

Planejamento urbano para governança das cidades: a situação dos planos diretores dos municípios cearenses

Francisco Alberto de Castro Neto¹
Ana Elisa Pinheiro Campêlo de Castro²

¹Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará, Fortaleza – CE, Brasil

²Instituto de Planejamento de Fortaleza, Fortaleza – CE, Brasil

Este artigo tem o objetivo de identificar se os gestores dos municípios cearenses estão cumprindo a obrigação legal de desenvolver e instituir o principal instrumento de implementação da política de desenvolvimento urbano sustentável: o Plano Diretor. Para isso, foi realizado um levantamento bibliográfico das legislações vigentes pertinentes ao tema, e identificado, através da pesquisa Muncip e dos sites das câmaras de vereadores locais, quais são os municípios cearenses que possuem Plano Diretor. Partindo desse levantamento, foram elencadas e georreferenciadas, no âmbito do Estado do Ceará, as categorias de cidades que têm obrigação de preparar e instituir o Plano Diretor, de acordo com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Em seguida, através da elaboração de tabelas e mapas, foi possível sobrepor informações das cidades que possuem Plano Diretor e das áreas relativas às categorias com vinculação legal para instituir esse instrumento. Com essa sobreposição, verificou-se a situação atual do planejamento urbano dos municípios cearenses, e constatou-se que a cultura de planejamento da política de desenvolvimento urbano ainda não foi implementada como fase fundamental da governança municipal em algumas das cidades cearenses.

Palavras-chaves: plano diretor, governança, municípios cearenses

Planificación urbana para la gobernanza de las ciudades: la situación de los planes directivos de los municipios del estado de Ceará

Este artículo tiene como objetivo identificar si los administradores de los municipios del estado de Ceará están cumpliendo con la obligación legal de preparar e instituir el principal instrumento para implementar la política de desarrollo urbano sostenible: el Plan Maestro. Para ello, se realizó un relevamiento bibliográfico de la legislación vigente, pertinente al tema, e identificó, a través de la encuesta Munic y los sitios web de los ayuntamientos, que son los municipios de Ceará que cuentan con Plan Director. Con base en esta encuesta, las categorías de ciudades que tienen la obligación de elaborar e instituir el Plan Maestro fueron listadas y georreferenciadas en el ámbito del estado de Ceará, de conformidad con la Ley n° 10.257, del 10 de julio de 2001, conocida como el Estatuto de la Ciudad. Luego, a través de la preparación de tablas y mapas, fue posible hacer la superposición de las informaciones de las ciudades que cuentan con un Plan Maestro y de las áreas relacionadas con categorías con vinculación legal para elaborar este instrumento. Con este traslazo se verificó la situación actual de la planificación urbana en los municipios de Ceará, y se encontró que la cultura de la planificación de la política de desarrollo urbano aún no se ha implementado como una fase fundamental de la gobernanza municipal en algunas de las ciudades de aquel estado.

Palabras clave: plan maestro, gobernanza, municipios de Ceará

Urban planning for cities governance: the situation of the master plans of Ceará municipalities

This article aims to identify whether the managers of Ceará municipalities are fulfilling the legal obligation to elaborate and institute the main instrument for implementing the sustainable urban development policy: The Master Plan. For this, a bibliographic survey of the current legislation, relevant to the theme, was carried out and identified, through the Munic survey and the websites of the local councils, which are the Ceará municipalities that have a Master Plan. Based on this survey, the categories of cities that have an obligation to prepare and institute the Master Plan were listed and georeferenced within the state of Ceará, in accordance with Law no. 10,257, of July 10, 2001, known as the Statute of the City. Then, through the elaboration of tables and maps, it was possible to superimpose information from the cities that have a Master Plan and from the areas related to categories with legal binding to elaborate this instrument. With this overlap, the current situation of urban planning in the municipalities of Ceará was verified. It was found that the culture of urban development policy planning has not yet been implemented as a fundamental phase of municipal governance in some of the cities of Ceará.

Keywords: master plan, governance, municipalities in Ceará

1. Introdução

De acordo com o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Na mesma Carta Magna está previsto, no artigo 182, parágrafos 1º e 2º:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Há quase duas décadas, foi instituída a obrigatoriedade do planejamento para o crescimento urbano ordenado das cidades brasileiras, mediante os artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que regulamentaram o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, prevendo que o instrumento que normatiza o planejamento da política de desenvolvimento urbano, nas cidades, é o Plano Diretor.

O artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, prevê que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Assim, é competência da União legislar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, e é competência do município legislar sobre o ordenamento territorial, considerando as especificidades regionais de cada cidade.

Conforme o artigo 39 do Estatuto da Cidade, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Assim, o Plano Diretor é uma lei municipal que trata da organização e ocupação territorial do município buscando integrar o uso do solo, habitação, saneamento e mobilidade urbana para, assim, assegurar uma melhor qualidade de vida a seus habitantes (CEARÁ, 2019).

O principal objetivo de um Plano Diretor é planejar o futuro da cidade, a partir

do pensamento reflexivo sobre as funções exercidas no território (trabalho, moradia, lazer etc.), ordenando o pleno desenvolvimento das forças sociais existentes. Para tanto, é importante estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecendo a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos (BRASIL, 2020).

A nova agenda urbana trouxe também uma ampla ligação da questão urbana com os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), além da inclusão do tema do direito à cidade. Em particular, o ODS 11 estabelece desafios importantes para políticos e gestores urbanos, sobretudo para uma realidade em que mais de 50% da população mundial vive em cidades (FAVARÃO; COSTA, 2018).

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade trouxe uma nova forma de interação entre o poder público municipal e a população, alterando o modelo de governança das cidades, no processo de desenvolvimento e aprovação dos Planos Diretores. Esse novo modelo legitima a participação social, permitindo que a população possa opinar e decidir como a cidade deverá se desenvolver nos anos de vigência do Plano Diretor instituído.

Apesar disso, o que se percebe é que, até o momento, vários municípios brasileiros ainda não possuem seus Planos Diretores promulgados ou, ainda que possuam, os mesmos se encontram com prazo de revisão vencido. Com isso, esses municípios têm uma tendência a se expandirem territorialmente de forma desordenada, o que pode impactar negativamente o desenvolvimento das políticas públicas que são implementadas. No Ceará, a situação pode ser considerada mais grave, pois além de vários municípios ainda não terem elaborado tal planejamento, muitos dos municípios vêm enfrentando uma seca severa desde 2012 (CEARÁ, 2018), mostrando a necessidade de medidas urgentes para minimizar os impactos dessa condição climática através de um bom planejamento urbano.

Destaca-se que a falta do Plano Diretor traz uma série de problemas para o planejamento urbano e a governança municipal, acarretando: grande concentração populacional nas Regiões Metropolitanas; elevado déficit habitacional; esvaziamento das áreas centrais das cidades, com expansão desordenada das periferias, sem saneamento básico adequado, com degradação ambiental comprometendo o meio

ambiente urbano e rural, violência e segregação sócio-espacial crescentes (MOREIRA, 2008). Caldas (2015) atribui o crescimento descontrolado e desorganizado das cidades à falta de planejamento urbano, ou seja, à falta de um Plano Diretor participativo e efetivo.

Com isso, este artigo procura colocar em debate a governança urbana, nos municípios brasileiros, em especial os cearenses, tendo em vista o papel de destaque que foi dado a essa temática na agenda pública, tanto em âmbito nacional quanto municipal e regional, principalmente em virtude dos conflitos sociais enfrentados nas grandes cidades e, principalmente, nas cidades com um maior número de famílias em situação de vulnerabilidade. E, para isso, o objetivo deste artigo é identificar se os gestores dos 184 municípios cearenses estão cumprindo a obrigação legal de preparar e instituir o principal instrumento de implementação da política de desenvolvimento urbano sustentável, de acordo com a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

2. Metodologia

Neste artigo, a análise foi realizada por meio do viés descritivo e quantitativo. Segundo Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a definição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob esse título, sendo uma de suas características mais significativas a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Segundo Fonseca (2002, p. 20), “a pesquisa quantitativa se centra na objetividade, influenciada pelo positivismo, e considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros”. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc. Assim, cada etapa do presente estudo será descrita a seguir.

Esta pesquisa irá efetuar uma análise sobre os 184 municípios que compõem o Estado do Ceará¹, buscando identificar quais são os municípios enquadrados, de acordo com o Estatuto da Cidade, no rol das cidades obrigadas a possuir Plano Diretor e quais

¹ O Ceará é uma das 27 unidades federativas do Brasil, situado no norte da Região Nordeste. Sua área total é de 148 920,472 km². A população do estado, em 2019, era de 9.132.078 habitantes, distribuída por 184 municípios (IBGE, 2019a).

conseguiram preparar e instituir tal instrumento. Para isso, inicialmente foi feito um levantamento bibliográfico para entender quais os impactos que o novo planejamento urbano trouxe no sistema de governança das cidades, com o advento da Constituição Federal de 1988 e normativos posteriores, em especial, o Estatuto da Cidade. Em seguida, foi caracterizado o que é o Plano Diretor e quais as diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade aos municípios brasileiros, com enfoque nos cearenses.

