:

A transição da administração burocrática clássica, herdada da tradição continental europeia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a

¹⁰¹ De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado elaborado durante o governo FHC (BRASIL, 1995, p.13): “Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança -a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. ”

¹⁰² Uma nota característica da legislação que inova nas formas de atuação do Estado em direção ao paradigma gerencial é a previsão do Estado de participar em formas negociadas de solução de conflito como a arbitragem, vide os artigos 43, inciso X, da Lei n. 9.478 de 1997 e artigo 11, inciso III, da Lei n. 11.079 de 2004.

¹⁰³ O Regime de Concessão e Permissão de Serviço Público foi instituído pela lei n. 8.987 de 1995. Posteriormente, a lei 11.079 de 2004 cria duas novas modalidades de concessão (administrativa e patrocinada) ao regular as parcerias público privadas.

administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das megaempresas, assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração regaliana e patrimonialista, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado.

No entanto, no prisma burocrático nem no gerencial, as ideias foram perfeitamente adotadas como se o aparelho estatal brasileiro fosse um papel em branco, sem carregar consigo as dificuldades historicamente acumuladas no desempenho da atividade pública, sobretudo características como o personalismo, patrimonialismo e nepotismo. Não faltam exemplos de que a administração burocrática sofreu influxos de interesses políticos particulares em detrimento de decisões fundamentadas no conhecimento técnico e impessoal, assim como a administração gerencial assumiu diversos compromissos questionáveis sob a ótica da eficiência. Portanto, a evolução narrada deve ser lida de forma cuidadosa e não exaustiva da realidade¹⁰⁴.

4.1.2 A participação no planejamento local sob a lógica gerencial

Se no paradigma burocrático o indivíduo é encarado como mero destinatário da atuação estatal, seja para se submeter ao poder de polícia ou se beneficiar com a prestação de algum serviço público, no paradigma gerencial, proposto pelas cúpulas econômica e política nacional, as perspectivas de atuação cidadã pouco melhoram.

As novidades recaem sobre a suposta eficiência do serviço e sobre as possibilidades do cidadão, reduzido à figura de consumidor de serviço público (SANTOS, 2002, p.25), de reivindicar celeridade e melhor prestação das funções estatais. Até mesmo as supostas inovações como a previsão de audiências públicas na Lei do Processo Administrativo Federal são caracterizadas como opcionais e meras instâncias de consulta da população pela administração (artigo 32 da Lei n.

¹⁰⁴ Sobre as contradições no discurso e na prática neoliberal brasileira, Rolnik (2015, p. 270) comenta: “Se o recuo do papel do Estado sob o neoliberalismo provou ser mais um discurso teórico do que uma verdade, a natureza de suas ações mudou de forma drástica. Os gastos públicos não foram reduzidos, mas, sim, reorientados da promoção dos direitos sociais – mesmo que em dimensão muito limitada, no caso do Brasil – em direção à aceleração do desenvolvimento de um ambiente market friendly.”

9.784 de 1998). Portanto, tanto no viés burocrático, quanto no gerencial, o cidadão não alcança esferas de decisão propriamente dita, restrito à consulta e ao controle social da legalidade.

Como se percebe, a participação cidadã em esferas de decisão na administração pública parece ser um tabu, visto com ressalvas até por abordagens mais progressistas. Por exemplo, o filósofo genebrino Jean Jacques Rousseau, nome de destaque na defesa da democracia direta, não considerou problemático que a atividade executiva fosse realizada por meio de representantes (2011, p. 112). Por sua vez, Marcelo Neves (1994b, p. 72) chega a apontar que a administração deve operar por lógica própria e não ser submetida a interferências pelo sistema político, o que indica que uma excessiva politização no momento da atuação administrativa possa trazer mais malefícios do que benefícios.

Portanto, não causa surpresa que propostas de gestão democrática da cidade que seguem o ideário da reforma urbana e do direito à cidade, propugnando a participação no planejamento não apenas quanto à elaboração, mas também na execução dos Planos Diretores, venham a encontrar algumas resistências das administrações públicas municipais, apesar de sua previsão legal.

O próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, §3º, ao prever o direito à participação no processo de fiscalização do Plano Diretor, cujo desrespeito pode ensejar improbidade administrativa, limita-se na indicação de acesso à informação e realização de audiências públicas, não incluindo mecanismos de participação permanentes como os conselhos e deixando arranjos institucionais mais ousados a cargo dos municípios.

O Plano Direito Participativo de 2009, ao prever a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, de composição paritária e com competências deliberativas que incluem aprovar projetos e estudos de impacto e solicitar medidas compensatórias, dá um salto muito mais ousado do que a pálida ideia de participação possível dentro de uma administração gerencial. Trata-se de uma cidadania impoderada com capacidade de decisão em questões sensíveis da cidade e que possa fazer frente aos principais agentes produtores dela.

Logo, constata-se que as propostas em torno de participação cidadã em esferas de decisão parecem ficar ainda mais fragilizada quando o Poder Público municipal passa a indicar que, na reestruturação de sua atuação na gestão urbana, vá priorizar, assim como a administração federal, um modelo de administração

gerencial em detrimento do paradigma burocrático e da alternativa proposta pela reforma urbana e seguida pelo Plano Diretor de 2009.

Essa constatação se baseia numa série de decisões e posicionamentos apresentados pelos integrantes do Poder Público que declaram a necessidade de modernizar a administração e tornar a cidade mais ágil e competitiva. Dentro desse quadro, a visão de participação, como se viu nas linhas passadas e na apresentação do Fortaleza 2040 na seção 3.3 *supra*, é baseada em instâncias de consulta da administração com a população, não estando vinculada às informações recebidas nem concedendo poder às decisões populares. A orientação é não criar embaraços para a iniciativa privada¹⁰⁵, apenas orientá-la. Ou, numa expressão consagrada em matéria de habitação: *enabling markets to work* (BANCO MUNDIAL, 1993).

Os próprios instrumentos de política urbana regulamentados ou em via de regulamentação, nos últimos anos, indicam uma gestão da cidade que coloca cada vez mais a iniciativa privada como parceiro estratégico e indispensável, elaborando e aprovando instrumentos que possam contar com a adesão desse setor. A outorga onerosa de alteração de uso¹⁰⁶, transferência do direito de construir¹⁰⁷, operações urbanas consorciadas¹⁰⁸, criação de zonas especiais de dinamização urbanística e socioeconômica¹⁰⁹, programa de adoção de praças, licenciamentos por autodeclaração¹¹⁰, entre outros, seguem essa tendência e deixam em segundo plano um planejamento pautado na justiça social, redistributivo e que efetive uma autêntica inversão de prioridades.

Ainda que estes instrumentos estejam previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo, suas aplicações, se não submetidas a controle democrático e direcionadas para consecução da justiça social e do direito à cidade,

¹⁰⁵ Destaca-se nesse tema a lei n. 13.334 de 2016 que cria o programa de parcerias de investimentos. Assim versa o artigo 17 do texto legal: “Art. 17. Os órgãos, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução”. Com o mesmo teor desregulatório, a Medida Provisória 700 de 2015, com vigência expirada e não convertida lei, chegou a prever prioridade para a desapropriação por concessionário de serviço público em áreas passíveis de regularização fundiária.

¹⁰⁶ Lei Municipal n. 10.335 de 2015;

¹⁰⁷ Lei Municipal n. 10.333 de 2015.

¹⁰⁸ As mais recentes são operações Sítio Tunga (9778/2011), Lagoa do Papicu (9857/2011), Lagoa da Sapiranga (10.404/2015) e Osório de Paiva (10.403/2015).

¹⁰⁹ Projeto de Lei Complementar n. 1 de 2016.

¹¹⁰ Lei Complementar n. 208 de 2015, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0622669-97.2016.8.06.0000.

podem não trazer nenhuma mudança significativa para a alteração do *status quo* urbano de Fortaleza.

Na abordagem gerencial da política urbana, os problemas parecem ser exclusivamente de técnicas de gestão e não de escolhas políticas¹¹¹. Investimentos em tecnologia informacional, como informações georeferenciadas, aplicativos para informação de serviços e denúncia, informatização de processos e o processamento e reunião de dados, são estratégias importantíssimas para uma melhor administração da cidade, mas que não podem, por si, representar uma maior garantia de melhores decisões em políticas públicas, sem que se traga para seu processo quais prioridades devem ser seguidas.

Nesse sentido, a política urbana fortalezense intenta cada vez mais seguir a tendência global das cidades de optar por uma gestão do tipo gerencial, em busca de um lugar na competição por investimentos necessários para o desenvolvimento econômico, em um suposto e propagado contexto de crise fiscal generalizada das prefeituras. Acerca desse movimento, descreve Harvey (2005, p.167):

Nos anos recentes, em particular, parece haver um consenso geral emergindo em todo mundo capitalista: os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico. Digno de nota é que esse consenso, aparentemente, difunde-se nas fronteiras nacionais e mesmo nos partidos políticos e nas ideologias.

Por essas questões que, seguindo a sugestão de Carlos Vainer (2002, p.99), defende-se que Fortaleza, ao abandonar o modelo de planejamento politizado do Plano Diretor, deixa de perseguir a imagem de *polis*¹¹², ou seja, de ser um local próprio da ação e da deliberação política, onde as divergências e diversidades possam se encontrar e concorrer pela construção da cidade, para almejar o ideal da *city*, uma cidade do pensamento hegemônico onde os diversos interesses em disputa são colocados em segundo plano por uma concepção dominante, a do desenvolvimento econômico, e que todos devem convergir e cooperar para esse fim.

