

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**CLEITON GALVÃO DE MESQUITA FURTADO**

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SOBRAL (2008): disputas, limites e  
contradições no planejamento urbano municipal**

SALVADOR

2023

Cleiton Galvão de Mesquita Furtado

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SOBRAL  
(2008): disputas, limites e contradições no planejamento  
urbano municipal

Dissertação apresentada ao curso Maestría en Estado, Gobierno y Políticas Públicas, da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Me. Rafael Borges Pereira.

SALVADOR

2023

## Ficha catalográfica

FURTADO, Cleiton Galvão de Mesquita

Plano Diretor Participativo de Sobral (2008): disputas, limites e contradições no planejamento urbano municipal / Cleiton Galvão de Mesquita Furtado. Salvador: FLACSO/FPA, 2023.

137 f.: il.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría en Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador: Rafael Borges Pereira.

1. Plano diretor. 2. Planejamento urbano. 3. Políticas públicas. I. Título.

Cleiton Galvão de Mesquita Furtado

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SOBRAL  
(2008): disputas, limites e contradições no planejamento  
urbano municipal

Dissertação apresentada ao curso Maestría en Estado,  
Gobierno y Políticas Públicas, da Faculdade Latino-  
Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y  
Políticas Públicas.

Aprovada em 26 de junho de 2023.

---

Prof. Me. Rafael Borges Pereira (Orientador)  
FLACSO Brasil

---

Profa. Dra. Márcia Pereira Cunha (Examinadora)  
FLACSO Brasil

---

Profa. Dra. Larissa de Alcantara Viana (Examinadora)  
Universidade São Francisco

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação Perseu Abramo e à FLACSO pela oportunidade e pela preocupação com a formação de trabalhadoras e trabalhadores.

Aos meus pais, pelo amor irrestrito e por desde cedo me ensinarem a importância da educação e da política. Aos meus familiares, amigos e amigas, pelo apoio de sempre.

À Vitória, *minha vida, minha verdade, minha biografia*, pela cumplicidade, pelos caminhos apontados e por ser desde sempre minha referência. Tudo que faço emula em alguma medida o que ela faz.

Ao meu orientador, Rafael Borges Pereira. Não é exagero dizer que esta dissertação não teria acontecido sem seus ensinamentos, seu apoio e sua paciência. Em sua pessoa, agradeço aos demais professores e professoras do curso.

Às professoras Márcia Cunha e Larissa Viana, por terem participado da banca, ocasião em que puderam, com muita sensibilidade, apresentar valorosas contribuições a este trabalho.

Aos companheiros e companheiras da turma, pelas trocas ao longo desse percurso.

À Prefeitura de Sobral, em especial ao geógrafo Wellington G. Alves, pela presteza na disponibilização dos arquivos solicitados.

Ao Dr. Roque Hudson Pontes, que gentilmente se dispôs a me receber e a colaborar com este trabalho. À professora Maria do Carmo Alves, pela atenção e pelo livro.

Ao primo e amigo Henrique, pelas sugestões e pela elaboração (e reelaboração) dos mapas. Aos camaradas Renan Silva Ribeiro e Diego Silva, pelos debates sobre a política sobralense.

A todas as pessoas com quem conversei – pretensiosamente ou não – sobre esta pesquisa, mas que por diversas razões não puderam ser entrevistadas.

Agradeço também aos professores Audelis Marcelo e Osmar Fonteles, da UVA, pelo apoio que recebi às vésperas da colação de grau especial.

*Last but not least*, agradeço a Sobral, sempre *na parede da memória*, pelas infinitas possibilidades. Na certeza de que *o novo sempre vem*.

*Sobral não é uma cidade, é uma saudade  
chorando baixinho em mim.*

(Lustosa da Costa)

*o acarajú é uma rua / que ri / é rio / que  
inventou tanta coisa*

(Mailson Furtado)

## RESUMO

Com uma população estimada em aproximadamente 210 mil habitantes, Sobral é o município-polo da Região Metropolitana de Sobral, no Ceará. Concentrando uma rede de infraestrutura, serviços, equipamentos e oportunidades econômicas, Sobral exerce forte centralidade em relação aos municípios de seu entorno. O objetivo desta dissertação é analisar o Plano Diretor Participativo de Sobral e suas disputas, limites e contradições no planejamento urbano do município. Por meio de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com ex-gestores, foi possível compreender e apresentar o processo de elaboração, negociação e aprovação do PDP, bem como seus aspectos gerais e os desafios enfrentados em sua implementação. Aprovado em uma conjuntura política favorável ao Poder Executivo Municipal, o PDP teve sua autoaplicabilidade limitada, visto que deixou pendentes de regulamentação vários aspectos. Além disso, para atender a demandas do mercado imobiliário, a gestão municipal incorporou ao PDP, ainda em um primeiro momento de sua vigência, uma série de alterações, especialmente no perímetro urbano, afastando-se, assim, das diretrizes defendidas durante seu processo de elaboração. Em um segundo momento, quando a gestão municipal tenta restabelecer as diretrizes apontadas pelo PDP, é o Legislativo que passa a disputá-lo, rechaçando as tentativas de redução do perímetro urbano defendidas pela Prefeitura, desta vez em um contexto político a ela desfavorável. Observou-se que o PDP incidu sobre o espaço urbano por meio de obras e intervenções. No entanto, no que se refere ao controle do uso do solo, não se observou incidência considerável no sentido de garantir a função social da propriedade urbana. Pelo contrário, verificou-se que essas alterações no perímetro urbano possibilitaram a aprovação de loteamentos que causaram grandes transformações no espaço urbano. Além de uma cidade menos compacta, essas alterações vêm ocasionando uma série de contradições no território do município.

**Palavras-chave:** Plano diretor. Planejamento urbano. Políticas públicas. Disputas políticas. Sobral.

## ABSTRACT

With an estimated population of approximately 210,000 inhabitants, Sobral is the main city of the Sobral Metropolitan Region in Ceará, Brazil. Concentrating a network of infrastructure, services, facilities, and economic opportunities, Sobral plays a central role in relation to the surrounding municipalities. The objective of this dissertation is to analyze the Participatory Master Plan of Sobral and its disputes, limits, and contradictions in the urban planning of the city. Through literature review, document analysis, and interviews with former administrators, it was possible to understand and present the process of development, negotiation, and approval of the Master Plan, as well as its general aspects and the challenges faced in its implementation. Approved in a political context favorable to the Municipal Executive Power, the Master Plan had its self-applicability limited, as several aspects were left pending regulation. Furthermore, to meet the demands of the real estate market, the municipal administration incorporated a series of changes to the Master Plan, especially regarding the urban perimeter, deviating from the guidelines advocated during its development process. In a subsequent phase, when the municipal administration attempts to restore the guidelines indicated by the Master Plan, it is the Legislative branch that contests it, rejecting the attempts to reduce the urban perimeter advocated by the City Hall, this time in a politically unfavorable context. It was observed that the Master Plan had an impact on the urban space through construction works and interventions. However, with regard to the control of land use, there was no significant impact in terms of ensuring the social function of urban property. On the contrary, these changes in the urban perimeter allowed the approval of subdivisions that caused significant transformations in the urban space. In addition to a less compact city, these alterations have resulted in a series of contradictions in the municipality's territory.

**Keywords:** Master plan. Urban planning. Public policy. Political disputes. Sobral.

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 01</b> - Principais caminhos a Sobral no início do século XIX.....	23
<b>Mapa 02</b> - Expansão urbana em Sobral a partir dos anos 1960.....	25
<b>Mapa 03</b> - População nos setores censitários da Sede de Sobral (2010).....	28
<b>Mapa 04</b> - Densidade populacional na Sede de Sobral.....	29
<b>Mapa 05</b> - Regiões Metropolitanas do Ceará .....	31
<b>Mapa 06</b> - População total estimada por município da RMS (2020) .....	34
<b>Mapa 07</b> - Sobral: Hierarquia de Centros Urbanos .....	36
<b>Mapa 08</b> - Distribuição do PIB no território cearense (2018) .....	38
<b>Mapa 09</b> - Distribuição do PIB per capita no território cearense (2018) .....	39
<b>Mapa 10</b> - Distribuição territorial do VAB na RMS (2019).....	41
<b>Mapa 11</b> - Rendimento nominal médio mensal em Sobral (2010).....	49
<b>Mapa 12</b> - Tipologias de uso e ocupação do solo de Sobral.....	54
<b>Mapa 13</b> - Evolução urbana do Centro de Sobral e poligonais de tombamento.....	67
<b>Mapa 14</b> - Zoneamento urbano de Sobral (2000).....	69
<b>Mapa 15</b> - Unidades de Vizinhança de Sobral (2000).....	70
<b>Mapa 16</b> – Equipamentos públicos e intervenções após o PDDU .....	72
<b>Mapa 17</b> - Alterações no perímetro urbano de Sobral (2000-2003).....	73
<b>Mapa 18</b> - Mapa de zoneamento urbano de Sobral (2008).....	82
<b>Mapa 19</b> - Vetores de expansão citados no diagnóstico do PDP (2007).....	85
<b>Mapa 20</b> - Expansão no perímetro urbano de Sobral (2008-2010) .....	87
<b>Mapa 21</b> - Expansão no perímetro urbano de Sobral (2010-2012) .....	89
<b>Mapa 22</b> - Expansão do perímetro urbano de Sobral (2000-2014) .....	92
<b>Mapa 23</b> - Mancha urbana de Sobral (2014) .....	94
<b>Mapa 24</b> - Propostas de revisão do perímetro urbano de Sobral em 2015 e 2016 .....	95
<b>Mapa 25</b> - Perímetro urbano com as áreas suprimidas (2017) .....	98
<b>Mapa 26</b> - Perímetro urbano consolidado (2017).....	99
<b>Mapa 27</b> - Planta da macrozona de estruturação e qualificação urbana da Sede de Sobral (2018) .....	102
<b>Mapa 28</b> - Obras do PRODESOL concluídas ou em andamento (até março de 2020).....	106
<b>Mapa 29</b> - Vetores de expansão em Sobral após o PDP.....	118
<b>Mapa 30</b> - Bairro Nova Caiçara.....	120

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> - População dos bairros da Sede de Sobral (2010) .....	27
<b>Tabela 02</b> - Quantitativos populacionais dos municípios da RMS.....	33
<b>Tabela 03</b> - Municípios com maiores participações no PIB do Ceará (2020) .....	40
<b>Tabela 04</b> - População economicamente ativa com rendimentos provenientes do trabalho e participação percentual da formalidade na RMS (2010).....	43
<b>Tabela 05</b> - Empregos formais por subsetores na RMS (2019).....	44
<b>Tabela 06</b> - Número de MEIS ativos na RMS (2022) .....	46
<b>Tabela 07</b> - Renda do MEI no Brasil (2017 a 2022).....	47
<b>Tabela 08</b> - Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, variação percentual e percentual populacional estimado de 2017 na RMS (2008 a 2017) .....	48
<b>Tabela 09</b> - Área de referência da RMS por município.....	50
<b>Tabela 10</b> - Distribuição da área de referência da RMS por tipologia de uso e ocupação do solo (2018) .....	51
<b>Tabela 11</b> - Distribuição das áreas de referência dos municípios por tipologia de uso e ocupação do solo – “Vazios urbanos” e “Parcelamentos vazios ou subutilizados” (2018).....	52
<b>Tabela 12</b> - Situação dos Planos Diretores dos municípios da RMS (2023).....	55
<b>Tabela 13</b> - Déficit habitacional na RMS (2010).....	56
<b>Tabela 14</b> - Déficit habitacional no Ceará, em Fortaleza, em Sobral e na RMS (2010) .....	57
<b>Tabela 15</b> - Inadequação habitacional na RMS (2010) .....	57
<b>Tabela 16</b> – Necessidades habitacionais em Sobral (2010).....	59
<b>Tabela 17</b> - Planejamento urbano pós-PDP em Sobral.....	113

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b> - Evolução da população urbana de Sobral (1940-2010) .....	26
<b>Gráfico 02</b> - Composição setorial do PIB por Valor Adicionado Bruto na RMS (2005-2019) .....	40
<b>Gráfico 03</b> - Participação percentual na composição do VAB nos municípios da RMS (2019) .....	42
<b>Gráfico 04</b> - Empregos formais por setores na RMS (2008-2019).....	44
<b>Gráfico 05</b> - Participação da Administração Pública e outros setores nos empregos formais da RMS (2019).....	45

<b>Gráfico 06</b> - Número total de MEIs no Brasil (dezembro de 2010 a dezembro de 2021).....	46
<b>Gráfico 07</b> - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal na RMS (2010) .....	47
<b>Gráfico 08</b> - Tipologias de uso e ocupação do solo de Sobral .....	55
<b>Gráfico 09</b> - Déficit e inadequação habitacional na RMS (2010) .....	58
<b>Gráfico 10</b> - Alvarás de construção emitidos em Sobral (2019) .....	117

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 01</b> - Modalidades de planejamento urbano <i>lato sensu</i> .....	60
<b>Figura 02</b> - História do planejamento urbano no Brasil .....	61
<b>Figura 03</b> - Parque Aurélio Ponte (2018-2021).....	104
<b>Figura 04</b> - Parque Evangelina Saboya (2017-2021) .....	104
<b>Figura 05</b> - Expansão urbana no Bairro Antônio Carlos Belchior (2010-2021) .....	117
<b>Figura 06</b> - Empreendimento no sopé da Serra da Meruoca (2022).....	122

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACIS	Associação Comercial e Industrial de Sobral
APP	Área de Preservação Permanente
CAF	Corporação Andina de Fomento
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas de Sobral
CMPD	Conselho Municipal do Plano Diretor
CRECI	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LC	Lei Complementar
MDICS	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MEI	Microempreendedor Individual
MP	Ministério Público
PAS	Plano de Arborização Urbana de Sobral (2018)
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PD	Plano Diretor
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral (2000)
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMS (2018)
PDP	Plano Diretor Participativo de Sobral (2008)
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PlanMob	Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Sobral (2018)
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sobral (2012)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMEAS	Plano Municipal de Educação Ambiental de Sobral (2020)
PPS	Partido Popular Socialista
PRODESOL	Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Sobral
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PROURB	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Ceará
PRU	Plano de Rotas Urbanas de Sobral (2020)

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
RM	Região Metropolitana
RMC	Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RMS	Região Metropolitana de Sobral
SEAPE	Secretaria Extraordinária de Acompanhamento de Projetos Estruturantes
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEUMA	Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente de Sobral
SEURB	Secretaria de Urbanismo de Sobral
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará
SPLAM	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Sobral
TranSol	Transporte Urbano de Sobral
UV	Unidade de Vizinhança
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú
VAB	Valor Adicionado Bruto
ZEIA	Zonas Especiais de Interesse Ambiental
ZEIP	Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPE	Zonas Especiais de Promoção Econômica

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. CONTEXTO METROPOLITANO E DINÂMICA URBANA DE SOBRAL.....</b>	<b>23</b>
1.1 Breve histórico do processo de urbanização de Sobral.....	23
1.2 Inserção regional no Ceará.....	29
1.3 Atividades econômicas e sua distribuição espacial .....	37
1.4 Trabalho e renda .....	42
1.5 Uso e ocupação do solo .....	50
1.6 Habitação .....	56
<b>2. O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SOBRAL.....</b>	<b>60</b>
2.1 Breve cronologia do planejamento urbano no Brasil.....	60
2.2 Sobral pré-PDP .....	64
2.2.1 Contexto político .....	64
2.2.2 O tombamento do sítio histórico .....	66
2.2.3 O PDDU .....	68
2.3 Elaboração, negociação e aprovação do PDP .....	74
2.4 Estrutura do PDP .....	79
2.5 Alterações durante a vigência do PDP.....	84
2.5.1 Expansão do perímetro urbano (2010-2014).....	84
2.5.2 Redução do perímetro urbano (2017).....	93
2.5.3 Preenchendo lacunas: revisão do zoneamento, PlanMob e PAS (2017-2018) .....	100
2.6 “Ocupa Sobral” e PRODESOL.....	103
2.7 Revisão do PDP (2020-) .....	107
2.8 Contexto político recente .....	108
<b>3. LIMITES E CONTRADIÇÕES.....</b>	<b>110</b>
3.1 Disputas em torno do PDP.....	110
3.2 Reflexões sobre a autoaplicabilidade do PDP .....	114
3.3 Segregação residencial.....	115
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>128</b>

## INTRODUÇÃO

Com uma população estimada em aproximadamente 210 mil habitantes, Sobral é o município-polo da Região Metropolitana de Sobral (RMS), no Ceará.