No tópico seguinte, foi feita uma caracterização, de acordo com os dispositivos do Estatuto da Cidade, de quais municípios cearenses são obrigados a possuir Plano Diretor e, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)², elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi identificada qual a situação dos mesmos. Além disso, no dia 20 de fevereiro de 2020, foram validados, nos sites das câmaras municipais locais, se os municípios que informaram não possuir Plano Diretor, na pesquisa Munic, haviam preparado e aprovado o Plano Diretor municipal até aquela data. Com isso, foi identificado que os municípios de Lavras da Mangabeira, de Pacajus, de Jaguaribe, de Limoeiro do Norte e de Quixeré possuíam Plano Diretor e não constavam no levantamento da pesquisa Munic. A partir dessas informações, foi realizada, através da construção de tabelas e mapas, a sobreposição do território das cidades que possuem Plano Diretor e das áreas relativas às categorias com vinculação legal para organizar esse instrumento.

Por fim, foram emitidas as conclusões acerca do tema, evidenciando quais problemas podem ocorrer nos municípios que não possuem o planejamento urbano adequado.

3. Evolução da governança pública para o planejamento urbano – pós CF 88 – Ceará

Os acontecimentos políticos do final da década de 1980, no Brasil, representaram um momento de inflexão no que diz respeito à governança e às políticas voltadas para o território urbano nacional. Por um lado, a mudança institucional e

² A Pesquisa de Informações Básicas Municipais faz o levantamento de dados que permitem o monitoramento e a estimativa de políticas locais, oferecendo reforço na construção de um material e de uma base de informações municipais de qualidade. Os estudos feitos pela Munic vêm desde 2005 com o intuito de mostrar a porcentagem de cidades que não cumprem a Lei nº 10.257/2001 (FREITAS; BARBOSA, 2019).

normativa, provocada pela Constituição Federal de 1988, delineou diretrizes regulatórias que passaram a incluir a participação democrática na definição das políticas públicas no país. Por outro lado, estabeleceu uma nova repartição de poderes entre os entes federativos, conferindo maior autonomia aos poderes entre os entes federativos, conferindo maior autonomia aos poderes políticos municipais da gestão e governança urbana (FAVARÃO; COSTA, 2018).

Percebe-se que diversos fenômenos marcaram os períodos posteriores à promulgação da Carta Magna, com caráter de mudanças, não só políticas, mas sociais, em virtude da grande mobilização gerada na sociedade para uma democratização das políticas públicas, ocasionando um impacto significativo na governança principalmente das cidades mais desenvolvidas e das metrópoles. Estas, com problemas de cunho social e de infraestrutura, em virtude das políticas adotadas em períodos anteriores.

Nesse sentido, após toda a pressão social pós-Constituição Federal, o Governo Federal promulgou o Estatuto da Cidade, em 2001, e posteriormente mudou sua estrutura organizacional, ampliando as oportunidade para a participação da população e dos demais entes federados, através da criação do Ministério das Cidades e mediante a institucionalização do Conselho das Cidades (ConCidades), ambos em 2003.

O Ministério das Cidades³ foi criado com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte. A ele foi delegado o desenvolvimento de importantes políticas públicas junto aos estados e municípios: habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano. Ou seja, o mesmo assumiu um papel institucional junto aos estados e municípios, para fomentar o desenvolvimento das políticas de sua competência nesses entes.

Já o Conselho das Cidades (ConCidades) foi criado com um papel mais social, agregando atores tanto políticos-institucionais, quanto pessoas da sociedade civil organizada, estimulando a participação e a discussão da população, e levando as principais demandas para a tomada de decisão dos gestores públicos. Assim, houve uma completa mudança no sistema de governança⁴ para a elaboração das políticas públicas

³ A partir de 2019 o Governo Federal promoveu uma nova reestruturação institucional, extinguindo o Ministério das Cidades e criando o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que assumiu as ações do extinto MCIDADES.

⁴ Governança é o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas ou não. Pode ser visto como um conjunto de medidas das relações entre: governados e o governo. A noção

urbanas, viabilizando uma participação mais efetiva da população, a partir de uma gestão participativa e da realização das conferências territoriais organizadas no âmbito do ConCidades.

Pouco tempo após a reorganização do Governo Federal, o Estado do Ceará promoveu uma reorganização similar, buscando alinhar a sua estrutura à do Governo Federal, promovendo a criação da Secretaria das Cidades, em 2007, e do Conselho Estadual das Cidades, em 2009.

A partir de 2007, com a criação da Secretaria das Cidades, através da Lei nº 13.875/2007, o Governo do Estado do Ceará vem buscando melhorar as condições de vida da população cearense mediante as políticas adotadas pelo Ministério das Cidades [extinto em 2019], atual Ministério do Desenvolvimento Regional. E, a partir de 21 de dezembro de 2009, com a institucionalização do Conselho Estadual das Cidades do Ceará⁵, através da Lei nº 14.558/2009, o estado passou a ter uma instituição responsável por propor e deliberar sobre diretrizes e instrumentos para a formulação e implementação das políticas de gestão do solo urbano; de habitação; de saneamento ambiental; e de mobilidade e transporte urbano, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; com as deliberações das Conferências Municipais, Estadual e Nacional das Cidades e com as resoluções do Conselho Estadual e Nacional das Cidades (CEARÁ, 2016).

Com essa evolução institucional, iniciada a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano sofreu mudanças significativas nas fases de concepção, implementação e monitoramento. Nesse contexto, está previsto que essas fases, com relação ao Plano Diretor, devem ter uma participação social mais robusta e efetiva, dividindo assim a responsabilidade sobre as decisões que são tomadas no processo de planejamento da cidade. Aliado a isso, posteriormente, as reorganizações dos governos federal e estadual, e a criação dos seus respectivos Conselhos das Cidades, impulsionaram ainda mais a participação social no processo decisório das políticas públicas.

Com esse novo modelo de governança para o planejamento urbano e

de governança engloba as regras do jogo (as relações entre governantes e governados), os jogadores no jogo, e o "árbitro", se houver. Jogadores ativos são o Estado (governo e suas instituições) e elementos da sociedade civil (MCCALL; DUNN, 2012).

⁵ O ConCidades/CE é composto por 29 (vinte e nove) membros titulares e respectivos suplentes, os quais, através de suas instituições/entidades, representam a Sociedade Civil e o Poder Público.

considerando a grande dificuldade dos municípios cearenses em promulgarem os seus próprios planos diretores, o governo do estado, através da Secretaria das Cidades, realizou diversas ações para fomentar o desenvolvimento dos referidos planos. No entanto, mesmo com esse apoio, muitos municípios cearenses ainda não possuem esse plano devidamente formatado e regulamentado. Além disso, de acordo com Favarão e Costa (2018), até 2050, o contingente populacional urbano será maior que a população mundial atual, criando assim um desafio ao planejamento político e institucional voltado aos espaços das cidades.

4. Diretrizes do Estatuto da Cidade para os Planos Diretores

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que regulamenta o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, oferece novas possibilidades para as gestões municipais. No artigo 40, o Estatuto elege o Plano Diretor como o instrumento que deverá orientar as diretrizes do desenvolvimento local, urbano e territorial, bem como articular as políticas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e controle do uso e ocupação do solo urbano). Para tanto, deveria ser considerada a totalidade do território municipal em suas dimensões urbana e rural (BITOUN; MIRANDA, 2009).

Ainda segundo Bitoun e Miranda (2009), a diversidade de situações urbanas nos municípios brasileiros exige uma ação coordenada no território. Um instrumento que pode programar todas as ações e políticas no território é o Plano Diretor. Diferentemente da concepção tradicional, que trabalhou historicamente o planejamento e a gestão em separado, a base para a efetividade das propostas e instrumentos preconizados pela reforma urbana é a instituição da gestão democrática da cidade como requisito fundamental.

Os planos diretores já foram alvos de diversas definições e conceituações, e suas características têm variado de município para município. Segundo Silva (2010, p. 134), o Plano Diretor é “plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do município”. De acordo com o Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos, o Plano Diretor pode ser definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras

da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p. 40).

No entanto, não basta conhecer a definição dele, é necessário saber quais municípios são obrigados a instituírem o mesmo. E, ao se mencionar a necessidade do Plano Diretor, a obrigatoriedade mais conhecida é a da elaboração para municípios com mais de vinte mil habitantes. Ocorre que o Estatuto da Cidade, em seu art. 41, tem a descrição de mais cinco hipóteses nas quais os municípios, ainda que não tenham mais de vinte mil habitantes, terão que preparar um Plano Diretor (BRASIL, 2001):

[...]

- II. integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI. incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade contém, em seu artigo 42, as disposições sobre o conteúdo mínimo obrigatório para a confecção e revisão do Plano Diretor:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

Em síntese, o escopo mínimo exigido no Estatuto da Cidade está descrito a seguir:

- delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Inciso I, art. 42);
- aplicação do direito de preempção (Inciso II, art.42; Art. 25);
- aplicação do coeficiente de aproveitamento (Inciso II, art.42; art. 28);
- aplicação de alteração do uso do solo (Inciso II, art.42; art. 29);
- delimitação de área para aplicação de operações urbanas consorciadas (Inciso II, art.42; art. 32);
- aplicação do direito de construir em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir (Inciso II, art.42; art. 35);
- sistema de acompanhamento e controle (Inciso III, art. 42).