¹¹¹ Expressando perfeitamente esse ideário de modernização, escreveu Moura (2011, p.80): “Volta-se a gestão administrativa para uma estrutura organizacional baseada em rede, com o processo articulado pelo conhecimento e comunicação, a partir de constante desenvolvimento e emprego de novas técnicas, que permitam aferir a produtividade, lucratividade e a competitividade necessária para se alcançar os resultados esperados”.

¹¹² O sentido de polis é resgatado com o propósito de correlacionar a cidade com a ação política, no entanto não implica numa proposta de retorno integral ao modelo ateniense de cidade e democracia. Neste ponto, concorda-se com a crítica de Lefebvre (2008, p.120).

O discurso do governo municipal passa a ter por base razões de mercado e ajuste fiscal em detrimento de uma proposta comandada por uma lógica redistributiva e justiça social, o que, pelo viés prático, nunca foi seriamente desafiado. Nesse processo, o planejamento urbano oficial se imuniza contra o dissenso e se distancia de práticas autênticas de democracia (SANTOS JÚNIOR, 2015, p. 578).

Obviamente, não se pode reagir de forma exagerada em relação ao discurso gerencial. Se em momentos anteriores os apelos por uma gestão tecnocrática e, posteriormente, por gestão participativa não foram implementados de forma plena e satisfatória, não há indícios suficientes de que a visão gerencial prosperará na gestão urbana da cidade de Fortaleza.

Constatou-se, durante esta pesquisa, uma fragmentação do planejamento e da gestão urbana na cidade de Fortaleza. Por um lado, a Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo, a qual está vinculada a Comissão Permanente do Plano Diretor, continua responsável pela implementação de uma série de instrumentos de política urbana como a Lei de Uso e Ocupação do Solo e as Operações Urbanas Consorciadas, além de ter iniciado, em 2016, internamente, as atividades preparatórias para a revisão do Plano Diretor por meio da Coordenadoria de Urbanismo. Por outro, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), ligado diretamente ao gabinete do prefeito, lidera as ações em torno do Plano Estratégico do Fortaleza 2040, que inclui um Plano Mestre Urbanístico e que em diversas uniões vem defendendo que a condução da execução do Plano continue sob sua responsabilidade. Em comum, ambos parecem desenvolver e propagar sua visão para o futuro da cidade sem diálogo entre si ou sem fazer referências aos processos realizados de forma simultânea e que pretendem impactar no espaço urbano da cidade¹¹³. Esse estado de coisas contradiz os propósitos de eficiência almejados pelo Executivo municipal.

Em suma, com base na clássica lógica burocrática ou na moderna lógica gerencial, o espaço para participação cidadã no âmbito do planejamento urbano e da execução de seus instrumentos deve continuar e permanecer restrita. Uma

¹¹³ Exemplo recente das discordâncias entre os órgãos consistiu em diferentes posicionamentos em relação ao status da Vila Vicentina, no Bairro Dionísio Torres, como Zona Especial de Interesse Social, em meio a conflito que ameaçava a retirada dos moradores do local. Enquanto estudo elaborado pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS instalado junto ao Instituto de Planejamento de Fortaleza afirmou ser o local uma ZEIS do tipo 1, a Secretária de Meio Ambiente e Urbanismo alegou que o local não representava nenhum zoneamento especial.

política urbana democrática e orientada para o direito à cidade demanda uma nova relação entre Poder Público e sociedade civil diversa da burocracia tecnocrática e do gerencialismo. Retomando o argumento de David Harvey exposto em 2.4, faz-se necessário reformular e redefinir a atuação do Estado, orientando-a para inclusão de mecanismos de democracia popular (HARVEY, 2012, p.23).

Essa conclusão se alimenta a partir das observações colhidas nos eventos da temática e organizados pela prefeitura dentro do projeto 2040 e da discussão da minuta da nova Lei de Uso e Ocupação, marcados por um teor predominantemente informativo, com domínio da palavra por parte dos representantes da prefeitura. Onde, sem receio, adota-se vocabulário repleto de jargões técnicos e brevíssimos debates sobre os problemas existentes em que, após um momento de perguntas e respostas rápidas, raramente se chega a um compromisso da gestão com as exigências da sociedade civil.

Em grande parte, esses encontros acontecem em horário comercial e com pouquíssima divulgação, o que resulta em um baixo comparecimento da sociedade civil, quase sempre representada por algumas entidades sociais e pesquisadores da área de planejamento urbano. Nesse sentido, com base no método de análise crítico e autonomista proposto por Marcelo Lopes de Souza¹¹⁴, a redução da atuação cidadã no planejamento a meios de consulta e informação se caracterizaria como pseudoparticipação (SOUZA, 2010, p.207).

É interessante notar que ao se fazer ingressar na legislação exigências como a dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano entre outros mecanismos participativos aspirados pelos movimentos sociais urbanos, havia a justa expectativa de que sua efetiva implementação dar-se-ia independente das orientações políticas das forças governantes. Contudo, não foi o que efetivamente ocorreu, como aponta Avritzer em sua avaliação sobre a democratização da política urbana no Brasil (2010, p.217):

¹¹⁴ O autor brasileiro se baseia no conceito de escada de participação elaborado por Sherry R. Arnstein intitulado "A ladder of citizen participation", publicado no Journal of The American Institute Planners em 1969. Aplicando com algumas alterações para o caso brasileiro, Souza assim divide os níveis de participação dos cidadãos em uma cidade: coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão. Os dois primeiros estágios configurariam não participação. Informação, consulta e cooptação seriam casos de pseudoparticipação. Enquanto parceria, delegação de poder e autogestão seriam formas de participação autêntica (LOPES, 2010, p; 203-205). Defende-se aqui que dentro da estrutura baseada ordem jurídica brasileira é improvável vislumbrar formas de autogestão e delegações de poder, contudo, alguns casos poderiam se tornar formas consistentes de parceria, como os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Comitês Gestores de Zonas Especiais.

O capítulo sobre a Política Urbana da Assembleia Nacional Constituinte e o Estatuto da Cidade criaram instrumentos de democratização das cidades e de regulação do espaço urbano que as cidades brasileiras necessitavam desde o período democrático anterior (1946-1964). Ainda assim, a implementação destes instrumentos em cada uma das cidades variou de acordo com o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários.

Este fato de uma legislação não atender às expectativas normativas, não efetivamente regulando um campo da realidade, é elemento recorrente nos estudos jurídicos pátrios, tendo sido passível de categorização por Marcelo Neves que escreveu sobre a existência de uma legislação álibi, aplicável às disposições acerca do sistema de participação do Plano Diretor. Explica o autor:

A legislação-álibi decorre da tentativa de dar a aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador. Como se tem observado, ela não apenas deixa os problemas sem solução, mas além disso obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos. A essa formulação do problema subjaz uma crença instrumentalista nos efeitos das leis, conforme a qual se atribui à legislação a função de solucionar os problemas da sociedade. Entretanto, é evidente que as leis não são instrumentos capazes de modificar a realidade de forma direta, eis que as variáveis normativo-jurídicas se defrontam com outras variáveis orientadas por outros códigos e critérios sistêmicos (1994b, p. 38).

Vistos os fatores bloqueadores de uma gestão democrática pela ótica da administração pública, passa-se a analisar sobre a perspectiva de outro agente: o mercado.

4.2 O protagonismo do mercado na produção das cidades

Em toda a discussão desta pesquisa, usa-se diversas expressões, como “mercado”, “mercado imobiliário” e “iniciativa privada”, para indicar um grupo de agentes produtores da cidade que a encaram como mercadoria e no valor de troca do território urbano. Mas a quem se quer referir quando se utiliza essas expressões?

De certa forma, o mercado compreendido como o conjunto das complexas relações econômicas existentes dentro de um contexto espacial e temporal não pode ser reduzido a alguns sujeitos específicos. Contudo, elenca-se e especifica-se alguns protagonistas que ganham destaque na dinâmica da construção da cidade, muitas vezes perceptíveis. Esses grupos, geralmente,

posicionam-se em público diante das grandes questões e advogam a sua visão de cidade, ou, para usar uma expressão de Lefebvre, a cidade do capital.

De forma mais imediata, atuam diretamente na produção do espaço urbano pessoas físicas e jurídicas ligadas à construção civil, incorporadoras e proprietários fundiários, seja na sua ação, como na edificação de edifícios e empreendimentos, seja na inação, como na retenção imobiliária para fins especulativos.

Além desses personagens mais usuais, pressionam por uma melhor infraestrutura urbana os setores industriais, prestadoras de serviços e empresas do setor turístico, o que se exige melhores condições de atuação e competitividade, especialmente este último que, desde a década de 1980, foi erguido como área prioritária para investimentos no Estado (PEQUENO; ELIAS, 2013, p. 106-107).

Os setores citados são de reconhecida força e influência política e econômica, cuja opinião, ainda que não controle integralmente o Poder Público, raramente é ignorada¹¹⁵. Esses personagens estavam e estão incluídos no processo de decisões políticas da cidade, compõem conselhos e são ativos participantes em audiências públicas. Na expressão do atual prefeito de Fortaleza, Sr. Roberto Cláudio, em fala na data de 10 de janeiro de 2017 na Federação das Indústrias do Estado do Ceará: “ a pauta do empresariado é a pauta da cidade”.