Localizada na região noroeste do Estado, a cerca de 240 quilômetros de Fortaleza, a Vila de Sobral foi fundada em 1773, à margem esquerda do Rio Acaraú, sendo elevada à condição de cidade em 1841. Com uma economia baseada sobretudo no binômio comércio e pecuária, Sobral consolidou-se como o principal entreposto comercial do sertão cearense na segunda metade do século XIX (ROCHA, 2017, pp. 47, 52).

Embora não mantenha a hegemonia econômica desse período, o município de Sobral concentra hoje uma rede de “infraestrutura, serviços, equipamentos e oportunidades econômicas”, exercendo ainda forte centralidade em relação às demais cidades da região (PDUI, 2018). Sobral possui hoje o quinto maior PIB cearense, ocupando a segunda posição entre os municípios fora da Região Metropolitana de Fortaleza (IPECE, 2022).

Esta pesquisa dá-se em um momento marcado por duas situações que ocorrem quase que simultaneamente: o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Sobral (PDP), instituído em 2008, e o aniversário de vinte anos do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Tal contexto suscita reflexões sobre a efetividade dessas leis e sua capacidade de incidência na produção do espaço urbano.

Se, por um lado, o Estatuto da Cidade foi uma importante conquista do movimento pela reforma urbana e um divisor de águas na história do planejamento urbano brasileiro; por outro lado, seus alcances e limites têm sido colocados à prova no decorrer desses anos (FERREIRA, 2003; VILLAÇA, 2005, 2012; MARICATO, 2021; IACOVINI, 2021).

Do mesmo modo, se, por um lado, a implementação do Plano Diretor Participativo de Sobral consistiu em uma possibilidade de desenvolvimento urbano com justiça social; por outro lado, sua capacidade de incidência sobre o espaço urbano também se mostra limitada, na medida em que o município, a despeito do Plano Diretor, desenvolveu nos últimos anos uma série de contradições e passivos urbanísticos.

Isso nos leva às seguintes questões:

- O que pode um plano diretor? Como um plano diretor consegue incidir sobre a expansão urbana?
- Como um plano diretor pode ser disputado? Isto é, como ele consegue absorver contradições?

- Em que medida um plano diretor pode ser autoaplicável? Quais os seus alcances e limites, especialmente em cidades médias? Que contradições são produzidas no espaço urbano?

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o Plano Diretor Participativo de Sobral de 2008 e suas disputas, limites e contradições no planejamento urbano do município. Os objetivos específicos buscam responder às perguntas acima.

Esta dissertação estrutura-se em três capítulos.

Nesta introdução, é feita uma breve abordagem da pesquisa, descrevendo o tema, os recortes, o quadro teórico e a metodologia aqui trabalhados, além de uma apresentação sintética da trajetória do autor.

O primeiro capítulo traz um breve histórico do processo de urbanização de Sobral. Também situa a cidade no contexto metropolitano, tendo em vista que o planejamento urbano de Sobral passa necessariamente pela centralidade que o município exerce no contexto da RMS. Para isso, analisa as atividades econômicas desenvolvidas na Região Metropolitana e sua distribuição no território. Em seguida, analisa como esses aspectos manifestam-se no município de Sobral.

O segundo capítulo trata sobre o PDP. Inicialmente, é feita uma breve cronologia do planejamento urbano no Brasil. Descreve-se, em seguida, o contexto político municipal que antecedeu a elaboração do PDP. É apresentado também o processo de elaboração, negociação e aprovação do PDP. São descritos e analisados os principais aspectos do PDP e como eles se relacionam; suas diretrizes e seus objetivos; as alterações durante a vigência do Plano, que caracterizam um afastamento de suas diretrizes; e, posteriormente, a retomada de uma política de planejamento urbano observando essas diretrizes. Ao fim do capítulo, são mencionadas algumas ações que ocorrem na esteira desse processo de reorientação da política de planejamento urbano, como a regulamentação de certas lacunas do PDP, a criação do PRODESOL, as intervenções do “Ocupa Sobral” e o início do processo de revisão do PDP, ainda em andamento.

O terceiro capítulo apresenta reflexões sobre os limites e contradições do PDP, bem como sobre as disputas travadas em torno dele por certos agentes. Reflete também sobre a autoaplicabilidade desse dispositivo e sobre a segregação residencial observada nos últimos anos no município de Sobral.

Por fim, são apresentadas algumas considerações sobre esta pesquisa, na certeza de que o debate está longe de ser encerrado.

### ***Recortes da pesquisa***

A escolha de Sobral como enfoque desta pesquisa deu-se com base em sua importância para o Estado do Ceará, sobretudo pela centralidade exercida pelo município no contexto regional.

Também pesou nessa escolha a relação afetiva que tenho com Sobral. Lá, cursei o ensino médio e a graduação, durante a qual, a propósito, estagiei em algumas das obras citadas neste trabalho. Mas não apenas. Mais do que estudar e viver *em* Sobral, vivi Sobral. Essa relação, todavia, nunca me impediu de observar as contradições da cidade, pelo contrário. Sempre houve espaço não apenas para contemplação, mas também para contestação. Evidentemente faço esse registro não a fim de emular um caráter etnográfico que esta pesquisa jamais tencionou ter, mas tão somente para ressaltar, sem exagero algum, que quem passa por Sobral dificilmente sai indiferente à cidade. No meu caso, é esse sentimento algo ambivalente que há muito forja minha relação com Sobral.

Assim, as inquietações que movem esta pesquisa apontam a um só tempo para dois assuntos que sempre me interessaram: a administração pública e Sobral.

Esses dois temas também estiveram presentes no meu trabalho de conclusão de curso da graduação em Engenharia Civil, pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Minha monografia analisou os aspectos técnicos, econômicos e ambientais da implantação de sistemas fotovoltaicos em prédios públicos de Sobral.

Quanto ao planejamento urbano, em 2021 atuei na elaboração de um levantamento<sup>1</sup> da situação dos Planos Diretores nos 18 municípios que compõem a Região Metropolitana de Sobral. O resultado culminou num artigo<sup>2</sup>, escrito juntamente com pesquisadores do BrCidades e publicado no primeiro livro da rede. Na ocasião, constatou-se que 13 municípios da RMS ainda não haviam instituído esse instrumento. Com isso, boa parte dessas cidades ainda não consegue efetivar uma política urbana nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

Partindo desse cenário da Região Metropolitana de Sobral, podemos nos perguntar por que a maior parte desses municípios não possui políticas de planejamento urbano. As respostas a esse questionamento pressupõem certa tautologia: porque os gestores nunca o fizeram, porque as Câmaras Municipais nunca aprovaram, etc. Porém, em que pese o tom quase capcioso da pergunta, não se trata de mero desejo ou especulação deste autor. É o Estatuto da Cidade quem

---

<sup>1</sup> Esta dissertação traz uma atualização desse levantamento.

<sup>2</sup> Ver ROCHA *et al.* (2021).

estabelece, em seu Art. 41, a obrigatoriedade dos planos diretores para municípios integrantes de regiões metropolitanas (BRASIL, 2001). Ademais, a Constituição Federal, em seu Art. 182, é categórica ao afirmar que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público municipal (BRASIL, 1988).

Por outro lado, se o Estatuto da Cidade tem os seus limites, o que dizer então dos municípios que permanecem totalmente à margem dele? O que dizer das cidades que sequer possuem uma política urbana – nem *de jure*, tampouco *de facto*?

Esta pesquisa, portanto, também é instigada em alguma medida pela curiosidade de entender quais as dificuldades enfrentadas pelas gestões municipais na implementação e na concretização de políticas de planejamento urbano; quais agentes e forças atuam nesse processo; de que maneira eles operam; entre outros fatores.

### *Quadro teórico*

Primeiramente, talvez seja necessário explicar um recurso linguístico de que, em alguns momentos, valeu-se este trabalho. Entendemos que a legislação em torno de um plano diretor é apenas a tradução institucional de um conjunto de diretrizes, forjadas por meio de um processo político que absorve e/ou exclui interesses de acordo com a correlação de forças nele incidente.

Assim, quando falamos, por exemplo, que um *plano* foi *disputado*, estamos falando, na verdade, de um *conjunto de diretrizes* que foram *disputadas* – tanto na sua *elaboração* quanto na sua *gestão* (isto é, no cotidiano da sua vigência). Do mesmo modo, quando falamos do PDP de 2008, não estamos nos referindo apenas à sua lei de criação, mas também àquele plano propriamente dito. Portanto, o *produto* (uma lei, por exemplo) difere dos *processos* (de elaboração e/ou de gestão), embora seja forjado por eles.

Além disso, faz-se necessária outra explanação, partindo da seguinte premissa: “o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados” (VILLAÇA, 2005, p. 92). Compartilhamos desse entendimento. Se trabalhamos na análise de um plano diretor e de sua legislação correlata, não é por atribuirmos a esse dispositivo mais poderes do que ele realmente possui, tampouco por entendê-lo como algo que careça de críticas, mas exatamente para suscitar reflexões sobre seus limites. Além disso, trata-se de uma obrigatoriedade – repito – estabelecida por lei.

Portanto, compõem o quadro teórico desta pesquisa textos sobre a história do planejamento urbano e do Plano Diretor como instrumento de planejamento, bem como estudos

críticos sobre alcances e limites dos Planos Diretores, destacando-se a contribuição de Flávio Villaça (1999, 2005, 2012) e João Sette Whitaker Ferreira (2003) sobre o tema.

Nesse sentido, também serão revisitados textos sobre a produção do espaço urbano na periferia do capitalismo. Trabalhamos a partir de autores como David Harvey (1982), Ermínia Maricato (1996, 2014, 2021) e Flávio Villaça (1999, 2012). Estes dois últimos, por analisarem o contexto brasileiro, estão entre as principais referências desta pesquisa, destacando-se os apontamentos de Ermínia Maricato sobre a política urbana no Brasil nas últimas décadas.

No que concerne a Sobral, trabalhamos com referências bibliográficas que analisaram seu processo de estruturação urbana, como Alves (2022), Aragão (2014), Rocha (2003, 2017), Gomes (2011), Alves (2011) e Aguiar Júnior (2005). O contexto político daquele momento foi lido a partir de Silveira (2013) e Freitas (2003, 2005). Para o tombamento do sítio histórico de Sobral, recorreremos a Freitas (2021) e Duarte Júnior (2013). Sobre a dinâmica imobiliária e a segregação socioespacial em Sobral nos últimos anos, recorreremos a Freitas (2019), a Lima (2014) e a Rodrigues (2012). Quanto ao processo de institucionalização da RMS, trabalhamos a partir de Rodrigues (2020).

As reflexões de Paula Santoro (2012, 2014) sobre a expansão urbana em municípios paulistas e as disputas em torno do Plano Diretor de Catanduva, em São Paulo, também contribuíram com as análises aqui elaboradas.

### ***Metodologia***

Logo no início desta pesquisa, deparamo-nos com um problema comum a muitas cidades brasileiras: a carência de dados municipais – por estarem desatualizados, por serem de difícil acesso ou por sequer existirem – dos mais diversos aspectos.

Uma vez que o boicote do governo Bolsonaro ao Censo de 2022 do IBGE atrasou ainda mais a divulgação de seus resultados, esta pesquisa teve de trabalhar com os dados do Censo de 2010 e estimativas populacionais posteriores. Com esse anacronismo, situações como o surgimento de novos bairros em Sobral nos últimos anos não foram captadas pelo Censo de 2010.

Verificou-se também que a gestão municipal não dispõe de mapas de renda. Desse modo, para visualizar como as contradições que compõem nosso objeto de estudo se manifestam no território, trabalhamos com a espacialização de dados como:

- Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com e sem rendimento, por setor censitário, obtido a partir do Censo de 2010 do IBGE;

- População dos municípios da RMS, a partir de estimativa do IBGE para 2020;
- Valor adicionado bruto a preços correntes (agropecuária, indústria, serviços e administração pública) dos municípios da RMS, obtidas no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA).

Boa parte da base cartográfica aqui utilizada não se encontra disponível no site da Secretaria Municipal de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA). O acesso a ela só foi possível após contato por e-mail com a gestão municipal, cujos servidores disponibilizaram, com prontidão, os arquivos solicitados<sup>3</sup>.

Além disso, parte da legislação municipal aqui citada também não está disponível no site da SEUMA. Para localizá-la, recorreremos ao Diário Oficial do Município e aos arquivos da Câmara dos Vereadores.

Ressalta-se ainda que, em maio de 2022, um incêndio de grande proporção incinerou a sede administrativa da Câmara Municipal de Sobral, causando prejuízo em seus arquivos e computadores<sup>4</sup>. Com isso, não foi possível ter acesso a muitas das atas que certamente ajudariam na compreensão desse processo. Trabalhou-se apenas com o “espólio” dos arquivos, isto é, documentos que já haviam sido digitalizados antes do incêndio.

Por razões óbvias, consultamos uma quantidade enorme de leis. Nesse sentido, foi de extrema importância a legislação referente ao planejamento urbano, especialmente os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política de desenvolvimento urbano; a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, também conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano; a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade; a Lei Complementar Estadual nº 168, de 27 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sobral; a legislação municipal correlata; entre outros dispositivos legais.

No que se refere ao contexto metropolitano, esta pesquisa também valeu-se dos documentos que compõem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMS, de 2018, financiado pelo Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria das Cidades, e elaborado por um consórcio de empresas consultoras. Cabe mencionar que o PDUI tem previsão no Estatuto da Metrôpole<sup>5</sup>, que considera como função pública de interesse comum a “política

---

<sup>3</sup> Ainda assim, alguns mapas – especialmente os mais antigos – foram disponibilizados em arquivos “fechados”, o que comprometeu sua edição. Resulta disso certa ausência de padronização dos mapas aqui utilizados – alguns foram elaborados exclusivamente para esta pesquisa, outros foram obtidos junto à Prefeitura ou colhidos em trabalhos de outros pesquisadores.

<sup>4</sup> Ver O POVO (2022).

<sup>5</sup> Lei Federal nº 13.089/2015.

pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. Já a Lei Complementar Estadual nº 180/2018 cita em seu Art. 7º como exemplos de funções públicas de interesse comum aquelas relacionadas a segmentos como:

I) planejamento urbano; II) saneamento básico; III) habitação; IV) transporte e mobilidade; V) energia; VI - meio ambiente; VII) recursos hídricos; VIII) saúde; IX) educação; X) assistência social; XI) segurança pública; XII) processo orçamentário e a gestão fiscal; XIII) educação fiscal (CEARÁ, 2018).

Com base nisso, o PDUI definiu quatro eixos prioritários – I) meio ambiente, recursos hídricos e saneamento; II) desenvolvimento econômico e sociocultural; III) uso/ocupação do solo e habitação; e IV) mobilidade – para a execução de funções públicas de interesse comum na RMS. Em torno desses eixos, foi proposta uma série de políticas, programas, projetos e ações destinadas à execução dessas funções<sup>6</sup>. Para isso, o PDUI trabalhou com um diagnóstico do déficit habitacional – bem como das tipologias de uso e ocupação do solo, conforme veremos adiante – nos municípios. Assim, foram de grande importância para esta pesquisa os mapas e os dados quantitativos dos municípios da RMS trazidos pelo PDUI.

Também consultamos, quando disponíveis, as atas do Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD), órgão deliberativo e de assessoramento ao Executivo que tem como principais atribuições analisar e propor medidas de efetivação da política urbana, além de verificar o cumprimento das diretrizes do PDP.

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Sobral (PlanMob), elaborado por uma empresa consultora, também trouxe mapas e diagnósticos importantes para este trabalho. Outros documentos elaborados pela gestão municipal também foram de extrema importância, como os três cadernos disponibilizados pela SEUMA em 2018, quando da revisão do zoneamento urbano de Sobral, e os produtos entregues pela empresa consultora que vem realizando a revisão do Plano Diretor de Sobral.

Também recorreremos aos informativos e notícias da Prefeitura de Sobral e do Governo do Ceará, bem como à imprensa de modo geral.

No decorrer desta pesquisa, deparamo-nos com alguns empecilhos quanto à realização de entrevistas. Alguns dos secretários que participaram dos processos aqui estudados, por exemplo, faleceram. Outros agentes não se disponibilizaram a colaborar com entrevistas.

---

<sup>6</sup> Citam-se como exemplos de funções públicas de interesse comum referentes ao terceiro eixo a Política Metropolitana de Ordenamento Territorial, a Política Metropolitana de Habitação de Interesse Social, entre outros.

Ainda assim, foi possível realizar uma entrevista semiestruturada com um interlocutor que detém uma experiência singular: atuou tanto na Procuradoria Geral do Município, na condição de procurador geral-adjunto, durante as tentativas de redução do perímetro urbano de Sobral aqui estudadas; quanto na Câmara Municipal de Sobral, na condição de vereador, desde 2021.