Além do conteúdo previsto no artigo 42, o Plano Diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter as informações dispostas no artigo 42-A. E, para os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, os mesmos poderão prever o conteúdo mínimo exigido no artigo 42-B, ficando dispensados de preparação de projeto e lei específico para isso (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, o Conselho Nacional das Cidades, mediante a Resolução nº 34⁶, instituída em 1 de julho de 2005, e suas alterações, trouxe, de forma complementar, orientações mais claras sobre o conteúdo mínimo de cada Plano:

- I – As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;
- II - As ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
- III - Os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;
- IV - Os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e as estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor; e o sistema de acompanhamento e controle visando à execução e implementação do Plano Diretor.

Portanto, durante o desenvolvimento do Plano Diretor, deverão ser observadas as diretrizes impostas no Estatuto da Cidade, bem como as orientações do Conselho Nacional das Cidades. Seguindo essas orientações, o Plano Diretor torna-se uma ferramenta importante da participação da população no planejamento e traz diretrizes para que a administração pública possa gerir o ordenamento territorial de forma mais coerente com as necessidades de desenvolvimento da cidade.

5. Ceará e a situação do planejamento urbano dos seus municípios

Como apresentado anteriormente, atualmente são seis as hipóteses em que um determinado município brasileiro está obrigado a ter o seu Plano Diretor. E o munícipe, o Ministério Público ou outro legitimado poderá exigir o mesmo perante o Poder Judiciário.

⁶ Posteriormente, o Conselho Nacional das Cidades publicou a Resolução nº 22/2006 para orientar os municípios inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional.

Apesar dessa obrigação legal, para Dias (2011), a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, através dos Planos Diretores, enfrenta vários desafios:

Aprovação nas Câmaras Municipais da regulamentação dos instrumentos, que na sua maioria ficaram para ser aprovados posteriormente à aprovação do Plano Diretor, já que essas regulamentações contrariam interesses financeiros de parte da produção imobiliária;

Impasse gerado pelas disputas partidárias e ideológicas que pode ser exemplificado no fato de diversas vezes o plano, ou sua revisão, não serem enviados à Câmara Municipal por conta do momento de transição entre diferentes gestões ou onde as forças entre o executivo e o legislativo não se mostravam favoráveis ao anteprojeto de lei;

Falta de capacitação técnica nas administrações públicas locais, para a regulamentação e utilização disponibilizados pelo Estatuto da Cidade;

Descontinuidade das administrações públicas, devido a diferentes interesses e pressões para mudanças pontuais que satisfaçam novos interesses;

Falta de atualização de toda a legislação urbanística dentro dos padrões e finalidades de se produzir a função social da cidade e da propriedade, bem como a gestão democrática de uma cidade (DIAS, 2011, p. 52).

Já para Goulart *et al.* (2015), os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não tem estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento.

E, para Santos Junior e Montandon (2011, p.36), os desafios enfrentados para a implantação dos Planos Diretores podem ser atribuídos a “[...] poucos recursos técnicos e humanos para a elaboração de mapas e demais peças técnicas, inexistência ou precariedade de cadastros e de informações básicas sobre o território, reduzido tempo para o processo de construção do plano, descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de preparação ou aprovação do Plano Diretor”.

Ressalta-se que, por meio do Plano Diretor, é possível integrar os demais instrumentos de planejamento que, quando implementados, farão com que se cumpra a função social da cidade e da propriedade urbana.

A seguir, é apresentada uma discussão mais detalhada de cada uma das seis situações, previstas no Estatuto das Cidades, em que os municípios cearenses (e brasileiros) estão obrigados a possuir o Plano Diretor, e a situação atual de cada um, a partir das informações levantadas conforme metodologia descrita anteriormente e dados

compilados no **Apêndice A**.

5.1. Municípios cearenses com mais de 20 mil habitantes

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019a), dos 184 municípios cearenses, 101 municípios possuem mais de 20 mil habitantes, considerando as projeções para o ano de 2019, a partir do último Censo Demográfico realizado em 2010⁷ (Tabela 1).

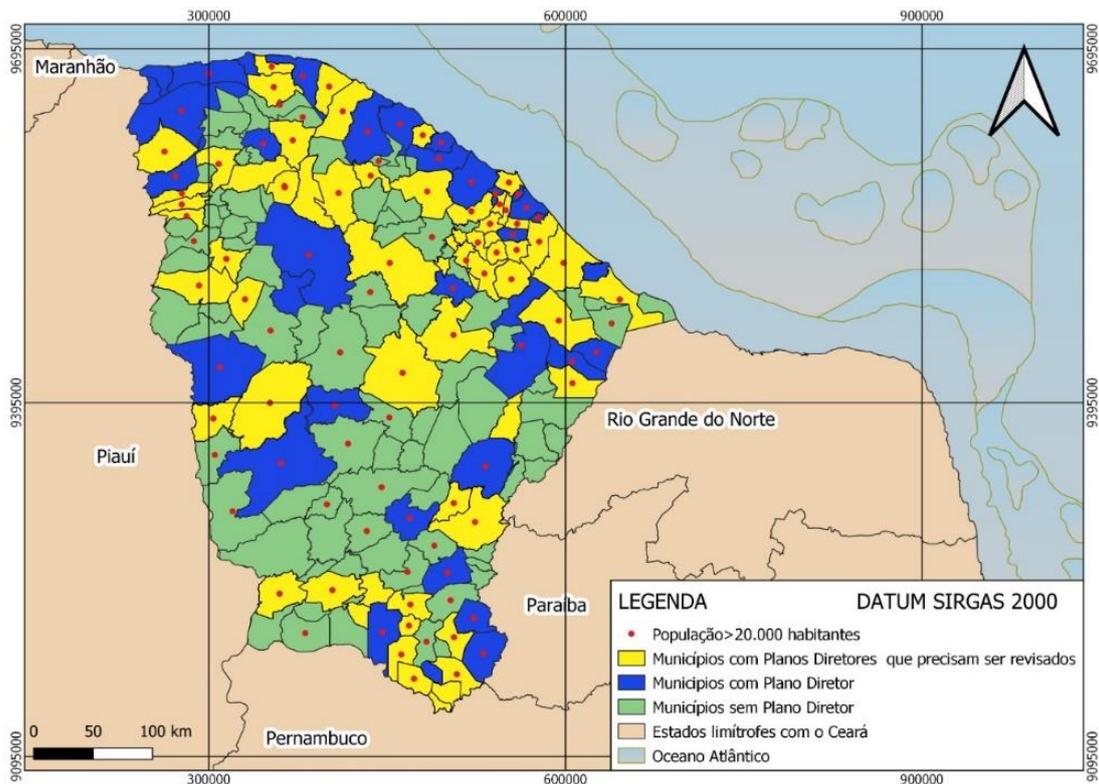
Tabela 1 – População dos municípios cearenses x Plano Diretor

População do município (habitantes)	Total de municípios	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Maior que 100 mil	9	4	5	9	0
80 mil - 100 mil	4	1	3	4	0
60 mil - 80 mil	14	6	8	14	0
40 mil - 60 mil	21	10	6	16	5
20 mil - 40 mil	53	11	27	38	15
Sub-total	101	32	49	81	20
Menor que 20 mil	83	6	9	15	68
Total	184	38	58	96	88

Fonte: IBGE (2019a, 2019b).

Desses 101 municípios que possuem mais de 20 mil habitantes, apenas 81 municípios possuem o Plano Diretor instituídos, ou seja, apenas 80% desses municípios possuem os planos instituídos (Figura 1).

⁷ A partir de 2021 existe a previsão da efetuação de um novo Censo, portanto essa informação deverá ser averiguada mais detalhadamente uma vez que os dados terão uma precisão maior. No entanto, em virtude da pandemia relacionada ao COVID-19 esse Censo ainda não tem previsão exata para o seu início e término.

Figura 1 – Municípios cearenses com mais de 20 mil habitantes X Plano Diretor

Cabe destacar que, mesmo dentre os 81 municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem Plano Diretor, 49 municípios (60%) necessitam revisar⁸ seus planos, pois foram aprovados há mais de 10 anos.

5.2. Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas

O marco conceitual da formação das metrópoles, no Brasil, historicamente se iniciou a partir da década de 1960, com a discussão acerca de problemas na urbanização dessas regiões. Conforme explica Souza (2007), nessa época, devido aos modos de governança das metrópoles, pode-se dizer que houve certo fracasso nesse tipo de arranjo político e administrativo-legal. Tal situação é atribuída a dois fatores fundamentais, mediante a análise feita por ele. Como primeiro fator, os gestores municipais agiam de maneira reticente, sem querer aceitar, ou dar satisfação, a um poder acima do que lhes era atribuído, demonstrando, com isso, a insatisfação de estar na dependência do

⁸ O Estatuto da Cidade, no §3º do seu artigo 30, determina que, pelo menos a cada 10 (dez) anos, os planos diretores devem ser revistos. Para este artigo, foram considerados como necessitados de atualização os planos diretores aprovados antes de 2010.

governo central para que fosse assegurado o seu funcionamento. Como segundo fator, está o modelo utilizado para implementar essas Regiões Metropolitanas, autoritário, sem permitir aos municípios a escolha de assim se constituírem, o que era agravado com a elaboração de uma governança de forma rígida, destituída da participação da população local envolvida.

A partir de então, o reconhecimento legal da formação da Região Metropolitana se confirmou, no ano de 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14/1973, que estabeleceu as oito primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, sendo elas de: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Atualmente, no Estado do Ceará, existem 3 Regiões Metropolitanas: de Fortaleza⁹, de Sobral¹⁰ e do Cariri¹¹. No total, essas três regiões possuem 46 municípios.