Em tese, a Política Urbana, a partir da Constituição Federal de 1988, deveria ter adotado novo rumo. Não seria mais possível pensar a cidade apenas por um viés econômico e produtivista, fazendo-se necessária a compreensão de questões sociais com vistas para a promoção da dignidade humana. Anos depois, o Estatuto da Cidade tentou reafirmar esse novo compromisso. Função social da cidade e da propriedade, direito à cidade, gestão democrática e justiça social seriam signos de uma nova lógica de urbanização.

A propriedade não seria mais absoluta. A sua retenção especulativa deveria ser combatida. Não poderia ser mais tolerado que o proprietário de solo urbano servido de infraestrutura o deixasse ocioso encarecendo o preço da terra. Disso resultou a previsão de instrumentos de combate à especulação como parcelamento, o uso e a edificação compulsória, a desapropriação com títulos da dívida pública e o usucapião especial. O uso, todavia, não era a qualquer custo.

¹¹⁵ No curso desta pesquisa, notou-se uma fluência nos diálogos entre prefeitura e mercado, porém não há uma integral e perfeita concordância entre ambos.

Deveria ser sustentável, apurando-se os impactos ambientais e de vizinhança, respeitando o patrimônio histórico, atentando-se para a estrutura viária e buscando evitar a exploração próxima de modos incompatíveis.

A cidade deveria respeitar uma lógica redistributiva. A mais valia deveria ser captada pelo IPTU progressivo seja em razão do valor do imóvel¹¹⁶, seja como punição da retenção especulativa, e os investimentos públicos, historicamente internalizados pela iniciativa privada sem qualquer contraprestação (como já percebido desde a Habitat I em 1976), deveriam ser alvos de captação por meio da contribuição de melhoria. O direito de construir deveria separar-se do direito de propriedade, não sendo decorrência imediata, devendo-se adquirir de forma onerosa por meio do instituto do solo criado.

Porém, todo esse aparato foi precariamente aplicado e está longe de comandar as relações entre Estado e Mercado nas cidades. Pelo contrário, paralelo ao discurso do controle público do espaço urbano fortaleceram as propostas de desenvolvimento das cidades em torno dos agentes de mercados. Não se trataria de limitá-los, conformá-los, mas, sim, de criar melhores situações para sua atuação. Essa dualidade entre lutas sociais por inclusão e paulatino abandono das pautas sociais pelas lideranças políticas consubstancia no que foi chamado por Manfredo Oliveira (2010, p. 229) de “confluência contraditória entre os processos de democratização e dos processos de ajuste”.

Foram quase três décadas, da promulgação da Constituição até o momento desta pesquisa, que prevaleceu o discurso, com um breve intervalo neodesenvolvimentista, de que o Poder Público está mergulhado numa crise e por isso deve associar-se a parceiros estratégicos para a realização do interesse público. Não se trata de uma parceria com toda a sociedade, mas com os parceiros certos, valiosos e influentes.

O combate à retenção especulativa não foi implementado, o que deu margem para a expansão populacional para regiões mais afastadas e de menor custo, bem como aumentou a pressão das ocupações e assentamentos de setores populares sobre regiões ambientalmente frágeis e de risco. O IPTU foi por longos anos, até 2013, arrecadado com base em valores desatualizados e em completa

¹¹⁶ O artigo 156, §1º, inciso I, da Constituição Federal prevê Imposto Territorial Urbano progressivo em razão do valor do imóvel, enquanto o inciso II admite variações de alíquota conforme o uso e a localização. Ambos, apesar de poderem ser instrumentalizados para fins urbanísticos, não se confundem com IPTU progressivo do artigo 182 para o combate da especulação imobiliária.

dissonância com os preços de mercado¹¹⁷. A contribuição de melhoria também não integra a estratégia tributária do ente público. O controle do meio ambiente urbano e natural foi falho. O patrimônio histórico, fragilizado. As armas para uma nova urbanização não foram sacadas, mas permaneceram quietas e acomodadas em textos legais.

A cidade, dentro do contexto proposto, não deve confrontar interesses econômicos. Contudo, deve compor interesses com os grandes agentes econômicos, pois o investimento do setor é imprescindível¹¹⁸. Estratégias como incentivos fiscais, criação de zonas com parâmetros urbanísticos mais flexíveis e permissivos, modificação de normas de uso e ocupação para viabilizar operações urbanas consorciadas¹¹⁹ são adotadas. Prega-se maior agilidade, como procedimentos simplificados de licenciamento e adoção de tímidas medidas mitigadoras. O planejamento urbano passa a ser esvaziado por medidas casuísticas alheias a qualquer controle social.

Para melhor elucidação, são destacadas as propostas em torno da criação de Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). Segundo o Plano Diretor de 2009, tratam-se de porções do território destinadas à implementação e intensificação de atividades sociais e econômicas, enquanto, no seu anexo 4, foram demarcadas duas áreas como ZEDUS. A criação de novas áreas dependeria de Lei Específica (art. 151), estudos técnicos (art. 51, XI) e delimitação participativa (art. 50, II). Contudo, o caminho adotado pelo Executivo municipal é dissonante ao que foi proposto. Intenta ampliar o número de ZEDUS para 16 zonas, algumas subdividas em múltiplos trechos, por meio do art. 7º, §3º, do projeto de Lei Complementar n. 1 de 2016, proposto como a nova Lei de uso e

¹¹⁷ Avaliando-se os balanços elaborados pela secretaria municipal de finanças verifica-se o crescimento na arrecadação do IPTU passando de 191,2 milhões de reais em 2012 para 339,4 milhões de reais em 2015.

¹¹⁸ Lúcia Shimbo (2014, p.122) avalia a atuação das construtoras no programa Minha Casa, Minha Vida, em especial nas faixas 2 e 3: “Em ambas as linhas, as empresas construtoras ganharam relevância, atuando como o agente que executa o programa, não mais restrito às encomendas e licitações do poder público, como ocorre na forma de produção estatal, mas atuando como o agente imobiliário que faz a mediação e intermediação entre proprietários de terra, agente financeiro e consumidores”.

¹¹⁹ Em estudo sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza, Cavalcanti (2014, p. 11) discorre: “Identificamos quatro características que acreditamos expressam bem a forma de apropriação do instrumento das OUCs pelos setores privados da cidade com a anuência da municipalidade que são: a) o protagonismo de ações do setor privado; b) o caráter locacional pontual e de pouco alcance transformador; c) a passividade do setor público que, invariavelmente, restringiu-se a modificação de índices e autorização de parcelamentos; e d) a localização das OUCs em área de grande valorização imobiliária, atual e de perspectiva futura.”

ocupação do solo de Fortaleza. A proposta apresenta algumas incompatibilidades com o Plano Diretor como: a) seu diagnóstico não foi baseado em estudos técnicos, mas no mapeamento das solicitações de projetos especiais encaminhados à secretaria de meio ambiente e urbanismo, orientando-se, portanto, pelos interesses dos agentes de mercado ; b) não ocorre por meio de lei específica, o que contraria a especificidade e caráter excepcional do instituto dentro do planejamento urbano de Fortaleza; c) não houve qualquer delimitação participativa. Pode-se, como contraponto argumentativo, indicar que se trata de um arranjo local e temporalmente situados, que pode ser superado numa opção por gestores mais progressistas. Porém, seria uma injustificada redução do problema. Em inúmeras partes do planeta, em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, economicamente livres ou intervencionistas, na América Latina, Europa ou Ásia, a proeminência¹²⁰ do mercado na produção das cidades é destacável. É nesse ponto que se afirma a força aparentemente irresistível do mercado.

A expansão dessa lógica não ocorre apenas sobre a forma espontânea, mas é reforçada por um receituário difundido e propagado por diversos órgãos multilaterais, entre os quais têm destaque o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial¹²¹, cujos investimentos são acompanhados de cooperação técnica para a construção de uma administração pública mais ágil e apta atuar no contexto atual (CARVALHO, 2013, p.13)¹²².

David Harvey, por exemplo, lista os enormes impactos de um processo de urbanização crescente e acelerado que acompanhou os impressionantes resultados do capitalismo no início do século XXI. Para exemplificar, ele listou cidades como Dubai, Abu Dhabi, São Paulo, Madrid, Mumbai, Hong Kong, Londres, Baltimore, Cidade do México, Santiago, Johannesburgo, Seoul, Taipei, Moscou, Los Angeles, San Diego, Nova York entre outros. Em comentário sobre o processo chinês, escreveu:

In China millions are being dispossessed of the spaces they have long occupied. Lacking private property rights, they can be simply removed from the land by the state by fiat, offered a minor cash payment to help them on

¹²⁰ Proeminência e não exclusividade. O mercado formal não absorve todas as ações da cidade, mas ditam o tom do planejamento formal e oficial.

¹²¹ As pautas ditadas por organismos internacionais não conseguem, contudo, anular toda influência do local sobre as práticas sociais, econômicas e políticas (SANTOS, 2006, p. 225).

¹²² A agenda urbana da Habitat III, a despeito de mencionar o direito à cidade, faz claros apontamentos para um planejamento *market-friendly*.

their way (before the land is turned over to developers at a high rate of profit (HARVEY, 2012, p.19).

Já Raquel Rolnik (2015, p.52-221), em pesquisa desenvolvida durante seu período como relatora especial da ONU para o direito à moradia, listou processos de expansão do mercado em detrimento de políticas urbanas centrados no controle estatal em países como Estados Unidos, Reino Unido, Cazaquistão, Croácia e Indonésia, sempre numa lógica expansionista e de conquista de novos territórios para investimento e lucros.

Todavia, de acordo com o objeto desta pesquisa, centra-se em uma questão: quais repercussões que essa tendência tem para o campo da gestão democrática da cidade?