Por meio do *software* Google Earth, foram obtidas algumas imagens de Sobral.

Outras fontes exploradas neste trabalho foram *jingles* eleitorais e vídeos.

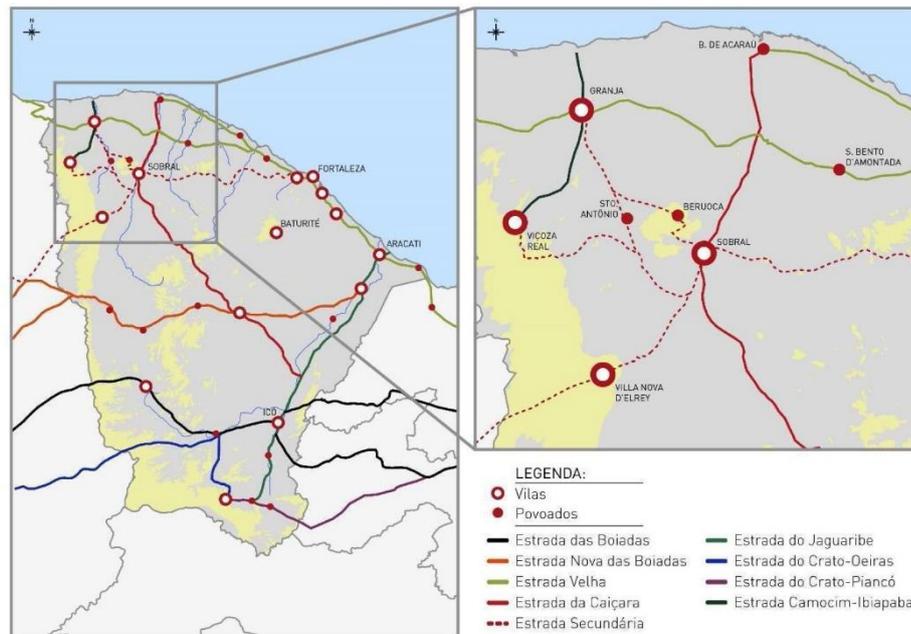
## 1. CONTEXTO METROPOLITANO E DINÂMICA URBANA DE SOBRAL

### 1.1 Breve histórico do processo de urbanização de Sobral

Localizada na região noroeste do Ceará, a cerca de 240 quilômetros de Fortaleza, a Vila de Sobral foi fundada em 1773, à margem esquerda do Rio Acaraú, sendo elevada à condição de cidade em 1841. Com uma economia baseada sobretudo no binômio comércio e pecuária, Sobral consolidou-se como o principal entreposto comercial do sertão cearense na segunda metade do século XIX<sup>7</sup> (ROCHA, 2017, pp. 47, 52).

O Mapa 01 mostra os principais caminhos que integravam Sobral à rede urbana do início do século XIX.

**Mapa 01** - Principais caminhos a Sobral no início do século XIX



**Fonte:** Rocha (2017, p. 23).

Em 1882, é inaugurada a estrada de ferro ligando a cidade ao porto de Camocim<sup>8</sup>. Com isso, os trilhos começam a marcar a malha urbana de Sobral (ROCHA, 2003, p. 115).

Até a década de 1950, o processo de produção do espaço urbano de Sobral foi norteado por cinco principais fatores. Inicialmente, como já mencionado, pela pecuária e pelo comércio;

<sup>7</sup> Na justificativa do tombamento de Sobral, o IPHAN ressaltou a importância de Sobral no processo de formação do Nordeste brasileiro, “cuja malha urbana de seus núcleos primitivos setecentistas e suas subseqüentes expansões até meados do século XX serviram para estruturar a cidade e dotá-la de aspectos paisagísticos particulares únicos” (FREITAS, 2021, p. 291).

<sup>8</sup> O trecho ferroviário Sobral-Camocim foi desativado na década de 1970, tendo seus trilhos arrancados posteriormente (SANTOS, 2014, p. 121).

em seguida, a partir da segunda metade do século XIX, pelo ciclo do algodão, pelas construções encabeçadas pela Igreja e, por fim, pela indústria (notadamente têxtil e de beneficiamento de óleo vegetal) (ROCHA, 2003).

Em 1950, a ligação de Sobral a Fortaleza consolida o arco ferroviário e transforma-o nos “limites da urbanização e da segregação durante boa parte do século XX”. Com isso, a cidade – até então “conformada e satisfeita dentro do arco formado pela estrada de ferro e o Rio Acaraú” – passa, a partir da segunda metade do século XX, a ocupar o território localizado para além desse arco (ARAGÃO, 2014, pp. 15-6, 83). Porém, esse processo de expansão urbana foi marcado pela segregação daqueles que moravam para além desse arco. Os pobres habitavam “o outro lado do rio”<sup>9</sup> ou “depois da linha”<sup>10</sup>, enquanto as classes dominantes ocupavam o intra-trilhos (ROCHA, 2003, pp. 15, 212; ARAGÃO, 2014, p. 16).

É nesse bojo que Sobral vivencia o que Aragão (2014, pp. 17, 29) considera uma “modernização conservadora”, caracterizada por investimentos que buscavam dar suporte à expansão capitalista enquanto deixavam partes significativas da população à margem dos benefícios de tal modernização. No dizer de Ermínia Maricato (1996, p. 41), “o Brasil pós-anos 50 constitui o simulacro da modernidade”.

Após a aprovação da Lei Federal nº 6766/1979, também conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a “segregação se consolida como motor da estruturação urbana de Sobral” (ARAGÃO, 2014, p. 29). A cidade passa, então, a contar com uma série de loteamentos privados – destinados à elite econômica do município – e populares – com lotes sem infraestrutura distribuídos pela administração municipal – e conjuntos habitacionais, evidenciando o caráter contraditório do processo de produção do espaço urbano em Sobral (ARAGÃO, 2014, p. 109).

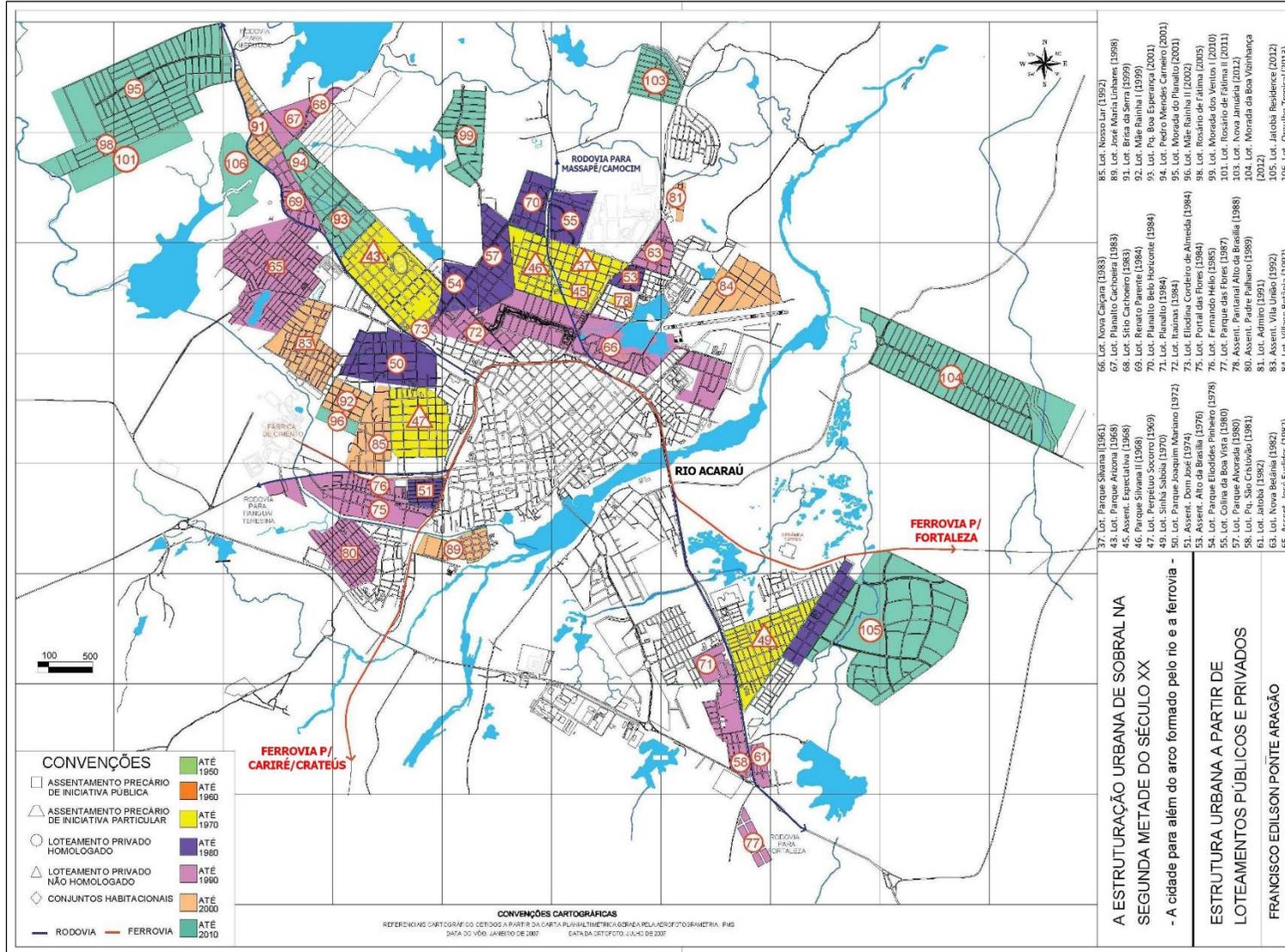
O Mapa 02 ilustra essa expansão a partir da década de 1960.

---

<sup>9</sup> Até a obra da urbanização da Margem Esquerda do Rio Acaraú, no início dos anos 2000, o rio e o núcleo inicial da cidade ainda não se relacionavam diretamente. A condição de urbe “de costas” para o rio era recorrente no processo de estruturação das cidades cearenses, que utilizavam os recursos hídricos para abastecimento ou despejo, mas nunca como elemento paisagístico ou de lazer (GOMES, 2011, p. 82). Com isso, recomendada pelo IPHAN no estudo de tombamento de que falaremos adiante, a urbanização da margem esquerda do Rio Acaraú “foi assumida como principal projeto estratégico no PDDU de 2000” (GOMES, 2011, p. 95).

<sup>10</sup> Rocha (2003, p. 212) relata que, no meio social mais abastado, dizer que alguém morava “depois da linha” era pejorativo.

Mapa 02 - Expansão urbana em Sobral a partir dos anos 1960



Fonte: Adaptado de Aragão (2014, p. 89).

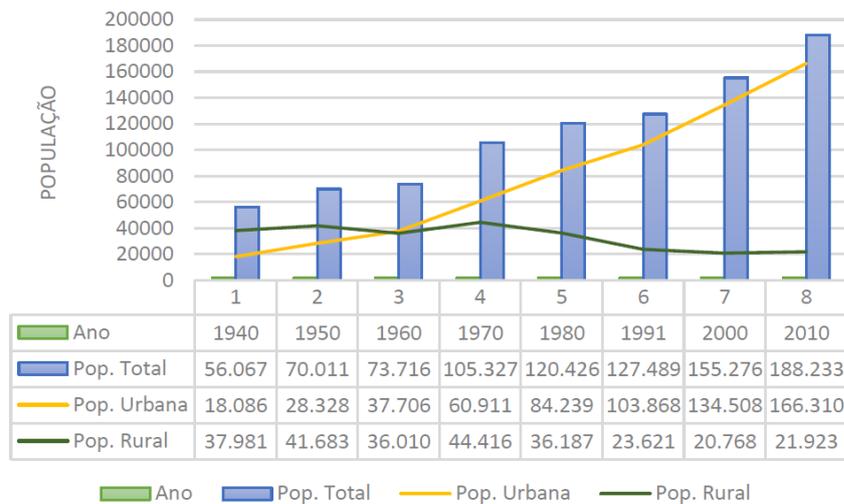
Nessa esteira,

A estrutura urbana da metade do século em diante adquiriu rapidamente grande complexidade. A intensa urbanização trouxe o aumento dos bolsões de pobreza, que cercam a cidade, e uma expansão da malha urbana que não encontrou correspondência na qualidade espacial da zona central e nos serviços de infraestrutura. A população da cidade aumentou em mais de cinco vezes na segunda metade do século XX. A população, que havia triplicado em 30 anos, fez com que a classe dominante rompesse as barreiras dos trilhos, conservando-se ainda do lado esquerdo do rio (ROCHA, 2003, p. 220).

Aragão (2014, pp. 85-8) considera que essa mudança no perfil populacional de Sobral ocorreu não apenas pela queda na economia rural, mas também pela crescente industrialização da zona urbana, que vivenciava na década de 1960 um segundo ciclo industrial.

O Gráfico 01 apresenta o crescimento da população urbana de Sobral de 1940 a 2010.

**Gráfico 01** - Evolução da população urbana de Sobral (1940-2010)



**Fonte:** IBGE (2010); **Elaboração:** Alves (2022).

Como veremos adiante, Sobral é o município da RMS que apresenta o maior percentual de população residente na zona urbana, com aproximadamente 88% da população nessa situação.

Antes de apresentarmos os quantitativos populacionais dos bairros de Sobral, é necessário um esclarecimento sobre esses dados. O PDP de 2008 definiu os limites dos bairros com base na distribuição dos setores censitários adotada pelo IBGE no Censo de 2000. Para isso, realizou pequenos ajustes, resultando numa estruturação que tornou cada bairro do Distrito

Sede um conjunto de setores censitários. Essa divisão teve como objetivo possibilitar o uso dos dados oficiais para um melhor planejamento urbano. Com isso, a lei de criação do PDP dividiu a cidade em 32 bairros, conforme veremos adiante.

Entretanto, a distribuição dos setores censitários utilizada pelo IBGE no Censo de 2010 trabalhou com a cidade dividida em 24 bairros. Consequentemente, os dados referentes a alguns bairros foram mesclados a outros. Assim, embora seja possível a espacialização desses dados (demográficos, econômicos, entre outros), faz-se apenas uma ressalva para o fato de que os limites e denominações dos bairros trazidos pelo Censo diferem dos previstos na legislação do PDP.

A Tabela 01 traz os quantitativos populacionais dos bairros de Sobral.