Vale ressaltar que, para as Regiões Metropolitanas, foi instituído, em 2015, através da Lei nº 13.089, o Estatuto da Metrôpole, que traz diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nessas Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelo Estado. Essa lei também estabeleceu normas gerais sobre os Planos de Desenvolvimento Urbanos Integrados (PDUIs) e outros instrumentos de governança interfederativa.

Segundo Valery e Braga Junior (2015), como já existiam outras normas que tratavam das políticas e de desenvolvimento urbano, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, o Estatuto da Metrôpole foi editado em consonância com aquelas, visando preencher as lacunas porventura existentes, principalmente no Estatuto da Cidade, que, não obstante tenha disposto preciosos instrumentos para o planejamento municipal, o uso social da propriedade urbana e gestão democrática das cidades, deixou a dimensão do desenvolvimento “regional-urbano” ainda ausente, mesmo tendo considerado as especificidades das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas, enquanto

⁹ A Região Metropolitana de Fortaleza desde 2014, quando sofreu a sua última alteração, conta com 19 municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi (IBGE, 2019a).

¹⁰ A Região Metropolitana de Sobral foi constituída em 2016 e é formada por 18 municípios: Sobral (sede), Massapê, Senador Sá, Pires Ferreira, Santana do Acaraú, Forquilha, Coreaú, Moraújo, Groaíras, Reriutaba, Varjota, Cariré, Pacujá, Graça, Frecheirinha, Mucambo, Meruoca e Alcântaras (IBGE, 2019a).

¹¹ A Região Metropolitana do Cariri foi estabelecida em 2009, sendo formada por 9 municípios: os municípios do Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), além de Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri (IBGE, 2019a).

categorias institucionais, em algumas de suas disposições.

Destaca-se que a obrigatoriedade de aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas não exige os municípios integrantes dessas regiões da formulação dos seus respectivos Planos Diretores, os quais deverão estar compatibilizados.

No Estado do Ceará, as Regiões Metropolitanas do Cariri e de Sobral possuem os seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) efetivados¹². No entanto, o PDUI da Região Metropolitana de Fortaleza ainda não foi iniciado.

Assim, como mencionado anteriormente, a existência ou não dos PDUIs não exige os municípios de prepararem seus próprios Planos Diretores. Dessa forma, dos 46 municípios pertencentes às três Regiões Metropolitanas do Estado do Ceará, 30 municípios possuem Plano Diretor promulgado, ou seja, 65% (Tabela 2).

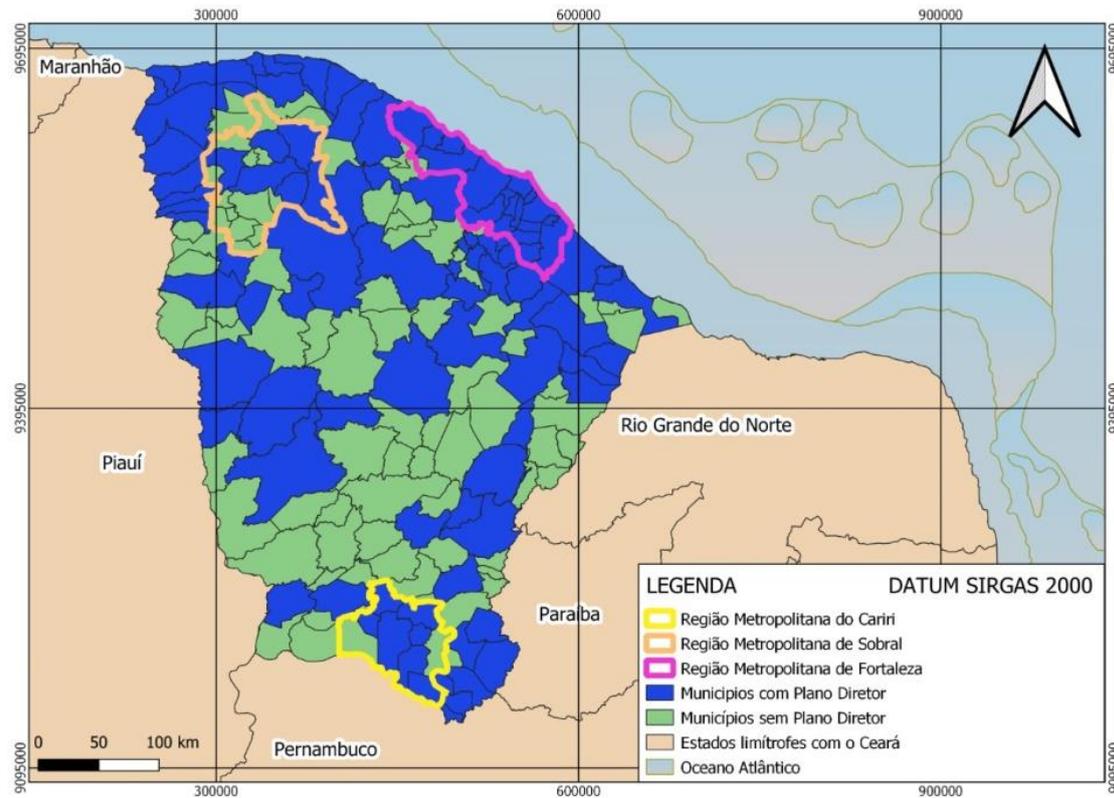
Tabela 2 – Municípios cearenses em Regiões Metropolitanas x Plano Diretor

Região Metropolitana	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
	Atualizado	Desatualizado	Total	
Região Metropolitana de Fortaleza	8	10	18	1
Região Metropolitana do Cariri	1	6	7	2
Região Metropolitana de Sobral	1	4	5	13
Fora das Regiões Metropolitanas	28	38	66	72
Total	38	58	96	88

Fonte: IBGE (2019a, 2019b).

As informações da Tabela 2 foram distribuídas espacialmente na Figura 2 para uma melhor compreensão.

¹² Os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas do Cariri e de Sobral foram desenvolvidos pela Secretaria das Cidades do Estado do Ceará em parceria com as prefeituras municipais de cada região.

Figura 2 – Municípios cearenses - Regiões Metropolitanas X Plano Diretor

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2019a, 2019b).

Cabe destacar que, mesmo dentre os 30 municípios que possuem Plano Diretor, 20 municípios (67%) necessitam revisar seus planos, pois foram instituídos há mais de 10 anos.

5.3. Municípios onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal

Segundo o §4º do art. 182 da Constituição Federal:

É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Verifica-se, portanto, que, para os gestores municipais, que pretendam estabelecer o controle urbano e o consequente cumprimento da função social da

propriedade urbana, de forma a garantir a utilização adequada do solo urbano, é necessário que os instrumentos elencados, no referido artigo, estejam previstos no Plano Diretor, já que a área onde esses instrumentos serão implantados deverá estar definida na lei que normatiza tal plano.

É importante salientar que, apesar de a aplicação desses instrumentos ser discricionária, o cumprimento da função social da cidade é vinculativo, ou seja, este último não é decisão da gestão municipal, tem que necessariamente ocorrer. Assim, para efeito da análise em questão, esse item não será contabilizado como obrigatório, já que se trata da aplicação discricionária de instrumentos no âmbito de um Plano Diretor.

5.4. Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico

Conforme o artigo 3º da Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, as áreas especiais de interesse turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

Complementarmente, segundo o Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981, as áreas Especiais de Interesse Turístico classificam-se em:

I - Prioritárias: áreas de alta potencialidade turística, que devam ou possam ser objeto de planos ou programas de desenvolvimento turístico, em virtude de:

- a) ocorrência ou iminência de expressivos fluxos de turistas e visitantes;
- b) existência de infraestrutura turística e urbana satisfatória, ou possibilidade de sua implantação em condições a serem fixadas pelo Conselho Nacional de Turismo - CNTur, por proposta da EMBRATUR;
- c) necessidade da realização de planos e projetos de preservação ou recuperação dos Locais de Interesse Turístico nelas incluídos;
- d) realização presente ou iminente de obras públicas ou privadas, que permitam ou assegurem o acesso à área, ou a criação da infraestrutura mencionada na alínea b);
- e) conveniência de prevenir ou corrigir eventuais distorções do uso do solo, causadas pela realização presente ou iminente de obras públicas ou privadas, ou pelo parcelamento e ocupação do solo.

II - De Reserva: áreas de elevada potencialidade turística, cujo aproveitamento deva ficar na dependência:

- a) da implantação dos equipamentos de infraestrutura indispensáveis;
- b) da efetivação de medidas que assegurem a preservação do equilíbrio ambiental e proteção ao patrimônio cultural e natural nelas existentes;
- c) de providências que permitam regular, de maneira compatível com a alínea precedente, os fluxos de turistas e visitantes e as atividades, obras e serviços permissíveis.

Ao analisar as legislações mencionadas anteriormente, verifica-se que muitos

critérios apresentados são subjetivos e, passado vários anos, houve pouca aplicabilidade das mesmas. Ademais, cabe ressaltar que, atualmente, a instituição que seria a principal articuladora das referidas leis, o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) não acumula mais a função de planejamento, que foi transferida para o Ministério do Turismo (MTur).

Desde a sua criação, até o presente momento, não foi identificado nenhum município do território nacional designado como Área Especial de Interesse Turístico. Destaca-se que a criação de “Áreas Especiais de Interesse Turístico” e “Locais de Interesse Turístico” não deve ser confundida com a caracterização de cidade ou município turístico.