Como visto, o planejamento e a gestão urbana orientados para o mercado necessitam de medidas ágeis e flexíveis (das quais os chamados projetos especiais previstos no artigo 321 do PDP de 2009 são possibilidades já incorporadas pela ordem urbanística municipal), e criam condições vantajosas para a atuação do capital privado. Somando-se a um contexto de franca competição de cidades por investimentos, as decisões são cobradas de forma rápida e quase sempre no sentido de fazer adesões ao que é posto como condição para atuação econômica¹²³. Exigências desse porte são incompatíveis com uma gestão que politize e incorpore pautas sociais a serem construídas coletiva e horizontalmente. Pelo contrário, construções sensivelmente politizadas podem ser fator de menor agilidade na captação de recursos, cujo exemplo de relevo consiste no processo de preparação da cidade para a Copa do Mundo, que foi isento de qualquer debate público (questão desenvolvida em 3.2.2.3 supra).

Pode-se expressar esse argumento diferenciando o tempo necessário para a deliberação pública e o tempo da ação econômica de um capitalismo financeiro global. Enquanto o embate e a construção política demandam contestações e afirmações, fiscalização e transparência, bem como a acomodação de múltiplos interesses, o que exige tempo para maturação, vide a própria elaboração do Plano Diretor de 2009, o investimento econômico demanda celeridade e agilidade, criando incompatibilidade de tempos exigidos. Como

¹²³ Um bom exemplo é a lei municipal 10.462 de 2016 que estabelece benefícios fiscais ao centro internacional de conexões. As vantagens são garantidas antes mesmo da escolha da cidade para receber o empreendimento, o que expressa a urgência com que o tema foi tratado.

colocado por Kelsen (2000, p.280), em “uma democracia direta, o governo é sem dúvida menos eficiente do que o governo em uma democracia indireta, mas, não obstante, o primeiro é mais democrático do que o segundo”.

Consequentemente, para essa visão de desenvolvimento urbano, haverá uma tendência maior para adoção de novas técnicas de gestão urbana, apostando-se no modelo gerencial como o adequado para lidar com as demandas dos novos tempos, com maior investimento em tecnologia da informação. Nesse contexto, como já alertado anteriormente, o papel da sociedade civil será mais de “controle” na qualidade da atuação da administração do que propriamente na composição em espaços de decisão. É nesse ponto que as análises da seção anterior e da atual convergem como uma explicação para uma política urbana com déficits democráticos, confirmando a formulação de Lefebvre (2008, p. 98) de que o “Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação”.

Outro ponto de relevo é que os setores hegemônicos, via de regra, possuem suas formas, oficiais ou não, de influenciar no planejamento urbano da cidade, valendo-se de técnicas que vão desde o lobby¹²⁴ e financiamento, até a concessão de prêmios para dirigentes locais (ÁGUEDA Muniz homenageada pelo setor da construção, 2014). A sua postura estratégica é reiteradamente reconhecida pela cúpula da gestão que se dirige pessoalmente nas tratativas com o setor.

Por fim, por ter afinidade com a atividade de construção civil, constatou-se, frequentemente, em reuniões e em audiências públicas sobre política urbana, que se fez presentes para os fins desta pesquisa, que o setor empresarial se encontra, normalmente, bem representado por técnicos e dirigentes, ainda que em horário comercial, revelando a desigualdade de forças na construção institucional do planejamento da cidade.

4.3 Os subintegrados da política urbana de fortaleza

Como narrado nos momentos iniciais desta dissertação (ver 2.1.3 supra), a temática da política urbana não pode ser dissociada das lutas sociais que

¹²⁴ Renato Pequeno (informação verbal) denunciou, em audiência pública na Defensoria Pública do Estado do Ceará, em 24 de novembro de 2016, que o SINDUSCON (Sindicato da Indústria de Construção Civil do Ceará) está instalado na secretaria de urbanismo e meio ambiente.

marcaram as grandes cidades brasileiras nos últimos quarenta anos e que transformaram o planejamento urbano de uma questão exclusivamente técnico-científica para um debate sociopolítico, o que aumentou o escopo dos interessados e foi objeto de tratamento constitucional e infraconstitucional.

Contudo, ao evitar-se uma avaliação estritamente legalista, percebe-se a resistência em se materializar, por via política, administrativa e institucional, o ideal de uma política urbana democrática, que deveria compreender a formação de políticas públicas em matéria urbanística que transformassem nossas cidades de lugares de exclusão para locais de promoção e realização da dignidade humana. Em uma expressão: em direito à cidade.

Constata-se que após um momento em que a pauta participativa foi institucionalmente mais intensa, sobretudo entre 2001 e 2010, com a campanha nacional por planos diretores participativos (cf. 3.2.1), a gestão urbana volta a dar ênfase em práticas protagonizadas pelas elites econômicas e políticas, considerados atores estratégicos para uma cidade eficiente e competitiva, com espaços cada vez mais reduzidos para o embate e o dissenso, fazendo emergir questões sobre os fatores que contribuíram, e continuam a contribuir, para a não efetivação do protagonismo da sociedade civil em matéria de política urbana.

Conforme a passagem anterior de Avritzer (4.1), as implementações dos instrumentos de democratização da cidade dependeram de fatores como governo, força do mercado imobiliário e da sociedade civil. Após analisar os dois primeiros nas seções acima, cabe direcionar a análise para a sociedade civil e identificar quais elementos consistem em desafios para concreção dos valores propostos.

Para estudar essa temática, cabe inicialmente ser indagado: em uma cidade desigual e onde parcela significativa da população vive em condições precárias e com direitos constantemente violados, em que medida se pode cobrar e esperar um efetivo, livre e significativo exercício de cidadania desse segmento populacional?

Para compreender e responder essa questão, deve-se reconhecer, a princípio, o entendimento de que a cidadania se fortalece com realização de uma base material que permita a inclusão e autonomia do indivíduo em espaços de construção político-democrático (SOUZA, 2010, p.184), não podendo ser resumido a uma indisposição individual ou cultural, mas dependente de fatores socioeconômicos.

Mesmo como um exemplo imperfeito decorrente da visão restrita de cidadania, desde a Grécia antiga, soube-se associar a ação política a certa independência das necessidades e da luta diária pela sobrevivência. O cidadão só podia se dedicar à ação política por existir uma base social e econômica que pudesse ofertar a estabilidade e o tempo para tal prática.

Transportada para a atualidade essa ideia básica, inúmeros pensadores dão conta da relação entre uma base material de sustentação do indivíduo e suas capacidades de ação política autônoma (CAMPOS, 2016, p. 152; OLIVEIRA, 2010, p. 298), em vias de superação da liberdade abstrata e formal que fora consolidada no período das revoluções liberais e não aprofunda as desigualdades materiais. Na formulação de Marmelstein (2008, p. 52), os direitos sociais “funcionam como uma alavanca ou catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para gozar, de forma efetiva, a liberdade.”

Dentro das contribuições sobre o tema, destaca-se o instrumental teórico desenvolvido por Marcelo Neves para sua compreensão. Em uma reflexão própria das contradições sociais e econômicas existentes no Brasil¹²⁵ e seus reflexos sobre a democracia constitucional brasileira, Neves analisa a deficiência da cidadania¹²⁶ com o par conceitual “subintegração” e “sobreintegração”. O autor faz a proposição dessa leitura numa tentativa de se olhar além do discurso universalista e igualitário, presente no texto constitucional, que concede uma aparência harmônica à sociedade e que impede a plena realização do Direito.

Na leitura do autor, subintegrados seriam aqueles que “não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico, embora eles permaneçam dependentes de suas prescrições impositivas” (NEVES, 1994a, p. 264). Em termos de política urbana, são aqueles que possuem seus direitos de saneamento, mobilidade, lazer e habitação frequentemente descumpridos enquanto estão sujeitos e sufocados por

¹²⁵ A denúncia da miséria como fator bloqueador da democracia brasileira não é, de modo algum, produto exclusivo de reflexões atuais. Lynch (2008, p.122) aponta que já no limiar da monarquia brasileira existiam propostas para realização de reformas sociais que possibilitassem uma efetiva democracia brasileira, visão esta que foi historicamente derrotada pelas propostas defensoras de uma mera reforma política.

¹²⁶ Cidadania, em Marcelo Neves, não se resume aos direitos políticos de formação da vontade estatal, bem como o autor não chega a estipular direitos de participação na atuação administrativa. Contudo, julga-se adequada sua utilização porque ela representa a inclusão de todos os indivíduos no compromisso constitucional, fundamental para a compreensão das possibilidades de participação em mecanismos juridicamente estruturados.

ações do aparelho penal e de medidas de proteção aos direitos de propriedade de terceiros que conduzem à reintegrações e desocupações (TELLES, 2015, p.35).

No entanto, a subintegração não é inteligível sem a presença da sobreintegração representada por grupos privilegiados, detentores de poder que impedem a operação autônoma do direito, o qual é efetivado quando atende à constelação do poder ou ignorado/modificado quando contraria a presença desses interesses (NEVES, 1994a, p.264). Isso foi reiteradamente apontado nesta dissertação, como os casos da não regulamentação das instâncias de gestão democrática da cidade e das zonas especiais de interesse social, enquanto, paralelamente, ocorreram a regulamentação de instrumentos urbanísticos de interesses mercadológicos, como as operações urbanas consorciadas e outorgas onerosas de direito de construir e alteração de uso.