**Tabela 01** - População dos bairros da Sede de Sobral (2010)

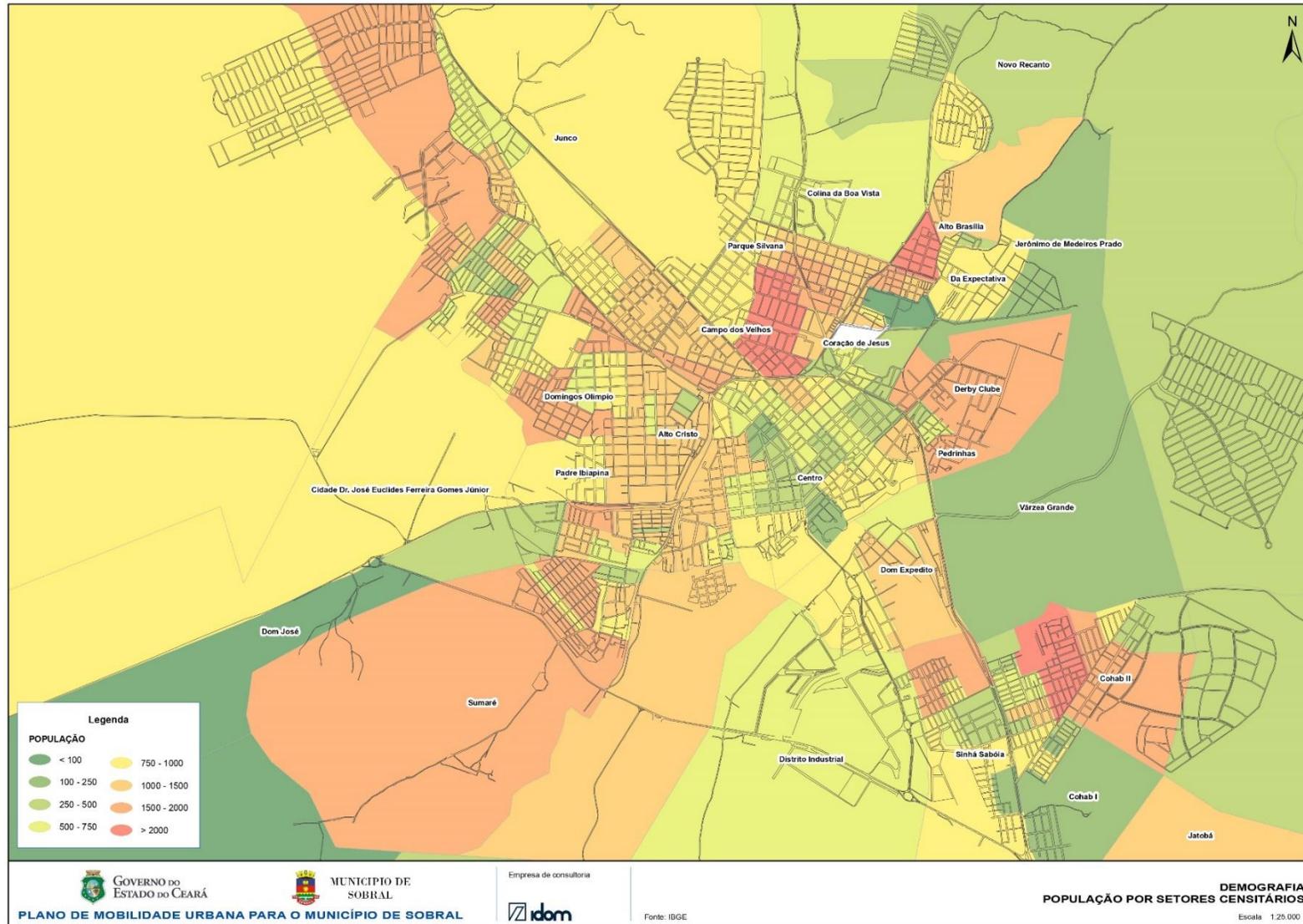
	<b>Bairro</b>	<b>População</b>
1	Alto da Brasília	9.811
2	Alto do Cristo	9.287
3	Campo dos Velhos	7.236
4	Centro	19.662
5	Cidade Dr. José Euclides F. Gomes Júnior	16.917
6	Cohab I	2.135
7	Cohab II	7.345
8	Colina da Boa Vista	683
9	Coração de Jesus	4.028
10	Da Expectativa	6.251
11	Derby Clube	1.512
12	Distrito Industrial	670
13	Dom Expedito	2.837
14	Dom José	8.316
15	Domingos Olímpio	5.323
16	Jatobá	574
17	Jerônimo de Medeiros Prado	105
18	Junco	10.669
19	Padre Ibiapina	2.308
20	Parque Silvana	1.852
21	Pedrinhas	2.685
22	Sinhá Sabóia	10.856
23	Sumaré	16.060
24	Várzea Grande	237
	<b>Total</b>	<b>147.359</b>

Fonte: IBGE (2010)

Para visualizarmos como esses dados se manifestam no território, recorreremos a mapas elaborados durante os estudos do Plano de Mobilidade Urbana de Sobral (PlanMob).

O Mapa 03 mostra essa distribuição populacional nos setores censitários da Sede de Sobral.

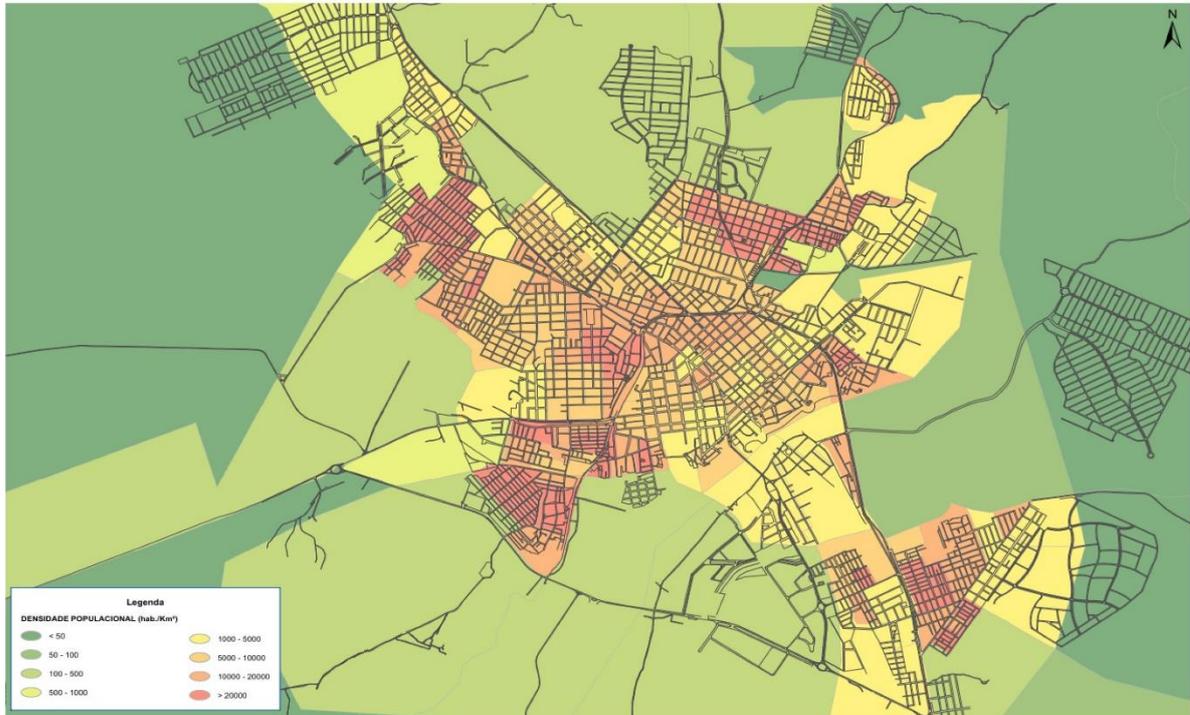
Mapa 03 - População nos setores censitários da Sede de Sobral (2010)



Fonte: IBGE (2010); Elaboração: PlanMob (2017).

O Mapa 04, por seu turno, traz a densidade populacional (em habitantes por km<sup>2</sup>) na Sede de Sobral.

**Mapa 04** - Densidade populacional na Sede de Sobral



**Fonte:** PlanMob (2017); IBGE (2010).

Percebe-se, a partir do Mapa 03, que alguns dos setores censitários mais populosos não estão no núcleo central da cidade, mas sim em bairros como Campo dos Velhos (contíguo ao Centro), Cohab II e Alto da Brasília.

O Mapa 04 mostra que parte das áreas de maior densidade populacional encontra-se em bairros situados no entorno do Centro, como Alto do Cristo e Pedrinhas. Outra parte situa-se em bairros como Alto da Brasília, Expectativa e Parque Silvana.

## ***1.2 Inserção regional no Ceará***

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 25, § 3º, possibilita aos Estados a instituição de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Em dezembro de 2016, por meio da Lei Complementar Estadual nº 168, foi criada a Região Metropolitana de Sobral, no Ceará, abrangendo os municípios de Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.

Como veremos adiante, a institucionalização de regiões metropolitanas é um processo político. Desse modo, é fundamental para a compreensão desse processo o fato de que a Lei Complementar Estadual nº 168/2016 teve como autor<sup>11</sup> o então deputado estadual Ivo Ferreira Gomes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), eleito naquele ano para a Prefeitura de Sobral. Sua aprovação deu-se na última semana de dezembro de 2016, portanto, a poucos dias da posse de Ivo.

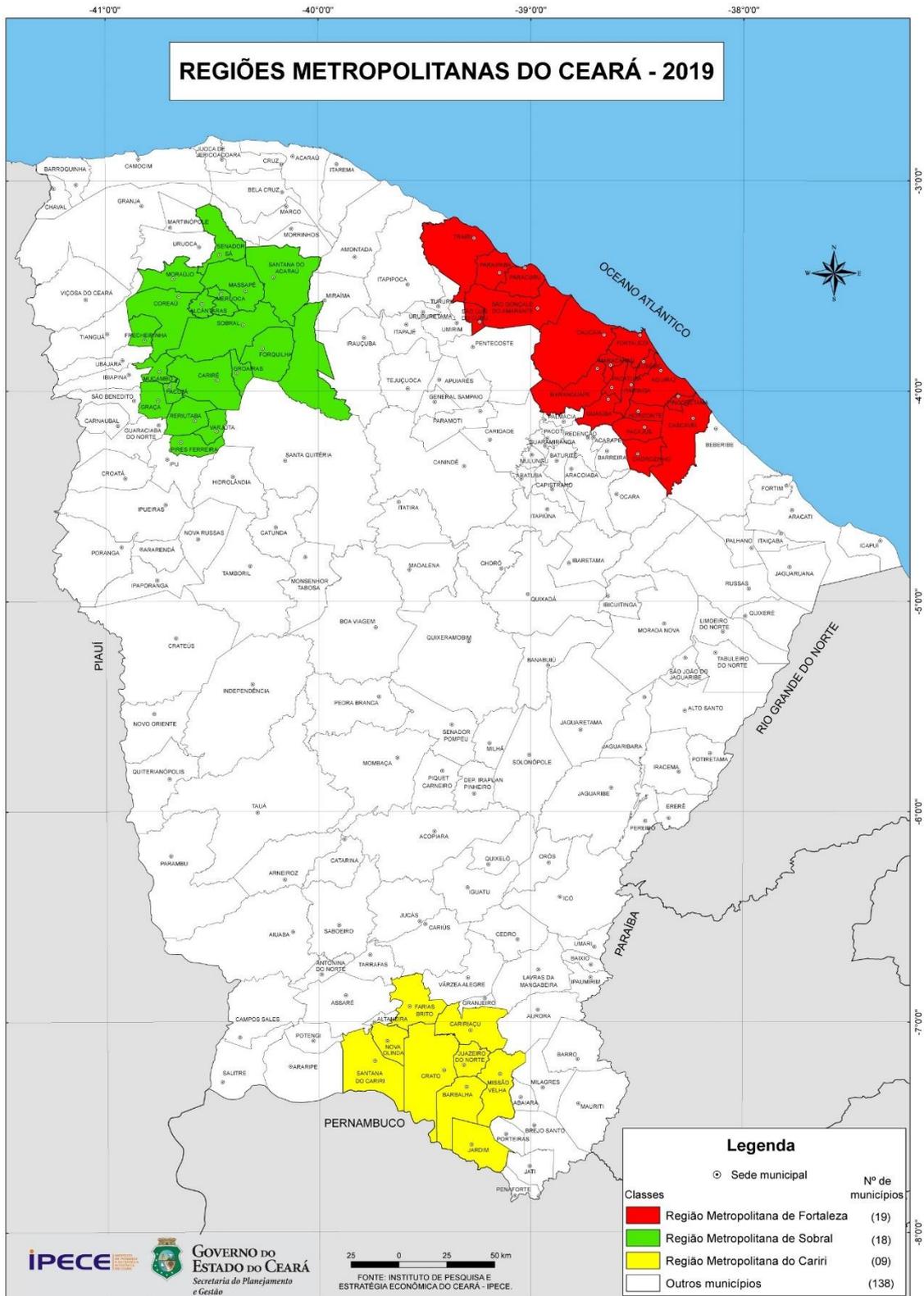
O Mapa 05 mostra as três Regiões Metropolitanas hoje existentes no Ceará<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> É digno de nota o esforço empreendido pelos professores Teodoro Soares, do Partido Social Democrático (PSD), e Antônio Carlos, do Partido dos Trabalhadores (PT), que, no exercício de seus mandatos como deputados, também apresentaram projetos propondo a criação da RMS (RODRIGUES, 2020, p. 101).

<sup>12</sup> Em 1973, a Lei Complementar Federal nº 14 criou a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), composta à época por apenas cinco municípios. Posteriormente, outras cidades foram incorporadas à RMF, a qual conta hoje com um total de 19 municípios. Em 2009, a Lei Complementar Estadual nº 78 instituiu a Região Metropolitana do Cariri (RMC), compreendendo um total de nove municípios.

Mapa 05 - Regiões Metropolitanas do Ceará



Com uma população estimada em aproximadamente 210 mil habitantes, o município de Sobral concentra cerca de 42% da população da RMS, enquanto as demais cidades podem ser

consideradas pequenas<sup>13</sup>. Dos 17 municípios restantes, apenas quatro (Coreaú, Forquilha, Massapê e Santana do Acaraú) possuem população estimada entre 20 e 40 mil habitantes. As demais cidades possuem menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2020).

A Tabela 02 mostra os quantitativos populacionais para os anos de 1991, 2000, e 2010 e a estimativa do IBGE para 2020.

O Mapa 06 mostra como a população se distribui pelos municípios da RMS. É possível observar que os 4 municípios da RMS com população estimada entre 20 e 40 mil habitantes (Coreaú, Forquilha, Massapê e Santana do Acaraú) fazem limite com Sobral.

---

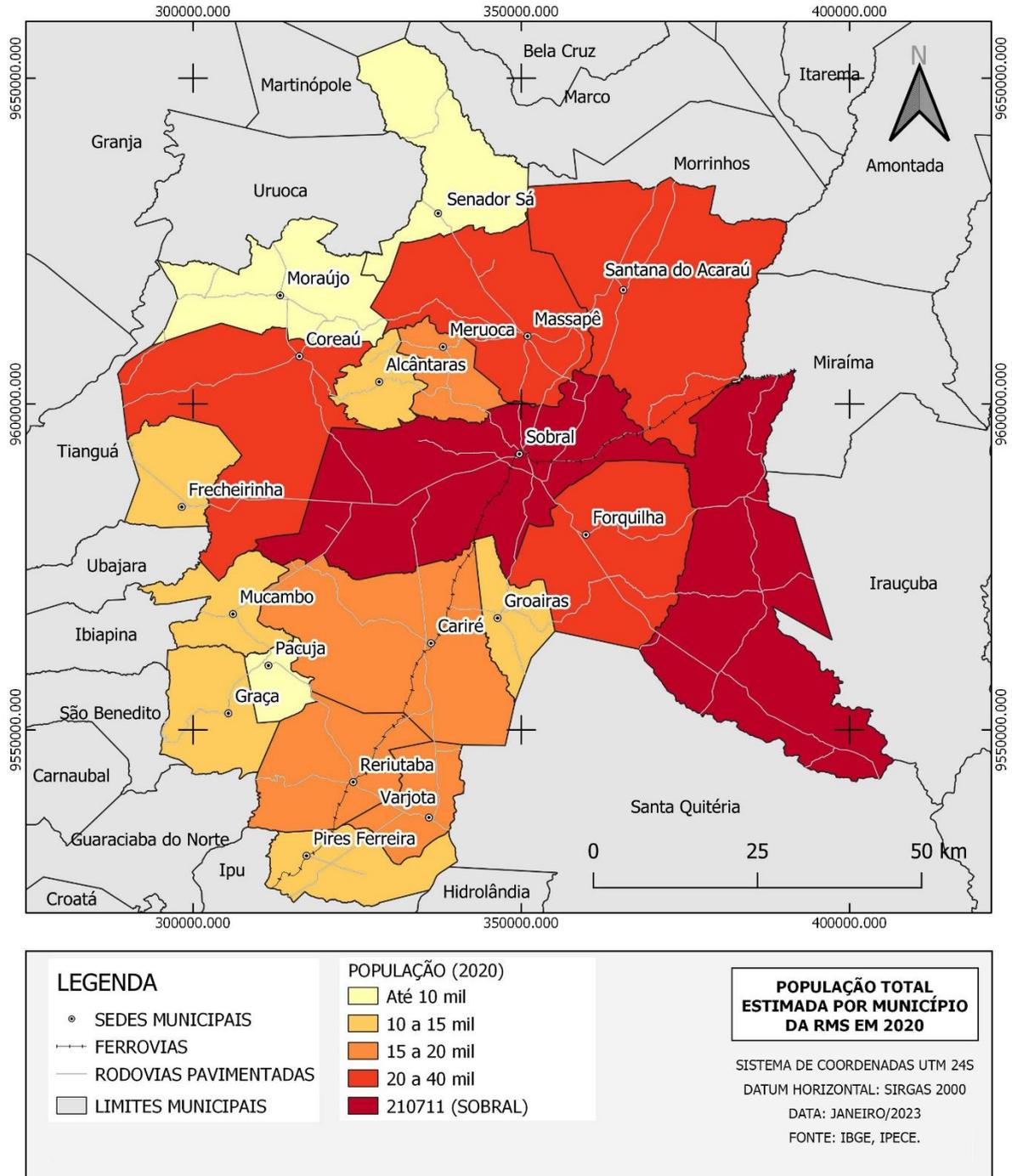
<sup>13</sup> Ainda que não haja um consenso quanto à conceituação de médias e pequenas cidades, considera-se aqui Sobral (210 mil habitantes) como uma cidade média, e os demais municípios da RMS como pequenos. Os dezoito municípios totalizam uma população estimada de 500.635 habitantes (IBGE, 2020).