A regulamentação de “Áreas Especiais” e de “Locais de Interesse Turístico” contribuiria, diretamente, para alcançar a produção de um espaço urbano e turístico capaz de satisfazer as necessidades de moradores e visitantes, com características de sustentabilidade, e não um desenvolvimento turístico-urbano produzido segundo a lógica que atende, preferencialmente, aos interesses imediatos dos principais agentes produtores desse espaço: o poder público, empresários do segmento turístico e do setor imobiliário (HARVEY, 1980).

Apesar de não ter sido identificado nenhum município cearense como sendo pertencente a Área Especial de Interesse Turístico, a partir de 2008, com a promulgação da Lei nº 11.771/2008 (Lei do Turismo), foram disponibilizadas ferramentas para o monitoramento e o aperfeiçoamento das medidas necessárias para o desenvolvimento turístico dos municípios brasileiros. Uma dessas ferramentas é o Mapa do Turismo¹³, que apresenta os municípios brasileiros considerados como grandes polos atrativos para o turismo nacional.

Portanto, apesar de não existir o conhecimento de nenhum município cearense pertencente à Área Especial de Interesse Turístico, serão considerados aqui os municípios que foram definidos no Mapa do Turismo como de potencial turístico para as suas regiões, conforme apresentado na Tabela 3.

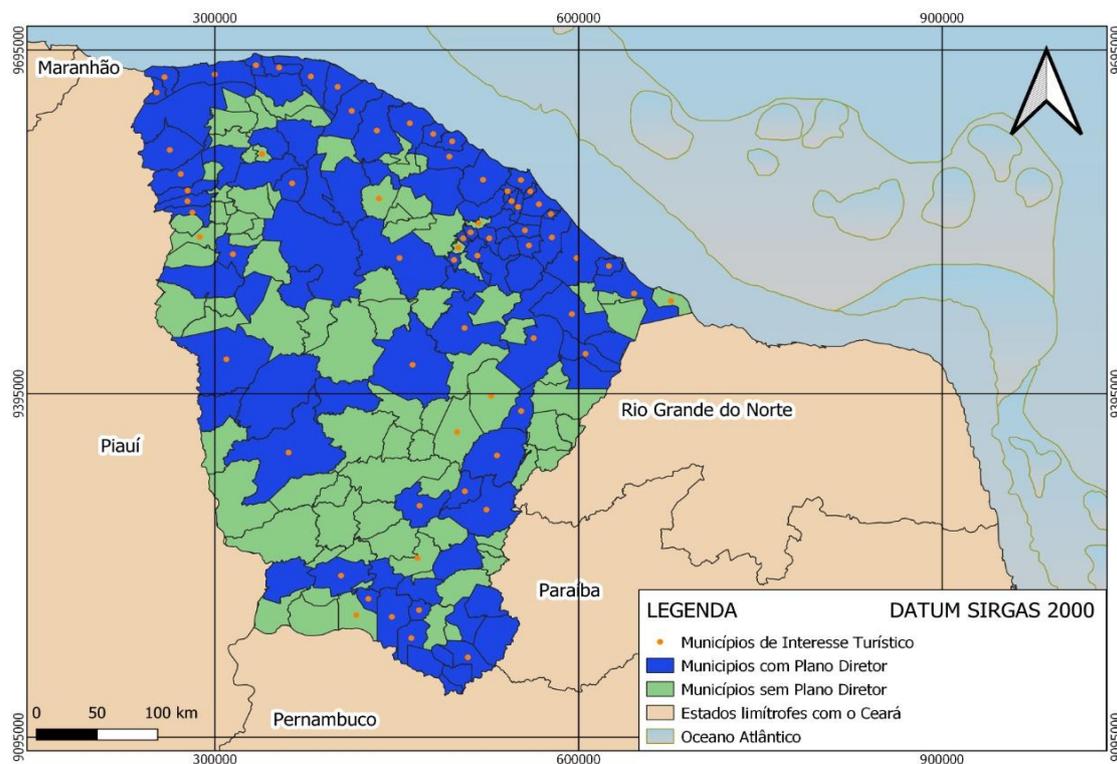
¹³ O Mapa do Turismo Brasileiro é o instrumento instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, atualizada no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo que orienta a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas. É o Mapa do Turismo Brasileiro que define a área – o recorte territorial – que deve ser trabalhada prioritariamente pelo referido ministério (BRASIL, 2015b).

Tabela 3 – Municípios cearenses em áreas turísticas X Plano Diretor

Situação do município	Total de municípios	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Situado em área turística	68	24	34	58	10
Não situado em área turística	116	13	25	38	78
Total	184	37	59	96	88

Fonte: Brasil (2016) e IBGE (2019b).

Dessa forma, conforme apresentado na Tabela 3, no Estado do Ceará foram identificados 68 municípios¹⁴ situados em área turística (BRASIL, 2016). Desses 68 municípios, 58 municípios possuem Plano Diretor (85%), ver Figura 3.

Figura 3 – Municípios cearenses - áreas turísticas X Plano Diretor

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2016); IBGE (2019b).

Ressalta-se que, mesmo dentre os 58 municípios que possuem Plano Diretor, 34 municípios (58%) necessitam revisar seus planos, pois foram instituídos há mais de 10 anos.

¹⁴ Os municípios que compõem o Mapa do Turismo Brasileiro 2016 foram estabelecidos através dos critérios instituído pela Portaria nº 205, de 09 de dezembro de 2015.

5.5. Municípios cearenses inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional

No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput do art. 41 do Estatuto da Cidade, os recursos técnicos e financeiros para a confecção do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. Apesar da disposição legal, a definição precisa sobre quais empreendimentos enquadram-se no critério do inciso destacado nunca foi efetuada. Não foi explicitado, nem na lei, nem em disposições posteriores, qual a unidade de medida para determinação do impacto ambiental de um dado empreendimento, bem como sua escala (regional/nacional). Complementarmente, também não se determinou se a compensação financeira apontada seria advinda de uma categoria nova e específica ou poderia estar incluída nas já existentes e tradicionais compensações, quando da elaboração dos licenciamentos e Estudos de Impacto Ambiental (ALMEIDA, 2017).

Nesse contexto, a legislação mostrou-se insuficiente e de aplicação complicada por parte dos municípios. Dessa forma, o Conselho Nacional das Cidades publicou, em 06 de dezembro de 2006, a Resolução Recomendada nº 22, com objetivo de dar maior clareza sobre os procedimentos a serem adotados para garantir o financiamento dos planos diretores pelos empreendedores.

Portanto, considerando o disposto na Resolução mencionada anteriormente e os empreendimentos iniciados após a promulgação do Estatuto da Cidade, no Estado do Ceará, foram identificadas quatro grandes intervenções com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional: Ferrovia TransNordestina, Transposição do Rio São Francisco, Canal da Integração (Eixão das Águas) e o Cinturão das Águas.

A Ferrovia TransNordestina¹⁵ é uma ferrovia projetada para ligar o Porto do Pecém, no Ceará, ao Porto de Suape, em Pernambuco, além do cerrado do Piauí, com extensão total de 1.753 km (BRASIL, 2017).

A Transposição do Rio São Francisco¹⁶ é um projeto de deslocamento de parte das águas do Rio São Francisco. A obra prevê a construção de mais de 700 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) ao longo do território dos

¹⁵ A Ferrovia Transnordestina foi iniciada em 2006; no entanto, atualmente ainda não foi concluída e está sem previsão de término, com previsão para perpassar 26 municípios cearenses.

¹⁶ A transposição do Rio São Francisco foi iniciada em 2007, no entanto, atualmente ainda não foi concluída. Teve o trecho que se conecta ao Ceará concluído em 2020, perpassando 5 municípios cearenses.

Estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte (CEARÁ, 2018).

O Canal da Integração ou Eixão das Águas¹⁷ é um empreendimento de grande porte que irá ajudar na segurança hídrica do Estado do Ceará, realizando a transposição das águas do Açude Castanhão para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), reforçando o abastecimento da população e da indústria (CEARÁ, 2018).

O Cinturão das Águas do Ceará¹⁸ (CAC) é um empreendimento que irá viabilizar uma maior capilaridade das vazões transpostas pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco em território cearense, levando a água da transposição para 46 municípios cearenses através de canais, formando um cinturão ao longo do estado (CEARÁ, 2018).

Percebe-se que, em virtude da condição climática enfrentada pelo Estado do Ceará, a maior parte dos principais empreendimentos realizados no seu território são voltados para a segurança hídrica, conforme **Tabela 4**.