A ideia da sobreintegração é fundamental, pois só na presença dela é que se fazem patentes as desigualdades e os desníveis dos indivíduos perante uma ordem jurídica. Em acréscimo, a referida leitura oferece elemento para a compreensão do que foi constatado acima: que a ordem jurídico-urbanística não é de todo ineficaz, mas aplicada de forma recortada e fragmentada, desde que possa atender ou ter consentimento das cúpulas.

A subintegração reflete uma prestação deficiente dos direitos sociais que possibilitaria a vitória sobre as formas precárias e vulneráveis de existência e abriria o horizonte de concreção da plena realização do ser humano, o qual é o fim último do direito à cidade. Esse contexto cria espaços para a manutenção de elementos perversos da política brasileira, por exemplo, a sustentação de práticas clientelistas. Como os direitos sociais ligados à política urbana não são totalmente prestados de forma sistemática e como expressão da esfera de direitos dos cidadãos, muitos passam a buscar a sua obtenção por meio de “favores” e benefícios perante aqueles que tem acesso ao poder, embora estes nem sempre sejam cumpridos¹²⁷.

Da combinação da abordagem de Neves, em que os direitos sociais são condições de possibilidade para a construção da cidadania, com o argumento desenvolvido no capítulo 2, de que a participação política é fundamental para a

¹²⁷ Lopes e Cunha (2015, p. 409 e ss) analisaram as mudanças das práticas clientelistas no município de Fortaleza e apontaram que o avanço na impessoalidade na prestação dos serviços públicos tornou mais dificultosa e complexa a manutenção da rede de favores. Atualmente, as práticas clientelistas estão mais fragmentadas e dependente de alianças com lideranças locais para sua operacionalidade, com estabelecimento de vínculos mais frágeis entre representante legislativo e comunidade, bem como menor autonomia dos vereadores em relação ao executivo municipal.

construção da justiça social urbana, pode resultar na existência de um argumento circular na delicada questão de como iniciar um processo virtuoso e transformador entre participação cidadã-direitos sociais.

Para responder a isso, requer-se cuidado.

A fruição dos direitos sociais fundamentais é necessária para uma participação política mais qualitativa, independente e segura, mas não pode ser considerada condição absoluta da ação política. As lutas e reivindicações sociais aconteceram em várias etapas e diversos espaços da história da humanidade, ainda que nenhuma garantia social fosse proposta. Entendimento diferente seria contrário aos propósitos de uma construção democrática do direito à cidade e contrário a todos os fatos expostos em 2.1.3 supra, onde se apresentou o fundamental papel dos movimentos sociais na luta por melhores condições de vida na cidade.

O reconhecimento de direitos sociais por parte da ordem jurídica trata-se de uma conquista histórica importante e que não pode ser menosprezada. Contudo, não pode resumir a luta social e política dos cidadãos necessária para a materialização desse ideal político de inclusão e pautado na justiça social. Não se pode, com base na precariedade social, eliminar a capacidade de ação autônoma dos setores populares¹²⁸. Portanto, em paralelo às prestações sociais, faz-se mister a existência de espaços e mecanismos de participação, não podendo estes serem adiados sob o argumento de despreparo da sociedade civil.

Um dos fundamentos para esta afirmação é de que não só aos setores mais carentes da população pode ser atribuída uma baixa participação. Pelo contrário, percebeu-se em alguns momentos dessa pesquisa que, comparativo a outras classes sociais, a sua articulação, por ser mais urgente e vital para sua sobrevivência, ocorre muitas vezes de forma mais intensa e organizada, como o caso do Movimento dos Trabalhadores sem Teto. Fatos como a Marcha do Pirambu, ocorrida na década 1960 e época de incisiva precariedade social na cidade, indicam a vitalidade da sociedade civil como agente político ainda que não esgote todo potencial. Na lição de Milton Santos (2006, p. 221) "os pobres abrem um debate

¹²⁸ Fundado no quadro teórico de Guillermo O'Donnell, Magalhães (2011, p. 52) denuncia a desconsideração da capacidade e autonomia dos pobres como elemento bloqueador de uma democracia efetiva: "O pobre, entendido como categoria social, seria alguém ontologicamente desprovido de agency, e quanto mais os indivíduos sejam enquadrados nessa categoria, menos condições objetivas terão de lhes serem reconhecidas, e asseguradas, a autonomia, a racionalidade e razoabilidade de suas escolhas, decisões, interesses ou comportamentos. Isso ocorre uma vez que não se reconhece a possibilidade de existência de comportamentos, valores e princípios de ação compartilhados entre pobres e não-pobres".

novo, inédito, às vezes silenciosos, às vezes ruidoso, com as populações e as coisas já presentes”.

Não apenas a precariedade social impede a construção de sociedade civil forte e participativa. Acrescente-se que a não-participação também pode ser considerada como reflexo de uma postura cética quanto às transformações por meio da ação democrática, como notado em reiterados discursos em eventos organizados pela prefeitura e pela sociedade civil evidenciados nesta pesquisa. A ineficácia e o caráter secundário dado pela própria administração às instâncias participativas reforçam a descrença na democracia, o que reflete numa postura desacreditada no engajamento político que não conseguiria vislumbrar o poder político desvinculado do poder econômico (reflexão também desenvolvida em 3.2.3 *supra*).

Combinando-se o observado com os já alertados "espaços de participação" que ocorrem com pouca divulgação e em dias comerciais, resta difícil cobrar atuações sobre-humanas para que a população venha a preencher esses espaços. A cultura de participação é fator a ser considerado, mas não pode exaurir a compreensão desse problema. Também desenvolvimento social e eficácia das instâncias participativas devem compor a análise da questão.

É nesse sentido que é possível classificar a grande massa da população cidadina como subintegrada na construção da política urbana de Fortaleza. Enquanto o Poder Público, por sua missão constitucional e legal, e os agentes de mercado, pela influência econômica, cooperam no desenho das ações sobre o espaço urbano, ocupando lugar central na mesa de negociações, a sociedade civil, em geral, e os movimentos sociais, em particular, permanecem com poder de decisão e influência reduzidos. Os elementos da administração sob lógica gerencial, hegemonia do mercado e sociedade civil fragilizada convergem para influenciar a deficiência do direito à cidade e a democracia urbana de Fortaleza.

4.4 Algumas propostas para retomar o processo de construção democrática do direito à cidade

Em aproximação à fase final deste estudo, aponta-se algumas proposições para fomentar a participação e efetivação democrática do Direito à Cidade. Tais proposições não são necessariamente originais, mas entendidas como

adequadas para a realidade de Fortaleza, adequadas à ordem jurídica vigente e foram desenvolvidas com base nos problemas diagnosticados durante a dissertação.

Inicialmente, a participação só poderá ter um horizonte efetivo mediante a prática democrática¹²⁹, ou seja, é a partir da criação e da fomentação de espaços de participação que uma cultura cívica participativa pode ser estimulada e consolidada. Deve-se investir nela, apesar dos seus fluxos e refluxos, imprecisões e incertezas. Compreende-se que os desacordos e impasses compõem a vida em democracia. O aprendizado, no caso, não será apenas da população, mas igualmente dos próprios integrantes da administração para que possam adotar uma postura mais aberta, dialogal e que reconheça os cidadãos como sujeitos aptos a construir. Insistir e investir na participação, o que pode incluir práticas de planejamento participativo em escalas territoriais menores já previstas na nossa legislação. Exemplos disso são os projetos de desenvolvimento urbano para bairros específicos (art. 61 da Lei Orgânica de Fortaleza) ou conselhos gestores das zonas especiais de interesse social (art. 261 do Plano Diretor Participativo de 2009). Como apontado no capítulo 2 *supra*, o direito à cidade é dependente de uma construção democrática.

O sucesso dessa proposta também dependerá de uma abertura cognitiva de técnicos, planejadores e demais servidores¹³⁰ envolvidos na temática ao conjunto de saberes e práticas advindas dos setores popular e tradicional¹³¹, compreendendo novas perspectivas de qualidade de vida e desenvolvimento que não resultem em padrões estritamente mercadológicos, modernizantes frutos do anseio de construir uma cidade global (SANTOS, 2006, p 230-231). Em acréscimo, não se pode conceber uma visão de racionalidade científica que se furte do debate público e se imponha apenas pela “autoridade” do corpo técnico (POPPER, 1998, p.225-228), ainda mais quando o conhecimento formal se dissemina pela sociedade, sendo esta

¹²⁹ Paul Feyerabend (2011, p.132): “Iniciativas cidadãs são a melhor e única escola para os cidadãos livres que temos hoje em dia”.

¹³⁰ Inspiração pode ser obtida por meio do exemplo do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba, que vem buscando instaurar práticas menos tecnocráticas e herméticas no âmbito do poder público local, numa compreensão de que a problemática compreende uma visão da relação entre cidadão – estado sob a proposta da Administração Pública Deliberativa. Veja-se: “Desde 2013, o IMAP, com o apoio do senhor prefeito, propôs como eixo da gestão os Princípios da Administração Pública Deliberativa (APD). Essa decisão representou uma ruptura com o paradigma gerencialista instalado na municipalidade e, em alguns espaços, sedimentado e consolidado. Essa atitude ousada impunha uma mudança cultural entre os servidores municipais, gestores, secretários e toda a estrutura organizacional”. (CARLEIAL; OPUSZKA; KANUFRE; 2016, p.5).