Tabela 02 - Quantitativos populacionais dos municípios da RMS

Município	1991			2000			2010			2020
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total estimado
Alcântaras	8.606	23%	77%	9.548	29%	71%	10.771	32%	68%	11.781
Cariré	17.747	22%	78%	18.617	29%	71%	18.347	45%	55%	18.459
Coreaú	17.565	48%	52%	19.981	56%	44%	21.954	65%	35%	23.239
Forquilha	15.245	54%	46%	17.488	66%	34%	21.786	71%	29%	24.452
Frecheirinha	9.704	46%	54%	11.832	55%	45%	12.991	59%	41%	14.134
Graça	14.365	14%	86%	14.813	33%	67%	15.049	39%	61%	14.407
Groaíras	8.079	57%	43%	8.741	64%	36%	10.228	69%	31%	11.144
Massapê	23.689	54%	46%	29.574	65%	35%	35.191	68%	32%	39.044
Meruoca	10.446	37%	63%	11.339	50%	50%	13.693	54%	46%	15.185
Moraújo	6.272	37%	63%	7.046	48%	52%	8.070	45%	55%	8.779
Mucambo	11.952	43%	57%	13.811	55%	45%	14.102	64%	36%	14.549
Pacujá	5.006	46%	54%	5.653	58%	42%	5.986	62%	38%	6.549
Pires Ferreira	9.472	16%	84%	8.643	33%	67%	10.216	33%	67%	11.001
Reriutaba	17.305	47%	53%	21.224	46%	54%	19.455	54%	46%	18.385
Santana do Acaraú	22.447	39%	61%	26.198	48%	52%	29.946	51%	49%	32.654
Senador Sá	5.175	60%	40%	5.605	68%	32%	6.852	74%	26%	7.691
Sobral	127.489	81%	19%	155.276	87%	13%	188.233	88%	12%	210.711
Varjota	13.465	74%	26%	16.593	81%	19%	17.593	82%	18%	18.471
<b>RMS</b>							<b>460.463</b>			<b>500.635</b>

Fonte: IBGE (2020); Elaboração: Autor (2023)

**Mapa 06 - População total estimada por município da RMS (2020)**



**Fonte:** IBGE (2020); **Elaboração:** Henrique Augusto A. Carneiro (2023).

No entanto, apesar dessa relativa concentração populacional nos municípios mais próximos de Sobral, a RMS é a única do Ceará “que apresenta um grande nível de centralidade concentrada na sede metropolitana”. Isto é,

Enquanto na Região Metropolitana de Fortaleza há um processo de desconcentração da metrópole cearense e na RMCariri [Região Metropolitana do Cariri] há uma

integração entre os três municípios com maiores índices de desenvolvimento econômico [Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha], no caso da RMS, não há um segundo município onde haja desconcentração em curso (RODRIGUES, 2020, pp. 102-103).

Embora Sobral não mantenha a hegemonia econômica do século XIX, a cidade concentra hoje uma rede de “infraestrutura, serviços, equipamentos e oportunidades econômicas”, exercendo ainda forte centralidade em relação aos demais municípios da região (PDUI, 2018).

Ainda que possa causar estranhamento referir-se a uma cidade média como sede metropolitana, é possível compreender a institucionalização das regiões metropolitanas como um processo político, baseado sobretudo no dinamismo econômico e na área de influência exercida por essas cidades-núcleos (RODRIGUES, 2020, pp. 65, 70).

Publicada pelo IBGE em 2020, a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2018 estabelece cinco grandes níveis de hierarquia urbana dos municípios, a saber: 1) MetrÓpole; 2) Capital Regional; 3) Centro Sub-Regional; 4) Centro de Zona; e 5) Centro Local.

Segundo essa conceituação, as MetrÓpoles

São os 15 principais centros urbanos, dos quais todas as Cidades existentes no País recebem influência direta, seja de uma ou mais MetrÓpoles simultaneamente. A região de influência dessas centralidades é ampla e cobre toda a extensão territorial do País, com áreas de sobreposição em determinados contatos (IBGE, 2020).

As Capitais Regionais correspondem aos “centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as MetrÓpoles”. Esse nível abrange 97 cidades no Brasil e possui três subdivisões: Capital Regional A, Capital Regional B e Capital Regional C.

Os Centros Sub-Regionais possuem áreas de influência de menor extensão em relação às Capitais Regionais, bem como menor porte populacional, apresentando uma média nacional de 85 mil habitantes. Os Centros de Zona polarizam “um número inferior de Cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade” e possuem média populacional de 30 mil habitantes. Por fim, os Centros Locais correspondem às “cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras Cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade” (IBGE, 2020).

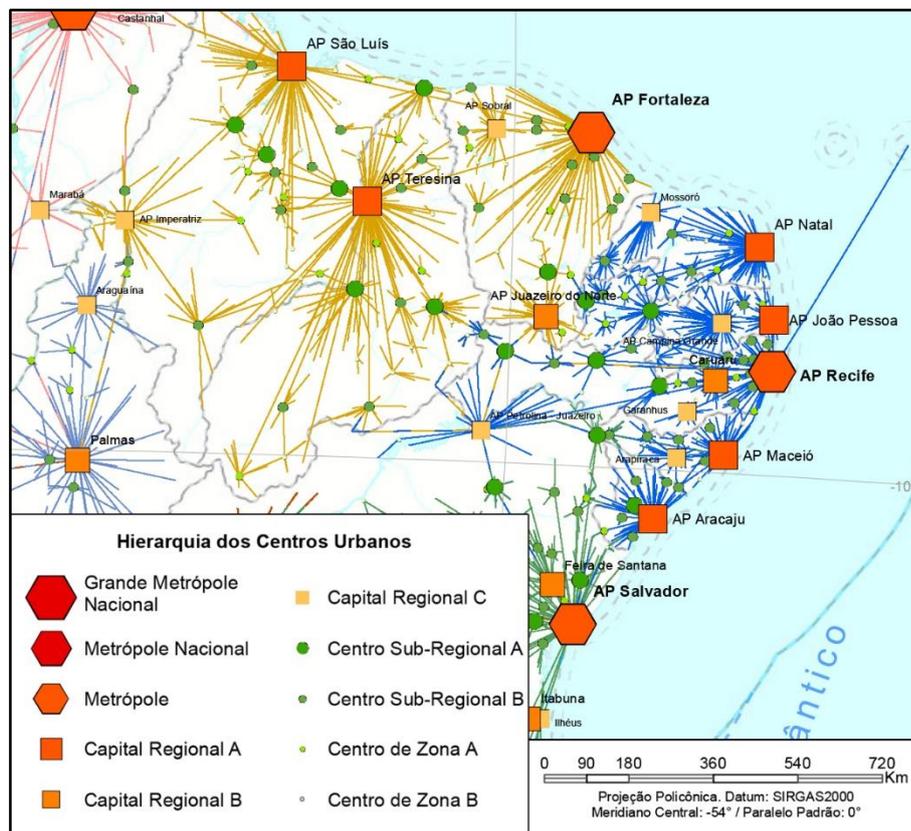
Com base nessa hierarquia, o Arranjo Populacional de Fortaleza é classificado como uma Metr pole, visto que

Subordina, diretamente, além das Capitais mencionadas, um grande número de Cidades do próprio Estado do Ceará, que também apresenta duas Capitais Regionais, uma de nível B (o Arranjo Populacional de Juazeiro do Norte/CE) e uma C (o Arranjo Populacional de Sobral/CE) (IBGE, 2020).

J  a cidade de Sobral pode ser classificada como Capital Regional C, “polarizando localidades ao seu redor ao mesmo tempo em que, a partir das trocas comerciais e sociais com a capital do Estado, é polarizada por ela” (PDUI, 2018, p. 169).

O Mapa 07 mostra como Sobral se posiciona na hierarquia de centros urbanos.

**Mapa 07 - Sobral: Hierarquia de Centros Urbanos**



**Fonte:** Adaptado de IBGE (2020, p. 12)

As rela es entre Sobral e os municípios de sua área de influência podem ser explicadas principalmente pelos deslocamentos em razão da procura por ensino superior e por serviços de saúde (de baixa, média e alta complexidade), entre outras razões (IBGE, 2020).

Desse modo, a RMS está entre aquelas que possuem como município-polo não uma metrópole, mas uma cidade média com importância regional. Portanto, o planejamento urbano de Sobral passa necessariamente pela centralidade que a cidade exerce no contexto da RMS.

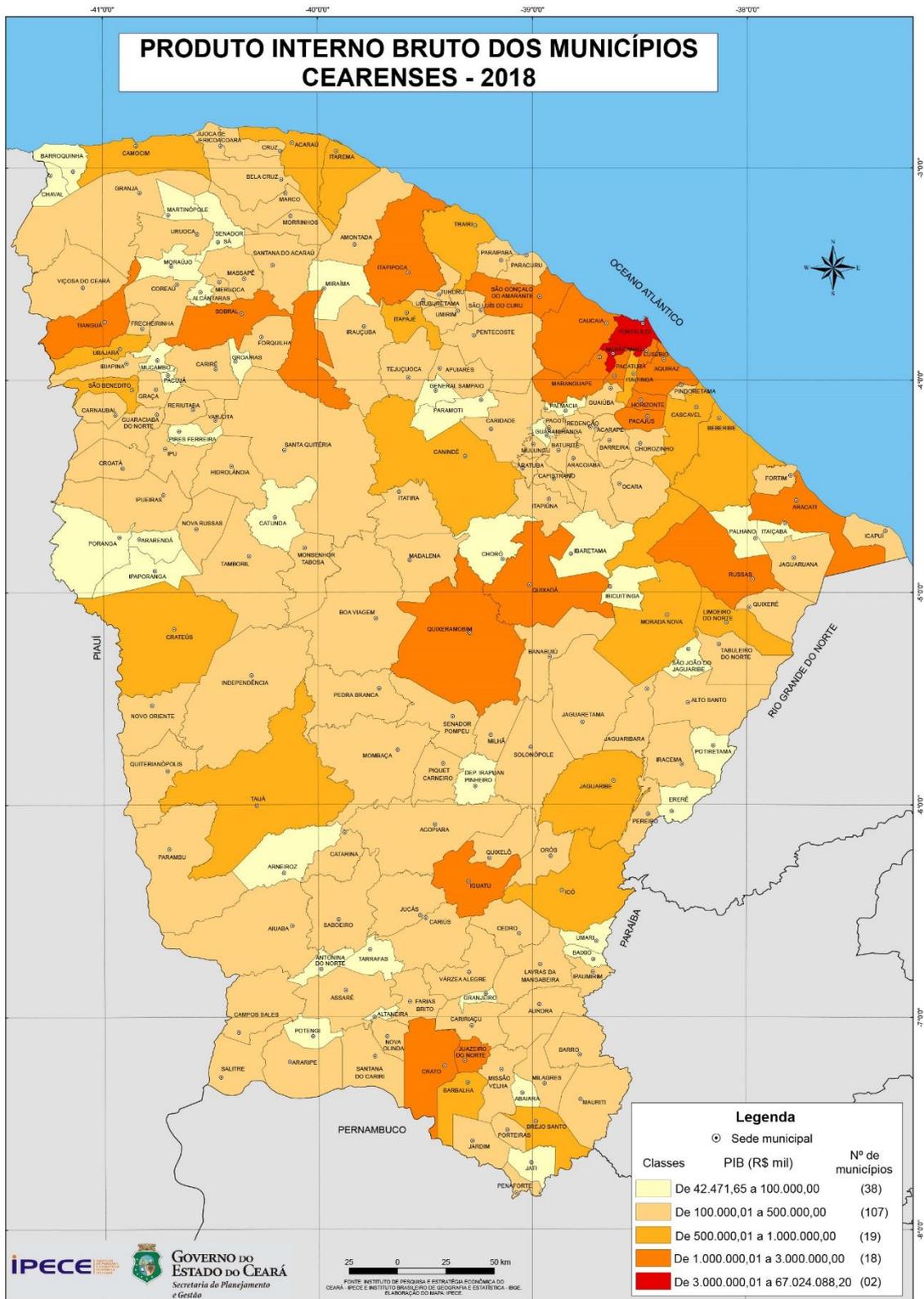
### ***1.3 Atividades econômicas e sua distribuição espacial***

Como também ocorre em outros estados, parte expressiva do Produto Interno Bruto (PIB) no Ceará está concentrada nas Regiões Metropolitanas.

Chama atenção na Região Metropolitana de Sobral, ao contrário das demais existentes no Estado, que os municípios do contorno metropolitano não possuem maiores valores relativos de PIB se comparados às demais cidades do Estado. Em Fortaleza e Juazeiro do Norte a extrapolação da riqueza produzida no Município Sede mostra-se evidente conformando assim um aglomerado em termos de maiores PIBs. Em Sobral, por outro lado, percebe-se que cidades extremamente próximas ao centro, sobretudo no eixo norte, encontram-se no nível mais baixo (PDUI, 2018).

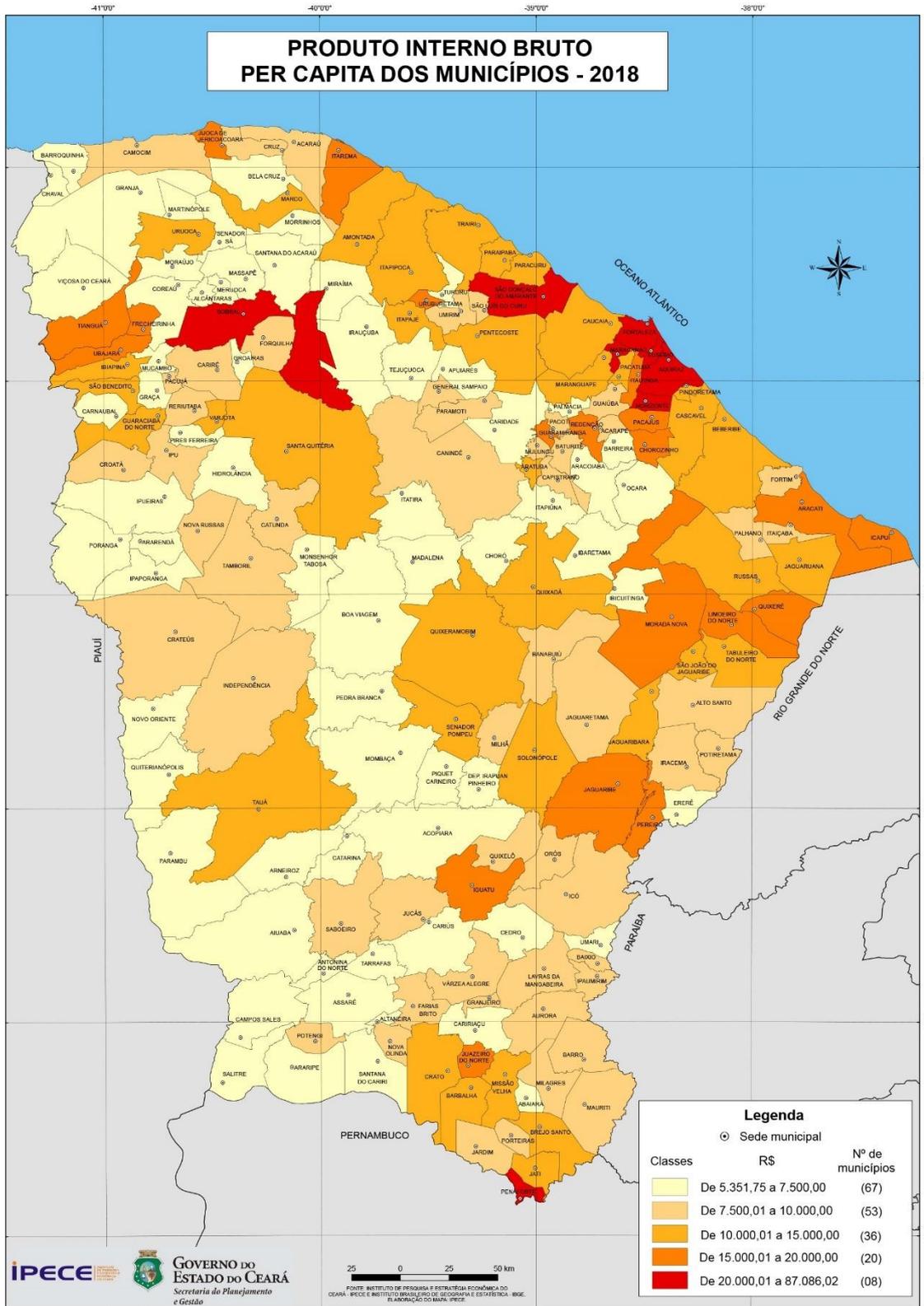
O Mapa 08 aponta como o PIB se distribui territorialmente no Ceará, enquanto o Mapa 09 traz sua distribuição *per capita*.