Tabela 4 – Municípios cearenses em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional X Plano Diretor

Situação do Município	Total de Municípios	Possui Plano Diretor			Não Possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Situado em área de empreendimento de grande impacto	73	18	32	50	23
Não situado em área de empreendimento de grande impacto	111	19	27	46	65
Total	184	37	59	96	88

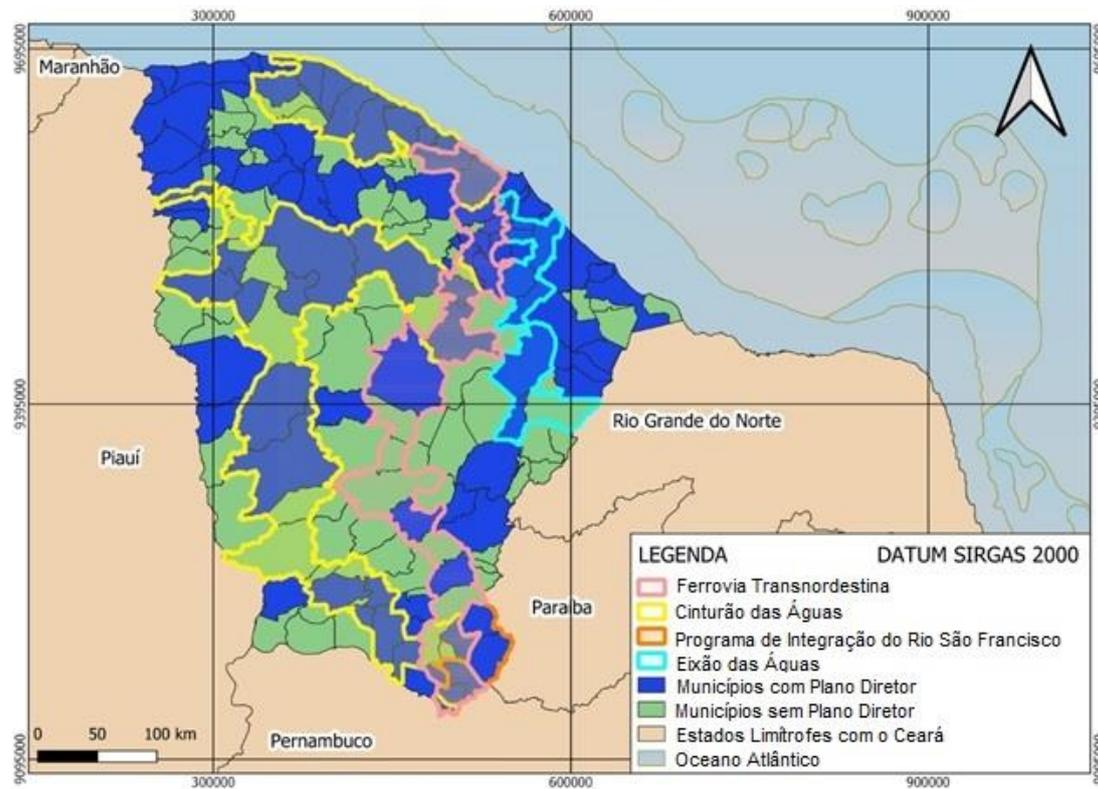
Fonte: Brasil (2017, 2019b) e Ceará (2018).

Considerando os empreendimentos de impacto regional ou nacional, no Estado do Ceará, conforme apresentado na Tabela 4, 73 municípios deveriam possuir planos diretores que poderiam ser custeados por esses empreendimentos em questão. No entanto, verifica-se que apenas 50 municípios possuem Plano Diretor, ou seja, 68% (Figura 4).

¹⁷ O Canal da Integração (Eixão das Águas) teve sua primeira etapa concluída em 2013, no entanto, a sua conclusão total ainda não foi efetivada. O mesmo, quando concluído, irá perpassar 9 municípios cearenses (CEARÁ, 2018).

¹⁸ O Cinturão das Águas do Ceará (CAC) não tem previsão para conclusão da sua implantação total. Quando concluído, deverá perpassar por 46 municípios cearenses (CEARÁ, 2018).

Figura 4 – Municípios cearenses - atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional X Plano Diretor



Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2017, 2019b) e Ceará (2018).

Cabe destacar que, mesmo dentre os 50 municípios que possuem Plano Diretor, 32 municípios necessitam revisar seus planos, pois foram constituídos há mais de 10 anos e poderiam utilizar dos recursos desses empreendimentos para a sua revisão, compatibilizando o seu planejamento com os impactos causados por essas grandes intervenções.

5.6. Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos

Os municípios inscritos no cadastro nacional com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos devem ser objeto de uma série de ações preventivas, como o mapeamento das áreas de risco; preparação do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; instituição de órgãos municipais de defesa civil; desenvolvimento de plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos; criação de mecanismos de controle e fiscalização, para evitar a construção de edificações em áreas

suscetíveis; e, em especial, a promulgação do Plano Diretor.

Essa exigência, além de prevista no Estatuto da Cidade, também está prevista na Lei nº 12.340/10, que determina a formação do cadastro de municípios¹⁹. No entanto, a regulamentação e implantação do cadastro de municípios, com definição das áreas de risco, até o início do ano de 2020, ainda não tinha sido realizada.

Mesmo assim, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), através da plataforma Observatório dos Desastres Naturais²⁰, efetua um levantamento paralelo, baseado nos decretos federais e estaduais, de forma a sistematizar tal medida (Tabela 5).

Tabela 5 – Municípios cearenses com áreas em situação de risco X Plano Diretor

Status do município	Total de municípios	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Decretada situação de risco	115	23	37	60	55
Não decretada situação de risco	69	14	22	36	69
Total	184	37	59	96	124

Fonte: CNM (2019).

Conforme os dados apresentados na Tabela 5, no Estado do Ceará, no ano de 2019, 115 municípios encontravam-se em situação de riscos, sendo 109 referentes à seca. Desses 115 municípios, apenas 60 possuíam Plano Diretor, sendo que 37 necessitam ser revisados em virtude do período estipulado no Estatuto da Cidade. No entanto, como não foi implantando o referido cadastro pelo Governo Federal, esse item não torna obrigatória a confecção e regulamentação dos Planos Diretores.

6. Considerações Finais

O presente artigo foi desenvolvido a partir da análise das seis hipóteses de obrigatoriedade de promulgação de Plano Diretor para os municípios brasileiros, trazidas no art. 41 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em especial para os 184 municípios cearenses.

¹⁹ No Brasil, o registro oficial de um desastre poderia ocorrer pela emissão de três documentos distintos, não obrigatoriamente dependentes: Formulário de Informações sobre Desastres (Fipe), que substituiu a Notificação Preliminar de Desastre (Nopred) e a Avaliação de Danos (Avadan), ou decreto municipal ou estadual.

²⁰ O Observatório dos Desastres é um portal desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios para que os gestores municipais possam acompanhar, monitorar e avaliar a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) nos municípios brasileiros, a partir do levantamento e compartilhamento de dados e informações das realidades locais (CNM, 2019).

Foram identificados vários marcos sobre o planejamento urbano das cidades brasileiras, mas eles são dispersos e pouco articulados. Portanto, reforça-se a importância do poder público na padronização e compilação dos regramentos sobre o planejamento urbano.

Dentre os 184 municípios cearenses, apenas 94 municípios possuíam Plano Diretor aprovados, sendo que, dentre os 101 municípios com mais de 20 mil habitantes, 79 possuíam o plano; dos 46 municípios em Regiões Metropolitanas, 30 tinham o plano; dos 68 localizados em áreas turísticas, 57 tinham o plano; e, dos 73 municípios inseridos em regiões de impacto de empreendimentos regionais ou nacionais, 49 tinham plano. Além disso, não foi identificado nenhum município que tivesse Plano Diretor que não se enquadrasse em uma das hipóteses anteriores.

Verificou-se que a maioria dos municípios que tinham Planos Diretores careciam de revisão, conforme estabelecido no §3º do artigo 30 do Estatuto da Cidade. Dos 94 Planos Diretores existentes nos municípios cearenses, 59 precisam ser revisados, pois foram instituídos há mais de 10 anos, alguns com data de elaboração de mais de 20 anos sem revisão. Segundo Santos Junior e Montandon (2011), no período de 2005 a 2006, o Ministério das Cidades realizou uma ampla campanha nacional para mobilização e sensibilização de gestores públicos e da sociedade para a preparação dos Planos Diretores, o que pode ter estimulado a instituição, naquela época, nos municípios cearenses.

Além disso, para os municípios pertencentes a uma das três Regiões Metropolitanas do Estado do Ceará, existem os Planos de Desenvolvimento Urbanos Integrados, que foram regulamentados posteriormente a muitos dos Planos Diretores existentes, sendo necessária, assim, uma revisão desses Planos Diretores a fim de manter uma compatibilização entre ambos.

Ao considerarmos que apenas 35 dos 184 municípios cearenses estavam com seus Planos Diretores atualizados, de acordo com o prazo máximo de revisão de 10 anos, percebe-se que existe uma grande dificuldade dos gestores municipais em desenvolverem adequadamente e aprovarem os mesmos.

Verifica-se, portanto, que existem uma série de barreiras que dificultam a realização do processo de confecção e instituição do Plano Diretor, desde barreiras relacionadas à capacidade técnica e operacional, para efetuar o levantamento das

informações e promover a devida participação social; até as relacionadas ao enfrentamento político-partidário, que, muitas vezes, impede que o processo flua adequadamente, perpassando diversas gestões, sem que haja um entendimento sobre as questões acerca do desenvolvimento urbano do território de um município.

Também foram identificados casos, entre as hipóteses estabelecidas no artigo 41 do Estatuto da Cidade, que não estão regulamentados, sendo eles: obrigatoriedade para municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e para municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. É importante salientar que essa ausência de regulamentação dificulta a implementação desses planos e acaba por enfraquecer o planejamento urbanístico, no contexto da governança municipal, bem como aumentar o número de municípios que deveriam obrigatoriamente ter seus planos diretores elaborados.