¹³¹ As reiteradas remoções da população tradicional das zonas de orla em prol da instalação de infraestrutura turística, bem como a tentativa de instalação de um estaleiro na praia do Titanzinho são demonstrativos do embate dessas visões.

capaz de formular propostas alternativas, tal como ocorrido em relação ao projeto da nova lei de uso e ocupação do solo (ESPECIALISTAS e sociedade apresentam..., 2016). Se as decisões são racionalmente embasadas, não haverá desgaste em apresentá-las e justificá-las perante a sociedade.

Em segundo lugar, cabe à Administração Pública endossar esse desafio e contribuir para a sua superação. Não pode o Poder Público, antecipadamente, afirmar que há desinteresse na participação e abandonar qualquer esforço mobilizador como foi verificado nas falas de diversos representantes do Executivo local durante o desenvolvimento desta pesquisa. Essa questão não está na esfera de disponibilidade do gestor. Buscar uma melhor comunicação com a população, a partir de encontros, reuniões, audiências públicas, eleições do orçamento participativo, investimento em redes sociais¹³², e divulgar projetos urbanos são estratégias que merecem e devem ser encaradas e obtidas por meio de uma comunicação social do Poder Público, visando a direcioná-la para a promoção da cidadania (OLIVEIRA, 2010, p. 364 e ss). Em um mundo saturado de informação, não basta disponibilizá-las, mas criar meios eficientes de sua propagação¹³³.

Em terceiro lugar, não se deve descuidar do papel a ser cumprido pela proteção dos direitos dos cidadãos. Embora não se defenda que o Judiciário possa substituir um planejamento participativo (2.2 e 2.4 supra), este, em conjunto com as atuações fundamentais do Ministério Público, Defensoria Pública e advocacia popular podem dar sua parcela de redução das vulnerabilidades sociais, por meio de combate a remoções, reconhecimento da função social da posse, aquisição de direitos por meio de usucapião e, por fim, combate a violação, seja por ação ou omissão, dos dispositivos relativos à gestão democrática da cidade.

Em quarto lugar, deve-se proceder em alguns ajustes na ordem jurídica municipal no que concerne à participação na política urbana, o que inclui: a) a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano com composição paritária com autonomia da sociedade civil para eleger seus representantes assim

¹³² A título de exemplo, o vídeo “Primeiros Frutos do Fortaleza 2040”, publicado no perfil pessoal do Sr. Prefeito Roberto Cláudio, alcançou, até 15 de janeiro de 2017, 150 mil visualizações. Ainda que o número deva ser ponderado quanto ao efetivo alcance, a marca de visualizações é indício de que as redes sociais são ferramentas que não podem ser ignoradas.

¹³³ Sobre o papel da informação, escreve Santos (2002, p.30): “uma visão mais abrangente das coisas e dos fenômenos acaba por ser negada aos cidadãos comuns, em vista da concentração da mídia, da sobrecarga de informações irrelevantes e da tendência a apenas ampliar certos aspectos da realidade, cuja escolha para a exibição pública é, com frequência, ligada ao mundo da política e dos interesses.”

como determinado na Resolução n. 13 do Conselho Nacional das Cidades; b) reforma da lei do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano para adequação ao disposto ao Plano Diretor Participativo de 2009; c) Extinção do Conselho da Cidade de Fortaleza instituído pela lei n. 10.232 de 2014 em homenagem à economia e racionalidade administrativa; d) garantia de participação no CMDU de integrantes das políticas setoriais (habitação, cultura, mobilidade, infraestrutura), a fim de possibilitar sua integração em consideração ao caráter amplo e abrangente do direito à cidade como exposto do capítulo 2; e) vedação de que membros da prefeitura possam ocupar cadeiras destinadas a conselhos profissionais¹³⁴.

Por fim, e a proposição mais exótica para uma dissertação jurídica, consiste na necessidade de não limitar as lutas sociais e ações da sociedade civil a uma exclusiva reivindicação e demanda de direitos positivados aos poderes constituídos, sejam municipais, estaduais e federais, estratégia que ganhou centralidade nas últimas décadas e enfraqueceram formas mais combativas e autônomas. Organizar e articular formas alternativas de pensar e agir na cidade se fazem fundamentais. Eis alguns exemplos.

Ante os insucessos no combate à especulação imobiliária, associações e coletivos de luta pela moradia promoveram uma série de ocupações a imóveis que estão em flagrante desrespeito à sua função social. Em decorrência da omissão da Prefeitura de Fortaleza para regulamentar as ZEIS, a comunidade do Bom Jardim começa a formular um plano popular para o local com apoio do Centro de Defesa da Vida Hebert de Souza e o Programa de Educação Tutorial do departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará. Após passarem décadas ignorados pelas políticas de mobilidade, grupos cicloativistas passaram a criar faixas populares, bem como a coletar dados e estatísticas de ciclistas de forma independente.

Não se pode contentar com a função político-simbólico da cidadania (NEVES, 1994a, p. 267; SANTOS, 2002, p. 105), nem desconsiderar a possibilidade de rupturas para realização dos valores constitucionais (NEVES, 1994b, p. 162). Igualmente, não se pode reduzir a justiça social por meio da política urbana a um tecnocratismo de esquerda presente em vários planos diretores (SOUZA, 2010, 168)

¹³⁴ Constatou-se em algumas reuniões que engenheiros e arquitetos da prefeitura se colocavam como representantes dos seus conselhos profissionais, supostamente representando a sociedade civil.

que se pautam em técnicos capazes e politicamente conscientes que ofertam pouca abertura à construção popular. Para melhor exposição deste argumento, afirma-se com Lefebvre (2008, p. 109) que:

Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. [...] Nem um, nem outro cria as relações sociais. Em certas condições favoráveis, auxiliam certas tendências a se formular (a tomar forma). Apenas a vida social (a práxis) na sua capacidade global possui tais poderes. Ou não os possui. As pessoas acima relacionadas, tomadas separadamente ou em equipe, podem limpar o caminho; também podem propor, tentar preparar formas. E também (e sobretudo) podem inventariar a experiência obtida, tirar lições dos fracassos, ajudar o parto do possível através de uma maiêutica nutrida de ciência.

Não se advoga o fim das soluções institucionalmente mediadas para os problemas urbanos que abandonem todos os parâmetros jurídicos constitucionais, que devem contribuir para a pacificação social, mas defende-se a não exclusividade dessas vias, sob pena de que as forças sociais que se mobilizam pelo direito à cidade percam seu potencial de contestação envolvidos em esquemas rígidos e pouco criativos.

Esses pilares deverão tornar possível uma prática efetivamente democrática na gestão da política urbana da cidade. Não haverá, contudo, certezas. A atuação da sociedade civil não será marcada pela perfeição. Porém, não será possível falar em uma cidade democrática onde o cidadão, que não tenha poder econômico, não tenha voz nem vez. Em uma cidade vista como mercadoria, apenas alguns poderão usufruir plenamente dela. Para os demais, só o direito à cidade, a urbe vista como valor de uso acima do valor de troca, garantida independente dos recursos econômicos dos indivíduos, é que ela poderá cumprir sua função social e o bem-estar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recapitulando a discussão produzida nesta dissertação, apresentou-se na introdução o grave quadro de desigualdade configurado pela realidade socioeconômica da cidade de Fortaleza. Essa apresenta reflexos claros e diretos na forma como ocorreu – e continua a ocorrer – a ocupação do seu espaço urbano, pois se encontra dividida entre zonas de exemplar desenvolvimento humano e setores de pobreza e miséria em flagrante atentado ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Esse contexto, compartilhado com tantas cidades brasileiras, inspirou o surgimento de uma visão alternativa sobre as cidades pautada na justiça social e no enfrentamento desses graves problemas, emergindo como principal bandeira dessa luta o conceito de Direito à Cidade, símbolo máximo da construção de uma nova ética urbana, cuja construção e efetivação deveriam ser viabilizadas por planejamentos participativos e democráticos que fortalecessem as demandas dos setores mais vulneráveis e excluídos, invertendo-se a lógica da urbanização brasileira até então.

Para a compreensão dessa visão alternativa, efetuou-se, no capítulo 2, uma abordagem sobre o direito à cidade em razão da ampla significação que lhe é atribuído, buscando apresentar sua gênese teórica nas obras do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (2.1.1), cuja formulação está diretamente ligada a uma profunda crítica da cidade capitalista e que, apesar de objeções direcionadas à sua proposta, influenciou o pensamento de esquerda sobre a questão urbana nas décadas posteriores. Entre os influenciados, destacou-se David Harvey como principal nome a pensar e divulgar o direito à cidade na atualidade, buscando apontar convergências e divergências entre este autor e Lefebvre (2.1.2). Em seguida, considerou-se os movimentos sociais urbanos que passaram a defender, sem manter dependência com as formulações de Lefebvre, a ideia de direito à cidade e a luta pelo seu reconhecimento político e jurídico, galgando relativo sucesso (2.1.3).

Foi acentuado, contudo, que o Direito à Cidade, pensado a partir da lógica da ordem jurídica pátria, não pode ser vislumbrado como uma negação total da cidade capitalista na perspectiva de Lefebvre, pois não questiona a instituição da propriedade privada e a atuação do mercado em suas essências, mas busca apenas

torná-los funcional e direcionar o seu uso para um patamar social mais justo e igualitário. Em acréscimo, não se propõe sua realização por meio de uma democracia urbana popular e radical, mas sim por uma gestão democrática da cidade compartilhada entre Poder Público, iniciativa privada e sociedade civil, buscando-se a composição dos mais variados interesses (2.2).