Mapa 08 - Distribuição do PIB no território cearense (2018)



Fonte: IPECE (2022).

Mapa 09 - Distribuição do PIB per capita no território cearense (2018)



Fonte: IPECE (2022).

De acordo com a Tabela 03, dos dez municípios com maiores participações no PIB cearense, seis pertencem à RM de Fortaleza; dois à RM do Cariri; um à RM de Sobral; e um não integra nenhuma RM.

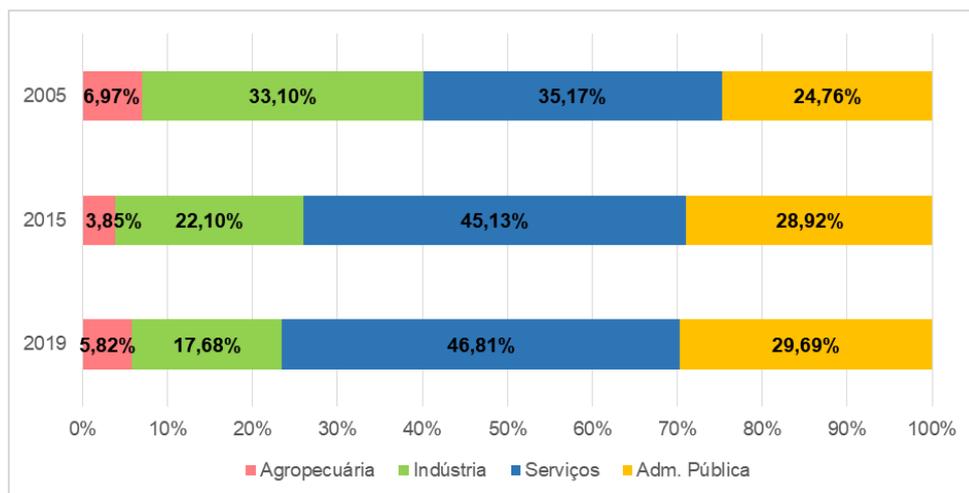
**Tabela 03** - Municípios com maiores participações no PIB do Ceará (2020)

Município	RM	Participação PIB Município / PIB Total (%)	Ranking
Fortaleza	RMF	39,04	1º
Maracanaú	RMF	5,93	2º
Caucaia	RMF	4,35	3º
Juazeiro do Norte	RMC	2,87	4º
Sobral	RMS	2,69	5º
São Gonçalo do Amarante	RMF	2,44	6º
Aquiraz	RMF	2,04	7º
Eusébio	RMF	1,91	8º
Iguatu	-	1,05	9º
Crato	RMC	1,03	10º

Fonte: Adaptado de IPECE (2022); IBGE (2020).

O Gráfico 02 apresenta o Valor Adicionado Bruto<sup>14</sup> por setores na RMS, com a variação de 2005 a 2019. Os dados referentes à composição setorial do PIB da RMS – segmentados em Administração Pública, Agropecuária, Indústria e Serviços – possibilitam uma análise do contexto metropolitano, com suas potencialidades e entraves.

**Gráfico 02** - Composição setorial do PIB por Valor Adicionado Bruto na RMS (2005-2019)



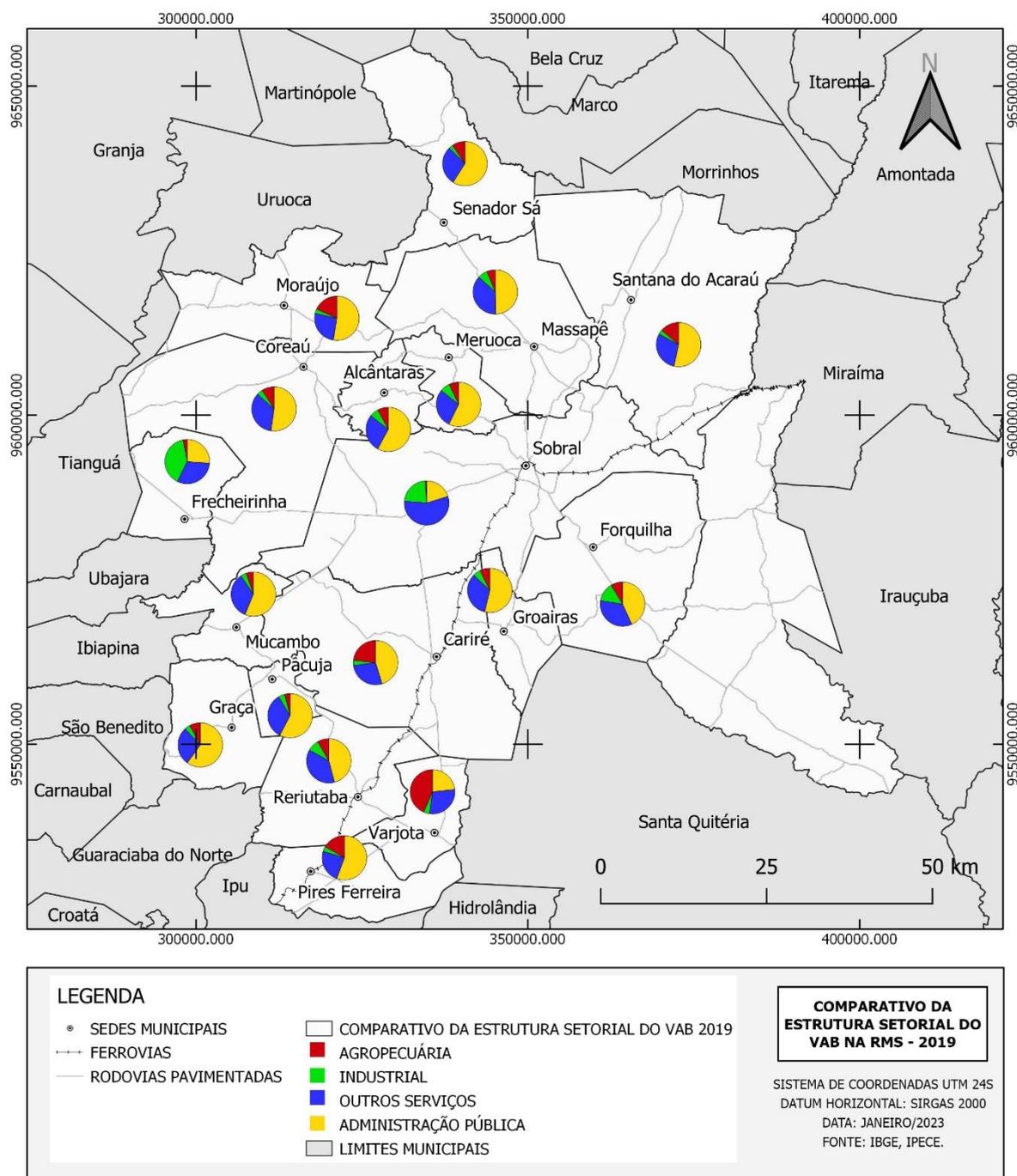
Fonte: Adaptado de PDUI (2018, p. 180); IBGE.

<sup>14</sup> “O Valor Adicionado Bruto corresponde à contribuição de cada empresa/setor ao Produto Final descontado o seu consumo intermediário, ou seja, os gastos efetuados para a própria produção como os ligados à compra de matéria prima. O VAB sempre aparece em termos monetários e organizado segundo as diferentes categorias – agropecuária, indústria, serviços e administração pública – que compõem a economia local” (PDUI, 2018).

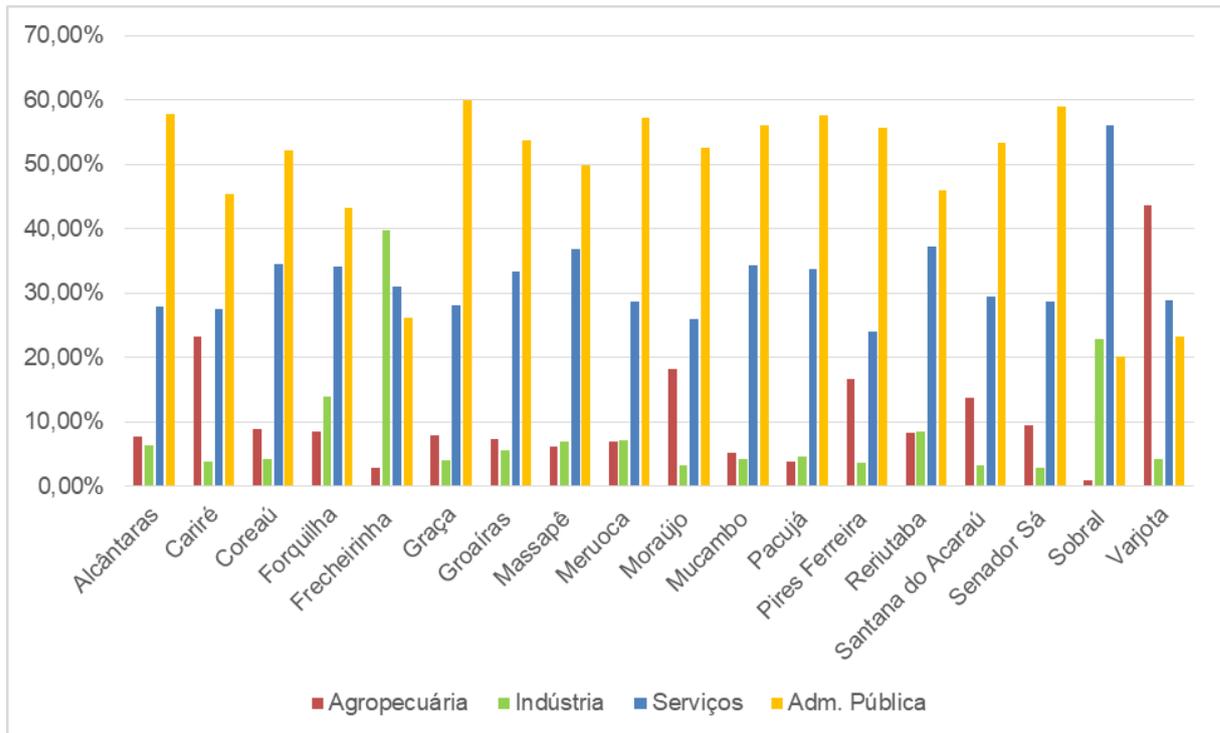
É possível notar que a Região acompanha a dinâmica nacional, a qual apresentou nos últimos anos uma queda da participação da Indústria e um aumento do setor de Serviços.

O Mapa 10 e o Gráfico 03 mostram a distribuição do VAB e sua composição percentual nos municípios.

**Mapa 10 - Distribuição territorial do VAB na RMS (2019)**



**Fonte:** IBGE (2022); **Elaboração:** Henrique Augusto A. Carneiro (2022).

**Gráfico 03** - Participação percentual na composição do VAB nos municípios da RMS (2019)

**Fonte:** Sidra/IBGE (2022). **Elaboração:** Autor (2023).

Analisando essas composições por município, percebe-se que a Administração Pública responde pelo maior percentual do VAB na maioria das cidades da RMS.

Dos 18 municípios da RMS, 11 possuem mais da metade de seus PIBs compostos pelo VAB da Administração Pública; quatro (Cariré, Forquilha, Massapê e Reriutaba) possuem entre 40 e 50%; e apenas três (Sobral, Frecheirinha e Varjota) situam-se abaixo dos 30%. Ressalta-se também a importância do setor industrial para as cidades de Sobral e Frecheirinha.

#### 1.4 Trabalho e renda

Como mencionado, a ausência de dados atualizados sobre o atual panorama do trabalho e renda na Região Metropolitana de Sobral dificulta uma análise mais específica desse quadro.

Alguns fatores – como o crescimento do número de microempreendedores individuais (MEIs)<sup>15</sup> e as mudanças na legislação trabalhista na última década, por exemplo – alteraram profundamente as relações de trabalho no Brasil, impossibilitando uma análise sobre o trabalho

<sup>15</sup> Elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Boletim do Mapa de Empresas do 3º quadrimestre de 2022 aponta que há um total de 11.635.321 MEIs em atividade, correspondendo a 57,6% dos negócios ativos no Brasil. No Ceará, esse percentual é um pouco maior: das 581.655 empresas ativas no Estado, 347.353 (59,7%) são MEIs (MDICS, 2023). O crescimento dos MEIs nos últimos anos será exposto em gráfico apresentado adiante.

e renda da população apenas pela chave da formalidade<sup>16</sup>. Ainda assim, não podemos deixar de analisar também sob esse prisma, pois nele estão baseados os dados oficiais.

A Tabela 04 apresenta a população economicamente ativa com rendimentos oriundos do trabalho nos municípios na RMS, bem como a participação percentual da informalidade<sup>17</sup>.

**Tabela 04** - População economicamente ativa com rendimentos provenientes do trabalho e participação percentual da formalidade na RMS (2010)

<b>Município</b>	<b>Indivíduos com rendimentos</b>	<b>Empregos formais</b>	<b>Participação da formalidade</b>
Alcântaras	2.827	721	25,5%
Cariré	4.351	789	18,1%
Coreaú	5.451	849	15,6%
Forquilha	7.661	1.495	19,5%
Frecheirinha	3.761	1.341	35,7%
Graça	2.477	844	34,1%
Groáiras	3.674	482	13,1%
Massapê	10.371	1.481	14,3%
Meruoca	4.388	706	16,1%
Moraújo	1.841	595	32,3%
Mucambo	3.359	1.022	30,4%
Pacujá	1.898	508	26,8%
Pires Ferreira	2.099	450	21,4%
Reriutaba	4.363	1.190	27,3%
Santana do Acaraú	5.541	1.682	30,4%
Senador Sá	2.261	334	14,8%
Sobral	73.580	41.963	57,0%
Varjota	5.297	1.474	27,8%
<b>Total</b>	<b>145.200</b>	<b>57.926</b>	<b>39,9%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração: PDUI (2018).

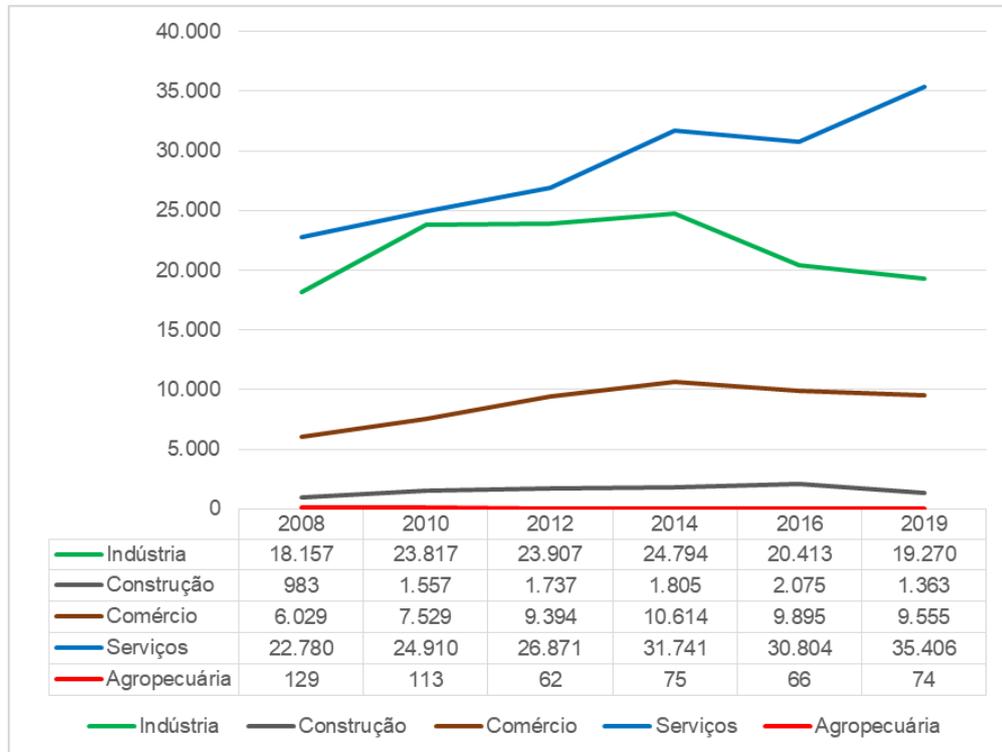
Os dados apontam um elevado percentual de informalidade na Região: sete municípios (Cariré, Coreaú, Forquilha, Groáiras, Massapê, Meruoca e Senador Sá) com mais de 80%. Mesmo Sobral, com o maior percentual de formalidade da Região, ainda apresenta mais de 40% de informalidade.