Verificou-se também a necessidade relevante da adaptação dos municípios cearenses às condições climáticas em que se encontram. Haja vista que, dos 184 municípios, 115 já decretaram, em algum momento do passado, estado de calamidade em virtude de seca. Alinhado a isso também está o fato de que grande parte das obras regionais está atrelada à política pública de segurança hídrica. No entanto, o que se percebeu foi que, mesmo enfrentando uma crise hídrica constante, desses 115 municípios, apenas 58 (50%) possuíam Plano Diretor, e desses, 35 estavam desatualizados.

Assim, dentre os casos estabelecidos no Estatuto da Cidade, existe ainda a hipótese em que o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal, caso em que a aplicação desses instrumentos torna-se discricionária. No entanto, o cumprimento da função social da cidade é vinculativa, ou seja, essa hipótese deveria necessariamente ocorrer e ser cobrada de todos pelos gestores municipais em todos os municípios.

Ainda, verificou-se que vários municípios cearenses (90) não possuem Plano Diretor, mesmo existindo obrigação legal, deixando os gestores passíveis de punição e as cidades sem um ordenamento urbanístico que viabilize seu desenvolvimento adequado. De forma geral, pode-se verificar que muitos municípios cearenses possuem o Plano Diretor aprovado, mas que os mesmos estão desatualizados, já que o prazo

máximo, exigido em lei, para que ocorra a revisão é de 10 anos.

Portanto, pelo que foi apresentado aqui, podem-se considerar como problemas enfrentados nas cidades sem Plano Diretor: o crescimento desordenado da cidade; a falta de participação social para a escolha das prioridades nas ações estruturais dentro das cidades; entre outros. Isso acaba gerando um aumento na disparidade social, impactando na qualidade de vida, em especial da população mais carente.

Por fim, destaca-se a dificuldade em compilar todas as informações apresentadas neste artigo, em virtude da multisetorialidade que envolve o referido tema, fazendo com que fosse necessário consultar vários bancos de dados, onde os dados podem estar desatualizados em virtude da falta de informações das prefeituras e dos demais entes responsáveis pelas ações efetuadas.

Referências

ALMEIDA, L. F. G. Grandes empreendimentos econômicos como financiadores de Planos Diretores em Minas Gerais: uma real alternativa? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Anpur, 2017. 21p. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-04.pdf. Acesso em: 26 mar. 2020.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. *Desenvolvimento e cidades no Brasil*. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. Recife, PE: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009. 194p. Disponível em: https://www.fundaj.gov.br/images/stories/cieg/artigos/livrodesenvole_cidadesnobrasil.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 14*, de 08 de junho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Lei nº 6.513*, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais

e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16513.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Decreto nº 86.176*, de 06 de julho de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D86176.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/

leis_2001/110257.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed.

Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. *Resolução nº 22*, de 06 de dezembro de 2006. Emitir orientações quanto à regulamentação dos procedimentos para aplicação dos recursos técnicos e financeiros, para elaboração do Plano Diretor dos municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional, com referência nas diretrizes constantes dos incisos II, IX e XIII do art. 2 e inciso V do art. 41, do Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Concidades, 2006. Disponível em:

<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-22-2006.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. *Lei nº 11.771*, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Lei nº 12.340*, de 1 de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Lei nº 12.608*, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sinpdec e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - Conpdec; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art26. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. *Lei nº 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Mapa do Turismo*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2015b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/83-mapa-do-turismo-brasileiro-2013.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

_____. *Mapa do Turismo Brasileiro 2016*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2016. 21p. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/83-mapa-do-turismo-brasileiro-2013.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

_____. *Ferrovias Transnordestina*. Brasília, DF: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2017. 15p. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/529b78a4-3b20-4d3f-b37c-df1ac8d6bcd8>. Acesso em: 29 mar. 2020.

_____. *Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional (SDRU-MDR); Ministério do Meio Ambiente (SQA-MMA); Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha (GIZ - Projeto Andus), 2020. 21p. Disponível em:

<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/368/titulo/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores>. Acesso em: 12 set. 2020.

CALDAS, M. F. *Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2015. 271p. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-A86J5X/1/tese_maria_caldas_vers_ofinal.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

CEARÁ. *Lei Estadual nº 13.875*, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, 2007. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/4932-lei-n-13-875-de-07-02-07-d-o-de-07-02-07-oriundo-do-projeto-de-lei-n-6-877-07-1-executivo>. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. *Lei Estadual nº 14.558*, de 21 de dezembro de 2009. Cria o Conselho Estadual das Cidades e dá outras providências. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, 2009. Disponível em: [belt.al.ce.gov.br > index.php > item > download](https://belt.al.ce.gov.br/index.php/item/download). Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. *Histórico*. Site da Secretaria das Cidades. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, Secretaria das Cidades do Estado Do Ceará, [2016]. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/a-secretaria-2/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. *Plano de Ações Estratégicas de Recursos Hídricos do Ceará*. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, 2018. 171 p. Disponível em: https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/PLANO-DE-ACOES-ESTRATEGICAS-DE-RECURSOS-HIDRI-COS-CE_2018.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. *Plano Diretor Municipal - PDM*. Site da Secretaria das Cidades. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, Secretaria das Cidades do Estado Do Ceará, [2019].

Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/plano-diretor-municipal-pdm/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). *Observatório dos Desastres Naturais*. Brasília, DF: CNM, 2019. Disponível em: <http://www.desastres.cnm.org.br/>. Acesso em: 15 fev. 2020.

DIAS, M. I. S. *Gestão urbana: entraves, desafios e avanços na implementação dos planos diretores: estudo de caso Barra do Pirai-RJ*. Dissertação de Mestrado em Urbanismo. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia. Campinas, SP, 2011. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/93>. Acesso em 11 set. 2020.

FAVARÃO, C. B.; COSTA, M. A. – Cap 3. Governança e políticas nacionais urbanas: capacidade e desenvolvimento institucional. In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (Orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FREITAS, A. L.; BARBOSA, K. C. S. *O impacto do Plano Diretor Municipal na mobilidade da cidade: um estudo de caso na cidade de Goianésia/GO*. Trabalho de Conclusão de Curso de Engenharia Civil. Faculdade Evangélica de Goianésia. Goianésia: GO, 2019. Disponível em: http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/1682/1/2019_1_ANA%20LUISA_KELLEN.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 7, n. 1, p. 122-135, jan./abr. 2015.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

ESTATÍSTICA (IBGE). *Contagem populacional 2019*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/panorama>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 19 fev. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). *Ceará em mapas: infra-estrutura*. Fortaleza, Ceará: Ipece, [2018]. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo4/index.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MCCALL, M. K.; DUNN, C. E. Geo-information tools for participatory spatial planning: Fulfilling the criteria for ‘good’ governance? *Geoforum*, v. 43, n. 1, p. 81-94, jan. 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718511001369>. Acesso em: 13 set. 2020.

MOREIRA, H. F. *O plano diretor e as funções sociais da cidade*. Rio de Janeiro, RJ: CPRM. Serviço Geológico do Brasil, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/1GsGAE>. Acesso em: 11 set. 2020.

NAZARETH, P. A. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 69, n. 1, p. 211-240, jan./mar. 2018. Brasília, DF: RSP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3269/1/PLANOS%20DIRETORES%20E%20INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O%20URBANA%20E%20AMBIENTAL%20NO%20ESTADO%20DO%20RIO%20DE%20JANEIRO.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/302>. Acesso em: 10 set. 2020.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010. 6 Edição. 468p.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: DINIZ, E. (Ed.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 235-261.

VALERY, F. D.; BRAGA JUNIOR, S. A. M. *Estatuto da Metrópole e Estatuto da Cidade: instrumentos de gestão e planejamento urbano*. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA/UFRN, 20., 2015, Rio Grande do Norte. *Anais...* 2015. Natal – RN: CCSA/UFRN, 2015. 12p.

Francisco Alberto de Castro Neto

 <https://orcid.org/0000-0002-4106-5893>

Mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz. Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará. Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará.

E-mail: alberto.ec@hotmail.com

Ana Elisa Pinheiro Campêlo de Castro

 <https://orcid.org/0000-0001-9138-9717>

Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará. Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará. Instituto de Planejamento de Fortaleza.