Contudo, apesar da suavização do potencial revolucionário, defendeu-se que a visão de democracia expressa na temática urbana, desde as disposições das agendas urbanas da ONU até as normas municipais (2.3 e 2.4), é sensivelmente mais ousada do que as identificadas em outros campos do direito, fechando o argumento desenvolvido naquele capítulo com a inescapável ligação entre direito à cidade e democracia.

Buscou-se apresentar, no capítulo 3, como a ordem jurídica municipal fortalezense reagiu receptivamente a essa demanda política e os diversos dispositivos participativos nela propostos. Em um estudo mais apegado ao direito positivo, o mencionado capítulo buscou identificar e problematizar os espaços institucionais e os conceitos jurídicos em torno da participação no âmbito da política urbana, esmiuçando-se as previsões legais existentes no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor e na Lei Orgânica do Município, e contrapondo-se ao vasto número de instrumentos previstos a deficiência dos meios para sua implementação e efetivação (3.1).

Em seguida, deu-se enfoque na experiência do Plano Diretor Participativo de 2009 (3.2), este inspirado pelo ideário da reforma urbana e do direito à cidade, compreendendo desde a sua formulação participativa (3.2.1) até sua tentativa de instituir um sistema de gestão participativa que deveria imprimir uma marca permanente de democratização da política urbana de Fortaleza (3.2.2), mas que, por diversos fatores, não encontrou implementação prática, considerando-se desde instrumentos não regulamentados, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (3.2.2.1), até instrumentos regulamentados de forma contrária ao Plano Diretor, como o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (3.2.2.2), alterações ao texto do PDP sem participação e a sua simples inobservância ante os interesses imediatos como o da Copa do Mundo (3.2.2.3).

O desprestígio do PDP dentro do governo municipal é tornado evidente por um novo planejamento dito estratégico que busca construir uma cidade mais moderna, justa e inteligente (3.3), onde a visão mercadológica da urbe não deve ser

limitada, mas estimulada para que se possa colher frutos para toda a sociedade fortalezense, sendo a iniciativa privada parceiro fundamental para essa concreção. A “inclusão, apesar do mercado”, passou para a “inclusão pelo mercado”.

Conclui-se, portanto, que, seja numa acepção mais revolucionária, seja numa acepção mais moderada, o ideário do direito à cidade não foi além de um superficial reconhecimento em textos legislativos, não representando, na prática, um efetivo horizonte de orientação da construção e da execução da política urbana local.

Por fim, no capítulo 4, apresentou-se fatores políticos, econômicos e sociais que contribuíram para a formação de um contexto desfavorável à implementação e efetivação das instâncias participativas em matéria de política urbana que teriam o escopo de incluir os cidadãos, em especial os setores mais vulneráveis, na sua formulação e execução, rumo à um paradigma redistributivo e de justiça social na produção da cidade.

Constatou-se que a Administração Pública de Fortaleza continua fechada e resistente aos apelos mais populares, enquanto mantém um diálogo mais franco com os segmentos empresariais e industriais, indicando-se a tendência de substituição da administração burocrática para a administração gerencial (4.1), duas lógicas diversas que em comum possuem a carência de espaços para expressão da soberania popular.

À postura da Prefeitura de Fortaleza adiciona-se o caráter hegemônico que os capitais responsáveis pela produção da cidade possuem no que se refere a política urbana (4.2), passando de ameaça ao direito à cidade, nas abordagens de Lefebvre e Harvey, ao *status* de parceiro indispensável em um contexto de crise e de ajuste econômico, conseguindo orientar a construção de instrumentos legais e administrativos favoráveis aos seus interesses, sendo refratário a uma gestão da cidade pautada em uma democracia popular.

Complementou-se o quarto capítulo com a indicação de que o estado de vulnerabilidade, pobreza e desigualdade social existente em Fortaleza, são fatores que dificultam o exercício de uma cidadania ativa e autônoma, embora não exclua toda capacidade de ação (4.3). Igualmente, verificou-se outras circunstâncias locais que dificultam ou desestimulam o engajamento cidadão como o desconhecimento das instâncias de participação, agendamento de audiências e de reuniões em horários comerciais, assim como o ceticismo quanto à participação.

A guisa de conclusão apresentou-se algumas sugestões para minorar o fosso entre disposições legais e realidade social, amparado nas observações realizadas no material legislativo, no desnível de poder entre os diversos atores e nas práticas e condutas existentes dentro dos espaços supostamente participativo existentes durante a elaboração desta pesquisa (4.4). Tais sugestões não procederão numa reviravolta no modo de governar a cidade, mas podem tornar o horizonte de ação mais claro e aberto para inovações democráticas.

Como ponto de fechamento deste texto, no qual se pretendeu aclarar a problemática em torno da democracia e do direito à cidade em Fortaleza e seu tratamento jurídico, bem como a compreensão de seu contexto social e político, afirma-se o quão distante a política urbana local encontra-se de um ideal de soberania popular e justiça social, na qual foi apenas superficialmente alterada pela legislação.

A mera proposição de novas leis e planos não será suficiente para transformar a cidade. Os avanços em termos de legislação e a ação de instituições em defesa dos direitos dos cidadãos não podem substituir o engajamento destes na construção de um espaço urbano que atenda às suas necessidades. Não basta contemplar o caráter progressista de parte da legislação. O avanço do direito à cidade é correlato e dependente de posturas e práticas democráticas no que toca o planejamento e a gestão da cidade. O principal legado da teoria de Lefebvre consiste em remover a política urbana da exclusividade da ação tecnocrática e burocrática, tornando-a tema de todos os cidadãos e elegendo-a como objeto de ação política.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ACCIOLY, V. M. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana**: Fortaleza 1960-1992. 2008. 294 f. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia.
- ARAGÃO, A. S. As parcerias público-privadas: PPP's no direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 105-145, 2005.
- ARANTES, P. F. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos de 1970. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 83, p. 103-128, 2009.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of The American Institute Planners**, v. 35, n.4, p. 216-224, 1969.
- ÁVILA, H. B. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- AVRITZER, L. O estatuto da cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 91, p. 205-219, 2010.
- BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: coordenação de publicações, 2001.
- _____. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O conselho de reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997.
- _____. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do estado**. Brasília, 1995.
- BROWN, A; KRISTIANSEN, A. **Urban policies and the right to the city**: rights, responsibilities and citizenship. UNESCO. 2009.
- CABRAL, G. C. M. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 189, p. 133-146, 2011.
- CAMPOS, J. C. D. **O povo é inconstitucional**: poder constituinte e democracia deliberativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do estado. **Novos Estudos**, São Paulo, n.50, p. 5-12, 1998.

CARLEIAL, L. M. F.; OPUSZKA, P. R.; KANUFRE, R. A. M (Org.). **Políticas e ações deliberativas em Curitiba**: diálogo, confiança e mediação. Curitiba: IMAP, 2016.

CARVALHO, H. J. B. O neoliberalismo na política de desenvolvimento urbano: o caso Ceará. **Anais do IV Encontro de Administração Política para o desenvolvimento do Brasil**. Vitória da Conquista, 2013.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

CASTELLS, M; BORJA, J. As cidades como atores políticos. Trad. Omar Ribeiro Thomaz. **Novos Estudos**, São Paulo, n.45, p. 152-166, 1995.

CAVALCANTI, E. R. Sobre as operações urbanas consorciadas em Fortaleza (CE). **Anais do III encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, 2014.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. Carta de Atenas. Disponível em: <
<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>> Acesso em 21 de jan. 2017.

CORDERO, J. B.. La guerra del agua en Cochabamba: um caso de palavras que hablan mal. **Investigación Ambiental**, v. 1, p. 91-100, 2009.

COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole. In: COSTA, M. C. L.; L.R. B. PEQUENO, (Org). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

COSTA, A.M. Espaço físico urbano e a participação social: a importância da compreensão dos conceitos, **Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 168-179, 2014.

DANTAS, E. W. C. De resignificação das cidades litorâneas à metropolização turística. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO (Org). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, 1993.

DI SARNO, D. L. Audiência pública na gestão da política urbana. In: DALLARI, A. A; DI SARNO, D. L. **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

DUARTE, L.G.M; SILVA, R.L.A. As parcerias público-privadas na administração pública moderna. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.265, p.69-86, 2014.

DWORKIN, R. **Taking Rights Seriously**. 2 ed. Cambridge: Harvard, 1978.

_____. **Law's empire**. Cambridge: Harvard, 1986.

ESPECIALISTAS e sociedade civil apresentam novas propostas de modificação à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). **O Povo**, Fortaleza, 14 dez. 2016. Disponível em: < <http://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2016/12/especialistas-e-sociedade-apresentam-novas-propostas-de-modificacao-a.html>> Acesso em 21 jan. 2017.

FERNANDES, E. Constructing the 'right to the city' in Brazil. **Social and Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

_____. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. In: DANTAS, B. *et al.* **A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, 2008.

FEYERABEND, P. **A ciência em uma sociedade livre**. Trad. Vera Joscelyne. São Paulo: Unesp, 2011.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 9. 2015.

FORUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta mundial pelo direito à cidade**. 2006. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em 26 dez. 16.

_____. **Charte de principes du Forum Social Mondial**. Disponível em: < <https://fsm2016.org/sinformer/a-propos-du-forum-social-mondial/>> Acesso em 26 dez. 16.

FREITAS, F. L.; COSTA, M. C. L. Desigualdade socioeconômica e espacialização dos municípios. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO (Org). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

FROTA, H. B.. Copa do mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, L.R.B.; PINHEIRO, V. (Org.). **Fortaleza: os impactos da copa de mundo 2014**. Fortaleza: Expressão, 2015, v. 1, p. 145-162.