<sup>16</sup> Nos últimos anos, as relações trabalhistas no Brasil vêm passando por um processo de precarização. A chamada “pejotização” é um exemplo. Esse fenômeno ocorre quando uma empresa contrata os serviços de um trabalhador por meio de uma pessoa jurídica (PJ) constituída em nome deste. Assim, embora o trabalhador atue na prática como um empregado da contratante, a empresa burla essa relação trabalhista com o intuito de se eximir de vínculos empregatícios. Dessa maneira, a “pejotização” insere na formalidade trabalhadores com condições inferiores àquelas preconizadas pela CLT. Isso faz com que o mesmo status de “formalidade” comporte condições de vida muito distintas, em termos de níveis de renda, estabilidade desta renda, benefícios para além do salário, acesso à previdência, poupanças etc. Além disso, a reforma trabalhista de 2017, aprovada no governo Temer, trouxe para dentro da CLT formas mais precárias de contratação, como o trabalho intermitente. Também contribuiu para esse processo a lei da terceirização, aprovada no mesmo ano. Embora os dados do IBGE de 2010 não tenham capturado completamente esse processo, é necessário mencioná-lo para entendermos que as relações de trabalho no Brasil passaram por transformações.

<sup>17</sup> Foram utilizados os dados para população economicamente ativa de 2010, uma vez que são os dados mais atualizados disponibilizados pelo IBGE.

O Gráfico 04 apresenta a distribuição setorial de mão-de-obra na RMS, enquanto a Tabela 05 traz pormenorizadamente esses dados, dividindo-os em sub-setores.

**Gráfico 04 - Empregos formais por setores na RMS (2008-2019)**



Fonte: PDUI (2018); RAIS (2022). Elaboração: Autor (2023).

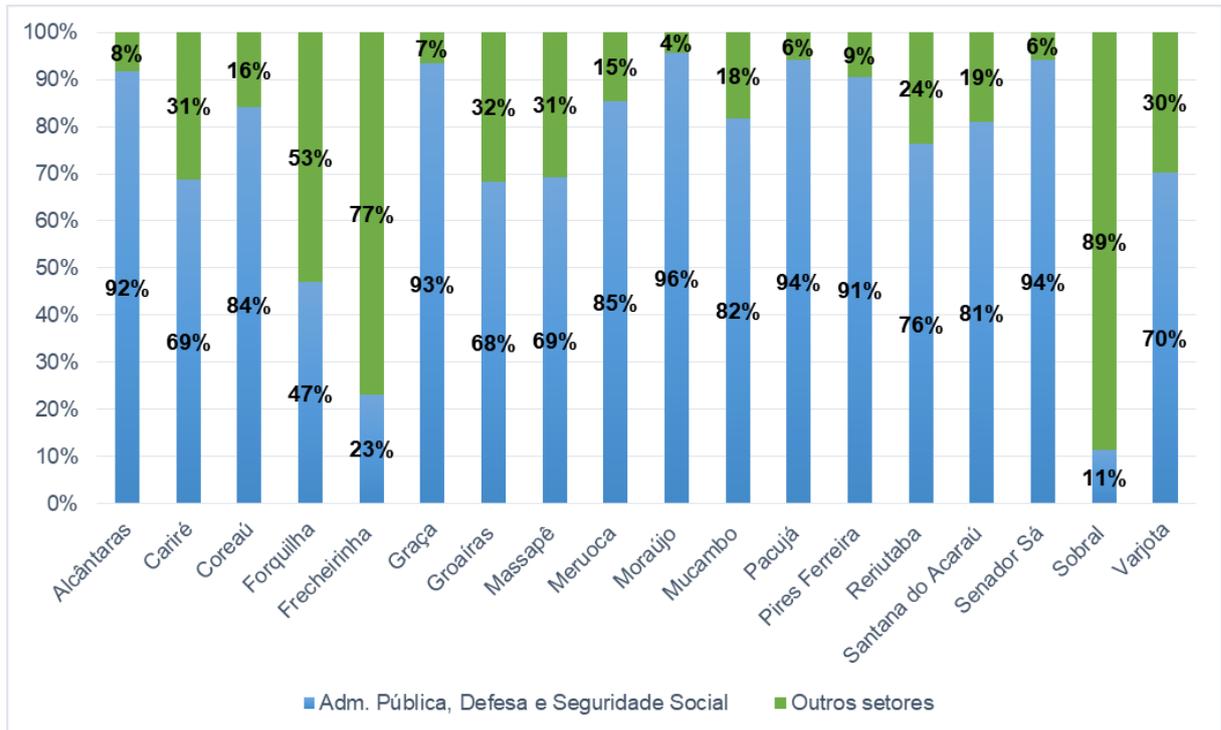
**Tabela 05 - Empregos formais por subsectores na RMS (2019)**

Atividade	Quantidade	Participação percentual
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	19.236	29,29%
Indústrias de Transformação	18.279	27,84%
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	9.555	14,55%
Saúde Humana e Serviços Sociais	4.820	7,34%
Outras Atividades de Serviços	3.872	5,90%
Educação	1.992	3,03%
Alojamento e Alimentação	1.415	2,15%
Construção	1.363	2,08%
Transporte, Armazenagem e Correio	1.137	1,73%
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	882	1,34%
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	611	0,93%
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	480	0,73%
Informação e Comunicação	457	0,70%
Indústrias Extrativas	455	0,69%
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	419	0,64%
Atividades Imobiliárias	336	0,51%
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	168	0,26%
Eletricidade e Gás	117	0,18%
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	74	0,11%
<b>Total</b>	<b>65.668</b>	<b>100%</b>

Fonte: RAIS (2022). Elaboração: Autor (2023).

A exemplo do que ocorre com a composição do PIB, a Administração Pública também é a principal responsável pelos empregos formais na RMS.

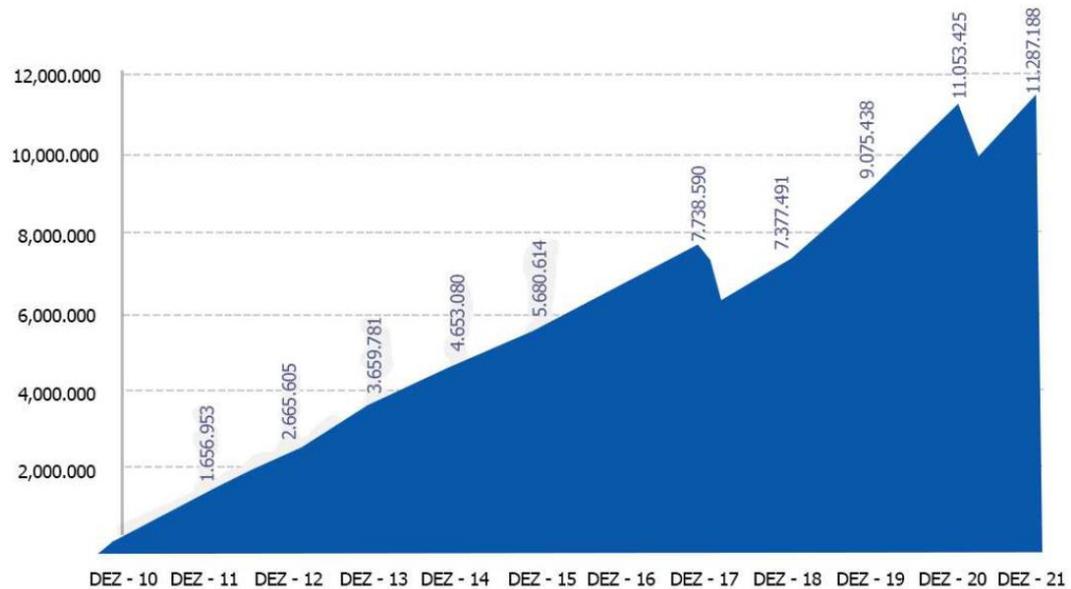
**Gráfico 05** - Participação da Administração Pública e outros setores nos empregos formais da RMS (2019)



Fonte: RAIS (2022). Elaboração: Autor (2023).

O gráfico acima mostra que cinco municípios da RMS (Alcântaras, Moraújo, Pacujá, Pires Ferreira e Senador Sá) têm a Administração Pública como setor responsável por mais de 90% de seus empregos formais.

No que se refere aos microempreendedores individuais, o Gráfico 06 apresenta o total de MEIs ativos no Brasil de dezembro de 2010 a dezembro de 2021.

**Gráfico 06** - Número total de MEIs no Brasil (dezembro de 2010 a dezembro de 2021)

Fonte: SEBRAE (2022).

A Tabela 06 apresenta o número de MEIs ativos nos municípios da RMS ao fim de dezembro de 2022. A Tabela 07 mostra a renda familiar e *per capita* do MEI no Brasil de 2017 a 2022.

**Tabela 06** - Número de MEIS ativos na RMS (2022)

Município	Número de MEIS ativos
Alcântaras	323
Cariré	347
Coreaú	496
Forquilha	610
Frecheirinha	380
Graça	380
Groaíras	381
Massapê	776
Meruoca	426
Moraújo	189
Mucambo	357
Pacujá	286
Pires Ferreira	157
Reriutaba	492
Santana do Acaraú	412
Senador Sá	209
Sobral	7.829
Varjota	725
<b>Total</b>	<b>14.775</b>

Fonte: Painel do Mapa das Empresas / MIDCS (2022)

**Tabela 07** - Renda do MEI no Brasil (2017 a 2022)

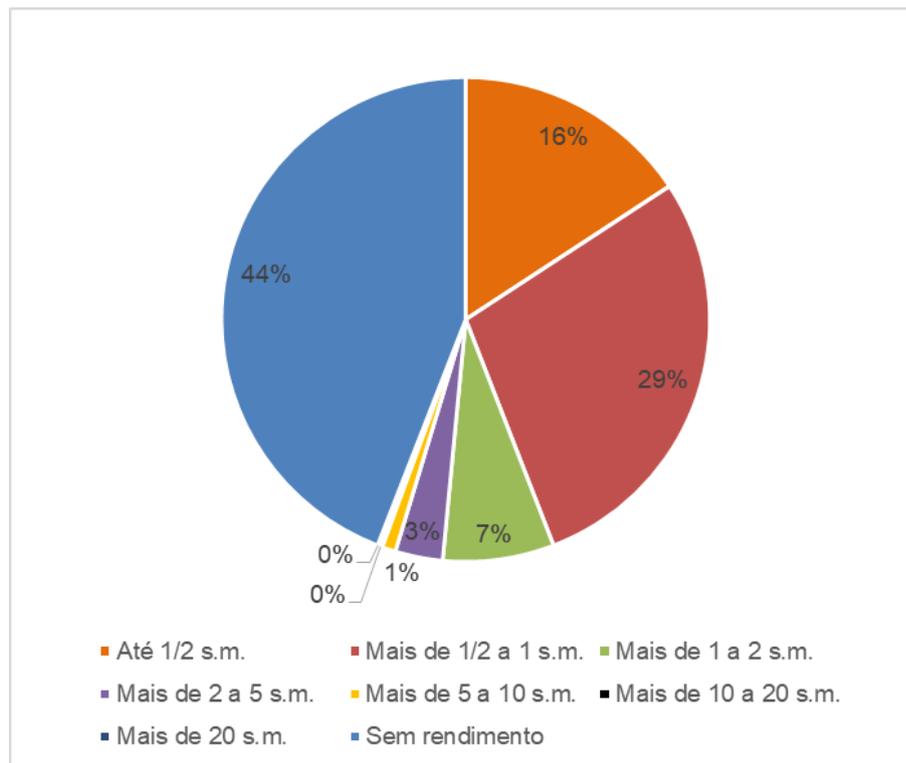
	2017	2019	2022
<b>Renda familiar</b>	R\$ 3.926	R\$ 4.400	R\$ 4.180
<b>Tamanho da família</b>	3,4	3,2	3,1
<b>Renda per capita</b>	R\$ 1.155	R\$ 1.375	R\$ 1.348

Fonte: SEBRAE (2022)

De acordo com a Tabela 07, percebe-se que, mesmo sem considerar a perda inflacionária no período, a renda per capita do MEI apresentou uma queda em relação a 2019.

Com isso, infere-se que, se por um lado a migração de trabalhadores informais para o MEI garante em alguma medida sua formalização, por outro lado isso não se traduz necessariamente em melhores condições de renda.

O Gráfico 07 traz a distribuição da população da RMS por classes de rendimento nominal.

**Gráfico 07** - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal na RMS (2010)

Fonte: IBGE (2010).

A Tabela 08 mostra o número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família nos municípios da RMS, nos anos de 2007, 2013 e 2018, bem como a variação e o percentual populacional estimado em 2017.

**Tabela 08** - Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, variação percentual e percentual populacional estimado de 2017 na RMS (2008 a 2017)

Município	Número de famílias			Variação (2008-2017)	Per. Pop. Estimado (2017) <sup>18</sup>
	2008	2013	2017		
Alcântaras	1.431	1.568	1.093	-23,6%	23,8%
Cariré	2.906	3.327	2.948	1,4%	39,5%
Coreaú	2.859	3.770	3.956	38,4%	42,8%
Forquilha	2.462	2.926	3.097	25,8%	32,2%
Frecheirinha	1.776	2.278	2.224	25,2%	40,7%
Graça	2.128	2.528	2.405	13,0%	39,3%
Groaíras	1.393	1.463	1.226	-12,0%	27,8%
Massapê	3.980	4.890	4.426	11,2%	29,0%
Meruoca	1.545	2.037	1.854	20,0%	31,0%
Moraújo	1.107	1.351	1.389	25,5%	40,2%
Mucambo	1.834	1.976	1.658	-9,6%	28,8%
Pacujá	794	977	988	24,4%	39,8%
Pires Ferreira	1.354	1.394	1.265	-6,6%	29,3%
Reritaba	3.118	3.207	2.571	-17,5%	34,2%
Santana do Acaraú	3.771	5.481	5.263	39,6%	41,1%
Senador Sá	959	1.188	1.158	20,8%	38,5%
Sobral	15.769	19.194	18.074	14,6%	22,0%
Varjota	2.350	2.829	2.232	-5,0%	30,6%
<b>Total</b>	<b>51.536</b>	<b>62.384</b>	<b>57.827</b>	<b>12,20%</b>	<b>37,7%</b>

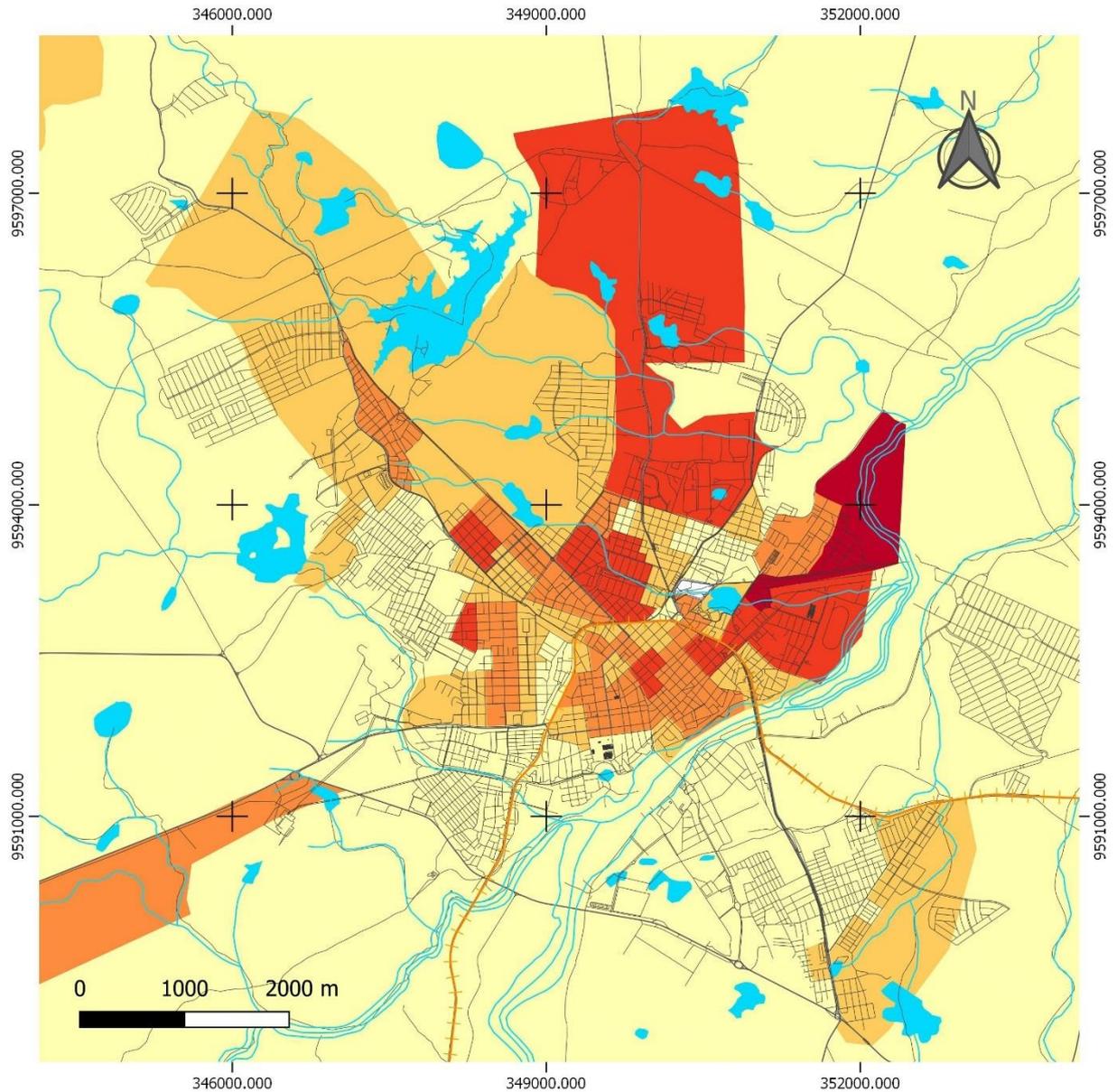
**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Social (2017); **Elaboração:** PDUI (2018).