E-mail: anaelisacampelo@hotmail.com

Apêndice A

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Fortaleza	Sim	2009	2.669.342	RMF	SIM		SIM
Caucaia	Sim	2001	361.400	RMF	SIM	SIM	SIM
Juazeiro do Norte	Sim	2000	274.207	RMC	SIM		
Maracanaú	Sim	2012	227.886	RMF	SIM		SIM
Sobral	Sim	2000/2008	208.935	RMS	SIM		SIM
Crato	Sim	2005/2012	132.123	RMC	SIM	SIM	SIM
Itapipoca	Sim	2000/2013	129.358		SIM	SIM	SIM
Maranguape	Sim	2000	128.978	RMF		SIM	SIM
Iguatu	Sim	2009/2017	102.498		SIM	SIM	SIM
Quixadá	Não	2000	87.728		SIM	SIM	SIM
Pacatuba	Sim	2007	83.432	RMF	SIM	SIM	
Quixeramobim	Sim	2000	81.082		SIM	SIM	SIM
Aquiraz	Sim	2011/2017	80.271	RMF	SIM		SIM
Russas	Sim	2000	78.194		SIM		SIM
Canindé	Sim	2000/2006	76.997		SIM	SIM	SIM
Tianguá	Sim	2004/2018	75.946		SIM		
Crateús	Sim	2001/2011	75.074		SIM		SIM
Aracati	Sim	2001/2009	74.547		SIM		SIM
Pacajus	Sim	2018	72.203	RMF	SIM	SIM	SIM
Cascavel	Sim	2000	71.743	RMF	SIM	SIM	SIM
Icó	Sim	2003	68.018		SIM		SIM
Horizonte	Sim	2000	67.337	RMF		SIM	SIM
Camocim	Sim	2000/2011	63.661		SIM		
Acarauá	Sim	2011	62.641		SIM	SIM	
Morada Nova	Sim	2000/2018	61.890		SIM	SIM	SIM
Viçosa do Ceará	Sim	2008	60.889		SIM		SIM
Barbalha	Sim	2000	60.781	RMC	SIM	SIM	
Limoeiro do Norte	Sim	2018	59.540		SIM		SIM
Tauá	Sim	2016	58.859		SIM	SIM	SIM
Trairi	Sim	2009/2010	55.918	RMF	SIM	SIM	
Granja	Sim	2010	54.748				
Boa Viagem	Não		54.470				SIM
Acopiara	Não		54.270			SIM	SIM
Eusébio	Sim	2008/2017	53.618	RMF	SIM		SIM
Beberibe	Sim	2007	53.573		SIM		SIM
Itapajé	Sim	2001	52.675				SIM
Brejo Santo	Sim	2003	49.477		SIM	SIM	
São Gonçalo do Amarante	Sim	2013	48.422	RMF	SIM	SIM	SIM
Mauriti	Sim	2007/2015	47.962			SIM	
São Benedito	Sim	2000	47.903		SIM		
Mombaça	Não		43.797				SIM
Santa Quitéria	Sim	2010	43.703			SIM	SIM
Amontada	Sim	2009/2012	43.452		SIM	SIM	

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Pedra Branca	Sim	2009/2014	43.258				SIM
Ipu	Sim	2001	41.964		SIM	SIM	SIM
Itarema	Sim	2008	41.826		SIM	SIM	
Várzea Alegre	Não		40.721		SIM		SIM
Guaraciaba do Norte	Não		40.642		SIM		
Massapê	Sim	2012	38.737	RMS			
Ipueiras	Sim	2006	38.166			SIM	
Itaitinga	Sim	2002	37.980	RMF	SIM	SIM	SIM
Pentecoste	Sim	2009	37.751				SIM
Baturité	Sim	2001	35.750		SIM	SIM	
Missão Velha	Não		35.393	RMC		SIM	SIM
Paracuru	Sim	2009/2017	35.076	RMF	SIM	SIM	
Ubajara	Sim	2004	34.792		SIM	SIM	
Jaguaribe	Sim	2019	34.682		SIM		SIM
Jaguaruana	Não	2019	33.705				SIM
Paraipaba	Sim	2009	32.744	RMF	SIM	SIM	
Bela Cruz	Sim	2008	32.591			SIM	SIM
Santana do Acaraú	Sim	2007	32.452	RMS			SIM
Nova Russas	Sim	2001	32.328			SIM	SIM
Parambu	Não		31.521				SIM
Lavras da Mangabeira	Sim	2018	31.508			SIM	SIM
Tabuleiro do Norte	Sim	2006	30.697				SIM
Redenção	Sim	2000/2008	29.053		SIM	SIM	
Novo Oriente	Sim	2016	28.607				
Milagres	Sim	2006	27.512			SIM	SIM
Campos Sales	Sim	2002	27.426				SIM
Marco	Não		27.361			SIM	
Jardim	Sim	2006	27.174	RMC			SIM
Caririaçu	Sim	2006	26.965	RMC			SIM
Aracoiaba	Sim	2006	26.469			SIM	SIM
Tamboril	Não		26.251			SIM	SIM
Independência	Sim	2006	26.178			SIM	SIM
Guaiúba	Sim	1998/2001	26.064	RMF		SIM	
Ocara	Sim	2008	25.703			SIM	SIM
Cedro	Não		25.557			SIM	SIM
Senador Pompeu	Não		25.496			SIM	SIM
Ibiapina	Sim	2006	24.997		SIM		
Jucás	Não		24.833				SIM
Cruz	Sim	2008	24.827		SIM		
Aurora	Não		24.654			SIM	
Forquilha	Sim	2008	24.218	RMS			
Irauçuba	Sim	2007	24.156				SIM
Assaré	Sim	2006	23.417		SIM	SIM	SIM

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Coreaú	Sim	2008	23.136	RMS			
Barro	Sim	2007/2014	22.680			SIM	
Caridade	Não		22.547				SIM
Morrinhos	Não		22.534				SIM
Barreira	Sim	1994	22.425				SIM
Quixeré	Sim	2018	22.149				SIM
Uruburetama	Não		21.850				
Itatira	Não		21.647				SIM
Araripe	Não		21.600				SIM
Orós	Sim	2009	21.427		SIM		
Quiterianópolis	Não		21.084				SIM
Catarina	Não		20.698				SIM
Pindoretama	Sim	2018	20.567	RMF	SIM		SIM
Itapiúna	Sim	2017	20.382			SIM	SIM
Chorozinho	Sim	2007	20.264	RMF	SIM		SIM
Hidrolândia	Não		19.978			SIM	SIM
Icapuí	Não		19.934		SIM		SIM
Umirim	Não		19.825				SIM
Jijoca de Jericoacoara	Sim	2009/2017	19.816		SIM		
Madalena	Não		19.691				SIM
Farias Brito	Sim	2006/2008	19.450	RMC		SIM	SIM
Tejuçuoca	Não		19.187		SIM		
Cariús	Não		18.699				SIM
Reriutaba	Não		18.491	RMS		SIM	SIM
Cariré	Não		18.448	RMS			
Varjota	Não		18.420	RMS			
Solonópole	Não		18.324		SIM		SIM
Banabuiú	Não		18.197				SIM
Jaguaretama	Não		18.162		SIM		SIM
Croatá	Não		18.063				
Capistrano	Não		17.738			SIM	SIM
Santana do Cariri	Não		17.700	RMC	SIM		SIM
Carnaubal	Não		17.606				
Aiuaba	Não		17.399			SIM	SIM
Monsenhor Tabosa	Não		17.234				SIM
Alto Santo	Não		17.146			SIM	SIM
Piquet Carneiro	Não		16.959			SIM	SIM
Salitre	Não		16.554				SIM
Fortim	Sim	2017	16.480		SIM		
Pereiro	Não		16.307				SIM
Tururu	Não		16.271				
Quixelô	Não		16.178				SIM
Saboeiro	Não		15.819				SIM
Nova Olinda	Sim	2009	15.565	RMC	SIM	SIM	SIM

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Meruoca	Não		15.057	RMS	SIM		SIM
Barroquinha	Sim	2010	15.017		SIM		SIM
Porteiras	Sim	2011	14.996			SIM	
Acarape	Sim	2001	14.929			SIM	
Apuiarés	Não		14.600				
Mucambo	Não		14.537	RMS		SIM	
Graça	Não		14.399	RMS			
Iracema	Não		14.297				SIM
Frecheirinha	Não		14.072	RMS			
Uruoca	Não		13.840				
Mirafima	Não		13.818				SIM
Choró	Não		13.521			SIM	SIM
Ibaretama	Não		13.353				SIM
Palmácia	Não		13.322		SIM	SIM	SIM
Milhã	Não		13.155				SIM
Chaval	Sim	2013	13.069		SIM		SIM
São Luís do Curu	Não		13.000	RMF			
Ibicuitinga	Não		12.525				SIM
Ipaumirim	Não		12.463				
Poranga	Não		12.336				
Pacoti	Sim	2006	12.261		SIM		
Paramoti	Não		12.226				SIM
Aratuba	Sim	2004	11.847		SIM		
Abaiara	Não		11.737			SIM	SIM
Alcântaras	Não		11.714	RMS			
Ipaporanga	Não		11.593				SIM
Jaguaribara	Sim	2001	11.401		SIM	SIM	SIM
Martinópole	Não		11.233				
Groaíras	Não		11.068	RMS			SIM
Potengi	Não		11.045				
Pires Ferreira	Não		10.951	RMS		SIM	SIM
Ararendá	Não		10.935				
Mulungu	Não		10.823		SIM		
Catunda	Sim	2017	10.342			SIM	SIM
Deputado Irapuan Pinheiro	Não		9.625				SIM
Palhano	Não		9.386			SIM	SIM
Penaforte	Sim	2007	9.077			SIM	
Moraújo	Não		8.724	RMS			
Tarrafas	Não		8.592			SIM	SIM
Jati	Sim	2007	8.111			SIM	SIM
Arneiroz	Não		7.840			SIM	SIM
Itaiçaba	Não		7.827				
Umari	Não		7.733				SIM
São João do Jaguaribe	Não		7.645				

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Senador Sá	Não		7.623	RMS			
General Sampaio	Não		7.618				
Altaneira	Não		7.586			SIM	
Antonina do Norte	Não		7.353			SIM	SIM
Ererê	Não		7.198				
Pacujá	Não		6.533	RMS			
Potiretama	Não		6.419				SIM
Baixio	Não		6.288				
Guaramiranga	Sim	2005	5.193		SIM		
Granjeiro	Não		4.844				

Fonte: IBGE (2019a, 2019b), Brasil (2016, 2017), Ceará (2018) e CNM (2019).