GRUPO encapuzado realiza desocupação em terreno do Conjunto Ceará. **O Povo**. Fortaleza, 24 out. 2016. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/08/24/noticiasjornalcotidiano,3651679/grupo-encapuzado-realiza-desocupacao-de-terrenos-no-conjunto-ceara.shtml>> Acesso em: 23 dez. 16.

HART, H.L.A. **O conceito de direito**. Trad. Antônio Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the cities to the urban revolution**. London: Verso, 2012.

_____. Right to the city. **New Left Review**, n. 53. Londres, 2008, p. 23-40.

_____. **Social justice and the city**. Oxford: Blackwell, 2016.

_____. **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

IMOVÉL vazio gera impacto urbano. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 20 jun. 2016. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/imovel-vazio-gera-impacto-urbano-1.1569245>> Acesso em: 23 dez. 16.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese do município**: Fortaleza. 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/2304400>> Acesso em: 22 dez. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO E ESTATÍSTICA (IBOPE). **Índice de confiança social 2013**. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/JOB%202013_0963_ICO%20JUL%202013_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf> Acesso em: 14 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Perfil básico municipal**: Fortaleza. 2015. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/perfil_basico_municipal/2015/Fortaleza.pdf> Acesso em 22 dez. 2016.

_____. O projeto Aquário Ceará: aspectos gerais e plano de negócio do empreendimento. **Série IPECE Informa**, n. 84, 2015.

_____. Perfil municipal de Fortaleza: Mobilidade Urbana. **Série IPECE Informa**, n. 52, 2013.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR). **Fortaleza 2040**: síntese das proposições estratégicas. Fortaleza: IPLANFOR, 2016.

_____. **Fortaleza 2040**: padrões de urbanização. Fortaleza: IPLANFOR, 2015a.

_____. **Fortaleza 2040**: planejamento participativo. Fortaleza: IPLANFOR, 2014.

_____. **Fortaleza 2040**: iniciando o diálogo. Fortaleza: IPLANFOR, 2015b.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento**: as 100 maiores cidades do Brasil. 2014. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2016/tabela-das-100-cidades.pdf>> Acesso em 22 dez. 16.

JAMPAULO JÚNIOR, J. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, A. A; DI SARNO, D. L. **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **A democracia**. Trad. Ivone Castillo Benedetti. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAWAND JÚNIOR, A. E. Breves sintaxes entre urbe e democracia. **Nomos**, Fortaleza, v.30, p.13-46, 2010.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008.

_____. **Marxismo**. Trad. William Lagos. Porto Alegre: L&PM, 2013.

_____. **Urban Revolution**. Trad. Robert Bononno. Minnesota: University of Minnesota Press, 2003.

_____. **A cidade do capital**. 2 ed. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **Everyday life in the modern world**. Trad. Sacha Rabinovitch. London: Bloomsbury, 2016, Kindle Edition.

LINS, L. Fortaleza bela: deslocando a política, a cultura e a economia do centro para periferia. In: POCHMANN, M. **Desafio das cidades**: Desenvolvimento com participação e inclusão. São Paulo: Perseu Abramo, 2016.

LOPES, V.; CUNHA, B. Conexões eleitorais da representação política cearense: arranjos institucionais, processos e atores políticos. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO (Org). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

LOPES FILHO, J. M. A democracia na Administração Público e no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 12, p.190-210, 2010.

LYNCH, C. E. C. A primeira encruzilhada da democracia brasileira: os casos de Rui Barbosa e de Joaquim Nabuco. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.16, p. 113-125, 2008.

MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008). Tese (Doutorado). Fortaleza: UFC, 2011.

MAGALHÃES, A. F. Cidade, direito e democracia: a questão da *agency* e do *rule of law* no cenário urbano. **Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 03, n. 1, p.49-62, 2011.

MARMELSTEIN, G. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008

MARRARA, T. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 34, p. 1-30, 2011.

MOREIRA NETO, D. F. Coordenação gerencial na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p.35-53, 1998.

MOURA, E. A. C. **Agências, expertise e profissionalismo**: o paradigma da técnica na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 254, p. 67-94, 2011, p. 67-94.

MUKAI, T. **O estatuto da cidade**: anotações à lei n. 10.257, de 10-7-2001. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEVES, M. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 37, n.2, p. 252-276, 1994a.

_____. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do Sistema Jurídico. 2a.. ed. São Paulo: WMF - Martins fontes, 2014.

_____. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994b.

OBRA do Metrofor na via expressa gera polêmica. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 23 nov. 2010. Disponível em: <
<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/obra-do-metrofor-na-via-expressa-gera-polemica-1.688420>> Acesso em: 28 dez. 2016.

OLIVEIRA, C.A. A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento. **Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 180-199, 2012.

OLIVEIRA, G. H. J. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Informação Legislativa**, Brasília, v. 135, p. 271-281, 1997.

OLIVEIRA, M. A. **Ética, Direito e Democracia**. São Paulo: Paulus, 2010.

PARENTE, L. Fortaleza 2040: Um plano construído pela população. **O Povo**, 03 maio 2016. Disponível em: <
<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniaio/2016/05/03/noticiasjornalopiniao,3609843/fortaleza-2040-um-plano-construido-pela-populacao.shtml>> Acesso em: 28 dez. 2016.

PAULA, J. A. O urbano como projeto, como crise e como promessa emancipatória. **Síntese**. Belo Horizonte, v. 33, n. 106, p.247-271, 2006.

PEQUENO, L. R. B. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Org). **Fortaleza**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

_____ ; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO M. B. C. (Org.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 131-164.

_____ ; ELIAS, D. Reestruturação econômica e nova economia política da urbanização no Ceará. **Mercator**, Fortaleza, v.12. p. 95-112, 2013.

_____ ; PINHEIRO, V. **Sobre direito à cidade e política urbana nos programas de governo dos/as candidatos/as à prefeitura de fortaleza em 2016.** Disponível em: <
http://www.observatoriodasmetrololes.net/obs/images/abook_file/artigo_eleicoes_fortaleza.pdf> Acesso em 28 dez. 2016.

PINHEIRO, V. A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do projeto copa em Fortaleza. In: PEQUENO, L.R.B; COSTA, M.C.L; PINHEIRO, V. **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014.** Fortaleza: Expressão, 2015.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, V. P. **Prefeitura de Fortaleza:** administração popular, 1986,1988. São Paulo: Polis, 1992.

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

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Índice de desenvolvimento humano municipal:** Fortaleza. 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/fortaleza_ce> Acesso em: 22 dez. 2016.

RAZ, J. **O conceito de sistema jurídico:** uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos. Trad. María Cecília Almeida. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade:** A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, 2014.

RIGHT TO THE CITY. **Mission and history.** Disponível em: <
<http://righttothecity.org/about/mission-history/>> Acesso em 26 dez. 2016.

ROCHA, C. V. A gestão pública municipal e a participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, 2011.

RODRIGUES, A. M. Desigualdades socioespaciais: a luta pelo direito à cidade. **Cidades**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007.

RODRIGUEZ, J. R. Luta por direitos, rebeliões e democracia no século XXI: algumas tarefas para a pesquisa em direito. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n.3, p. 609-635, 2016.

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.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Trad: Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

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

SANTIN, J, R. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito**, Curitiba, v. 42, p. 121-131, 2005.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: EDUSP, 2014.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4 ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

SANTOS, B. S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n.48, p.11-30, 1997.

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.

SAULE JÚNIOR, N. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre, RS: Sergio Antônio Fabris, 2007.

_____.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A; MATHIVET, C. **Ciudades para tod@s**: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Santiago: HIC, 2010.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL DE FORTALEZA. **Desenvolvimento humano, por bairro, em Fortaleza**. Disponível em < <http://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>> Acesso em: 22 dez. 16.

SHIMBO, L. Z.. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 105, p. 119-133, 2016.

SHUMPETER. J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

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

SOTO, W.H.G. O pensamento crítico de Henri Lefebvre. **Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 140, p.22-28, 2013.

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

TAVOLARI, B. M. D. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos**, São Paulo v. 104, p.93-109, 2016.

TELLES, V. S. Cidade: produção de espaços, formas de controle e conflitos. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 46. p. 15-42, 2015.

ULTRAMARI, C.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. Sobre mudanças e continuidades na Gestão Urbana Brasileira. **Mercator**, Fortaleza, v. 1, p.72-88, 2012.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VASCONCELOS, A. **Teoria da Norma Jurídica**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VILLAÇA, F. J. M.. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo. 2005. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf> Acesso em: 27 dez. 16.

VIANA, L. A. Copa do Mundo FIFA 2014 e os impactos na vida da população de baixa renda em Fortaleza, Ceará. **Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p.345-373, 2015.

VIEIRA, V. M. B. F. **As modificações do plano diretor participativo à luz do direito à cidade**. 2013. 180 f. Monografia (graduação). Universidade Federal do Ceará.

WORLD BANK. **Housing**: enabling markets to work. Washington DC: World Bank, 1993.

UNITED NATIONS. Population Fund. **State of the world population**. New York: UNFPA, 2015.

_____. Habitat. **The Vancouver declaration on human settlements** (HABITAT I). 1976. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf> Acesso em: 26 dez. 2016.

_____. Habitat. **The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action**. 1996. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/habitat_agenda.pdf> Acesso em 26 dez. 16.

_____. Habitat. **Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all**. 2016. Disponível em: <
http://citiscopes.org/sites/default/files/h3/Habitat_III_New_Urban_Agenda_10_September_2016.pdf> Acesso em 26 dez. 2016.