Embora o número de famílias beneficiadas em 2017 demonstre uma queda em relação a 2013, os dados apontam uma estimativa de mais de 1/3 da população da RMS como beneficiária do programa. Esse percentual chega a ser ainda maior em alguns municípios – por exemplo, Coreaú, Frecheirinha, Moraújo e Santana do Acaraú, os quais possuem cerca de 40% de sua população entre as pessoas beneficiadas pelo programa.

O Mapa 11 traz o valor do rendimento nominal médio mensal em Sobral.

<sup>18</sup> “Para tal estimativa foi considerado o valor de 2,5 indivíduos por família, o qual corresponde à média nacional do último Censo Demográfico. A população total considerada foi a projeção de 2017 fornecida pelo IBGE” (PDUI, 2018, p. 197).

**Mapa 11 - Rendimento nominal médio mensal em Sobral (2010)**



Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade (com e sem rendimento)

- 0 - 400
- 400 - 800
- 800 - 1200
- 1200 - 1800
- 1800 - 2500

#### Legenda

- +— Ferrovias
- Corpos Hídricos
- Vias
- Rodovias

Projeção: UTM 24S  
Datum: SIRGAS 2000  
Fonte: IBGE, 2010.

**Fonte:** IBGE (2010); **Elaboração:** Henrique Augusto A. Carneiro (2023).

Percebe-se que as áreas ocupadas pelos ricos correspondem a setores censitários localizados predominantemente em bairros próximos ao intra-trilhos (Campo dos Velhos e

Derby Clube), mas também em bairros um pouco mais distantes dele (Jerônimo de Medeiros Prado e Colina da Boa Vista).

### 1.5 Uso e ocupação do solo

Concluído em 2018, o Relatório Final do PDUI da RMS trouxe mapas de tipologias de uso e ocupação do solo para os dezoito municípios da Região, elaborados a partir de imagens de satélite, levantamentos *in loco* e entrevistas com equipes técnicas das gestões municipais.

O documento ressalta que “embora os dados constantes das tabelas analisadas não sejam rigorosamente precisos, eles contribuem, ao lado da leitura dos mapas, para a percepção, em ordem de grandeza, da distribuição das tipologias no território da RMS” (PDUI, 2018, p. 290). Com base nas áreas urbanas das Sedes desses municípios, chegou-se a uma área de referência total de 155,83 km<sup>2</sup> para a RMS. A Tabela 09 apresenta os demais quantitativos.

**Tabela 09** - Área de referência da RMS por município

Município	Área de referência	
	km <sup>2</sup>	%
Alcântaras	1,62	1,03%
Cariré	3,06	1,95%
Coreaú	23,53	15,00%
Forquilha	4,64	2,96%
Frecheirinha	5,18	3,30%
Graça	1,57	1,00%
Groaíras	6,57	4,19%
Massapê	4,50	2,87%
Meruoca	1,66	1,06%
Moraújo	1,20	0,77%
Mucambo	7,94	5,06%
Pacujá	1,39	0,89%
Pires Ferreira	1,90	1,21%
Reriutaba	4,69	2,99%
Santana do Acaraú	13,34	8,51%
Senador Sá	4,25	2,71%
Sobral	56,33	35,92%
Varjota	13,46	8,58%
<b>Total da RMS</b>	<b>156,83</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Adaptado de PDUI (2018, p. 290)

Trabalhou-se com as seguintes tipologias: “Vazios urbanos”<sup>19</sup>; “Parcelamentos vazios ou subutilizados”<sup>20</sup>; “Assentamentos espontâneos de interesse social”; “Assentamentos

<sup>19</sup> Tipologia definida pela não-ocupação de área expressiva no interior do perímetro urbano (PDUI, 2018, p. 288).

<sup>20</sup> Tipologia caracterizada por processos como estagnação da ocupação, expansão urbana em curso, processo incipiente de ocupação, entre outros (PDUI, 2018, p. 292).

espontâneos”<sup>21</sup>; “Conjuntos residenciais de padrão médio/alto”; “Conjuntos residenciais de interesse social”<sup>22</sup>; “Parcelamento ocupado de padrão médio/alto”; “Parcelamento ocupado de interesse social”<sup>23</sup>; “Grandes equipamentos de uso industrial ou de logística”; e “Grandes equipamentos de uso comercial, de serviços ou institucional”. Ainda que não seja descrito o critério utilizado para diferenciar “padrão médio/alto” de “interesse social”, entendemos que essas classificações complementam a leitura de distribuição espacial das classes de rendimento.

Os quantitativos obtidos para cada município e cada tipologia foram organizados pormenorizadamente em mapas e tabelas. Pelo volume de informações (entre tabelas e mapas, somam-se mais de cinquenta arquivos) e por não ser o enfoque deste trabalho, não traremos aqui todos estes dados. Faremos aqui apenas breves comentários sobre algumas das tipologias.

A Tabela 10 mostra a distribuição da área de referência total da RMS por cada tipologia de uso e ocupação do solo analisada.

**Tabela 10** - Distribuição da área de referência da RMS por tipologia de uso e ocupação do solo (2018)

<b>Tipologia de uso e ocupação do solo</b>	<b>Área total ocupada pela tipologia na RMS (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Porcentagem em relação à área de referência total da RMS</b>
Vazios Urbanos	101,01	64,41%
Parcelamentos Vazios ou Subutilizados	9,70	6,18%
Assentamento Espontâneo de Interesse Social	5,80	3,70%
Assentamento Espontâneo	3,38	2,15%
Conjunto Residencial de Padrão Médio/Alto	0,02	0,01%
Conjunto Residencial de Interesse Social	1,71	1,09%
Parcelamento Ocupado de Padrão Médio/Alto	18,89	12,05%
Parcelamento Ocupado de Interesse Social	5,69	3,63%
Grande Equipamentos de Uso Industrial ou de Logística	5,11	3,26%
Grande Equipamento de Uso Comercial, de Serviços ou Institucional	5,51	3,52%
<b>Área de referência total da RMS</b>	<b>156,83</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: PDUI (2018, p. 291)

<sup>21</sup> “Processo espontâneo de ocupação e/ou uso, ou seja, sem o parcelamento regular do solo, (processo que ocorre, por exemplo, em núcleos urbanos originais ou históricos ou em ocupações de interesse social); aqui também se distinguiu o padrão socioeconômico dos usuários, tendo sido definidas as tipologias ‘Assentamento espontâneo’ e ‘Assentamento espontâneo de interesse social’” (PDUI, 2018, p. 288). Contudo, não há dados mais específicos sobre quais critérios foram utilizados para a definição de tais padrões socioeconômicos.

<sup>22</sup> “Processo de ocupação/uso mediante empreendimento habitacional público ou privado; como nas demais áreas de uso predominantemente residencial, aqui também se distinguiu o padrão socioeconômico dos usuários, tendo sido definidas as tipologias: ‘Conjunto residencial de padrão médio/alto’ e ‘Conjunto residencial de interesse social’” (PDUI, 2018, p. 288). Novamente não há dados mais específicos sobre tais padrões.

<sup>23</sup> “Processo de parcelamento do solo seguido da ocupação do loteamento ou desmembramento e posterior apropriação dos lotes pelos cidadãos para exercício dos usos residencial ou não residencial”, distinguindo o padrão socioeconômico em “médio/alto” e “interesse social”, também sem dados mais específicos (PDUI, 2018, p. 288).

A Tabela 11 mostra as áreas ocupadas pelas tipologias “Vazios urbanos” e “Parcelamentos vazios ou subutilizados”, bem como o percentual em relação às áreas de referência dos municípios da RMS.

**Tabela 11** - Distribuição das áreas de referência dos municípios por tipologia de uso e ocupação do solo – “Vazios urbanos” e “Parcelamentos vazios ou subutilizados” (2018)

Município	Área de referência (km <sup>2</sup> )	Vazios urbanos		Parcelamentos vazios ou subutilizados	
		Área ocupada pela tipologia	% em relação à área de referência do município	Área ocupada pela tipologia	% em relação à área de referência do município
Alcântaras	1,62	0,69	42,57%	0,20	12,25%
Cariré	3,06	1,02	33,16%	0,28	9,06%
Coreaú	23,53	22,28	94,71%	0,19	0,82%
Forquilha	4,64	2,49	53,57%	0,45	9,70%
Frecheirinha	5,18	3,35	64,64%	0,31	6,00%
Graça	1,57	0,57	36,45%	0,25	16,06%
Groaíras	6,57	4,32	65,71%	0,35	5,29%
Massapê	4,50	1,84	40,91%	0,59	13,15%
Meruoca	1,66	0,89	53,95%	-	-
Moraújo	1,20	0,66	54,65%	0,04	3,54%
Mucambo	7,94	5,33	67,19%	0,46	5,83%
Pacujá	1,39	0,32	22,98%	0,39	27,76%
Pires Ferreira	1,90	1,32	69,56%	0,08	4,23%
Reriutaba	4,69	2,49	53,12%	0,50	10,59%
Santana do Acaraú	13,34	9,55	71,61%	0,25	1,91%
Senador Sá	4,25	3,34	78,42%	0,09	2,18%
Sobral	56,33	30,55	54,24%	5,09	9,04%
Varjota	13,46	10,00	74,28%	0,17	1,24%
<b>Total da RMS</b>	<b>156,83</b>	<b>101,01</b>	<b>64,41%</b>	<b>9,70</b>	<b>6,18%</b>

Fonte: Adaptado de PDUI (2018, p. 305)

Percebe-se que os vazios urbanos respondem por quase 2/3 da área de referência da RMS. Esse dado aponta para a existência de núcleos urbanos pulverizados, indicando uma possível retenção especulativa de áreas urbanas (PDUI, 2018, p. 291).

Sobral tem mais da metade (54,24%) de sua área de referência composta por vazios urbanos, respondendo por 30,25% dos vazios existentes na RMS. Em Coreaú, os vazios urbanos são a tipologia predominante, ocupando mais de 94% de sua área de referência e respondendo por aproximadamente 22% da área de vazios existentes na RMS. Os vazios urbanos também têm ampla participação nas áreas de municípios como Senador Sá (78,4%), Varjota (74,2%), Santana do Acaraú (71,6%), Pires Ferreira (69,6%), Mucambo (67,2%), Groaíras (65,7%) e Frecheirinha (64,6%). Esse dado aponta para perímetros urbanos discrepantes das manchas urbanas consolidadas desses municípios (PDUI, 2018, pp. 291-2).

Os parcelamentos vazios ou subutilizados, por seu turno, correspondem a 6,18% da área de referência total da RMS. Pouco mais da metade dessa tipologia (52,5%) está situada em Sobral. Essa tipologia também têm participações consideráveis nos municípios de Pacujá (27,8%), Graça (16,1%), Massapê (13,2%), Alcântaras (12,3%) e Reriutaba (10,6%) (PDUI, 2018, pp. 292-3).

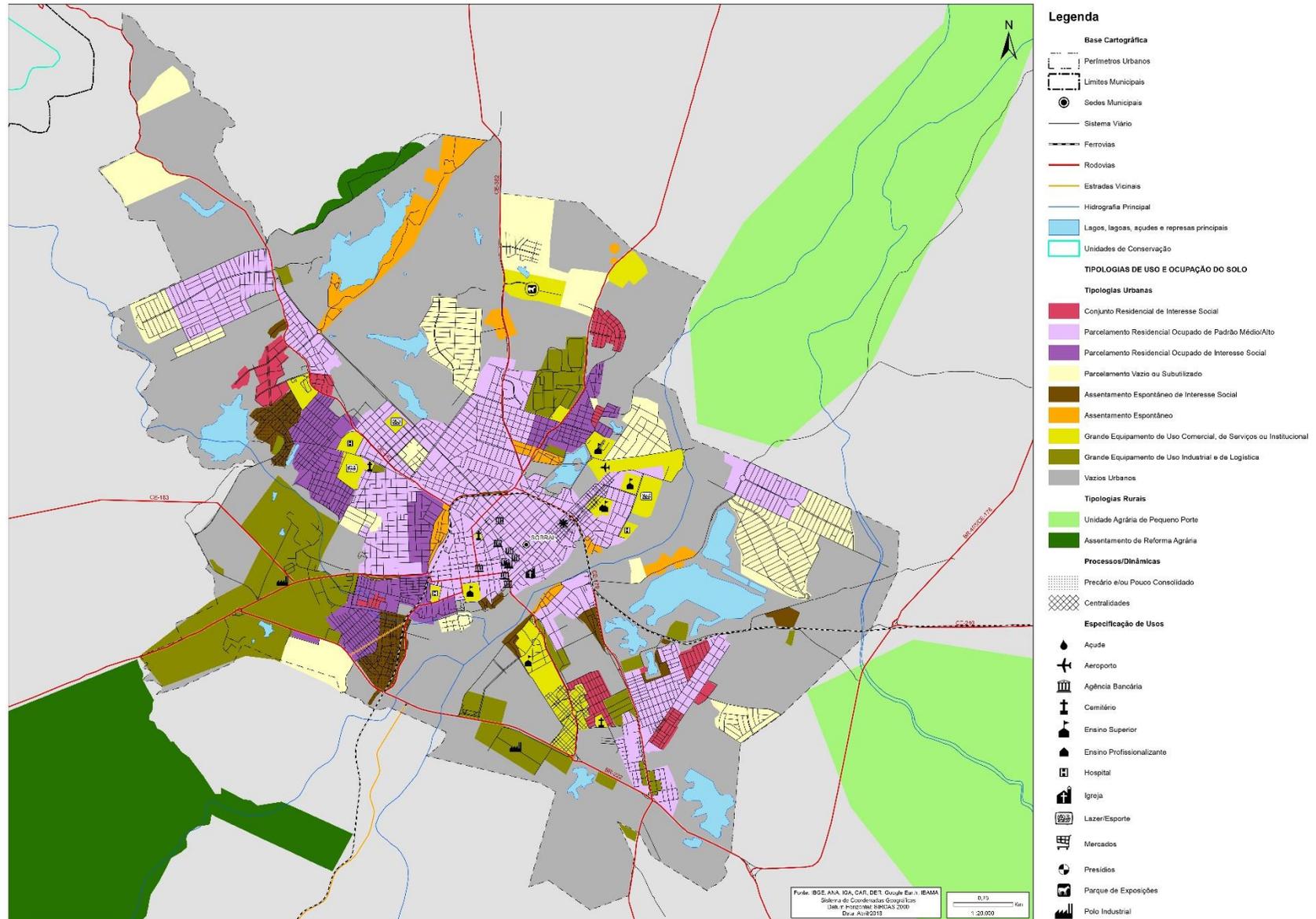
A tipologia “Parcelamento ocupado de padrão médio/alto” ocupa o segundo lugar na RMS. Seus 18,89 km<sup>2</sup> correspondem a 12,05% da área total de referência da RMS. Sobral apresenta 8,43 km<sup>2</sup> nessa situação, quase metade da área que essa tipologia ocupa no território da RMS. Em relação à área de referência de Sobral, essa tipologia incide sobre 14,96% do município. Analisando como essa tipologia incide em cada município, constata-se

Uma grande heterogeneidade. (...) Os Municípios de Pacujá e Cariré são os que apresentam os maiores percentuais (em torno de 32% e 29%, respectivamente); em outro patamar (entre 23% e 26%) situam-se Graça, Meruoca e Moraújo; uma faixa entre 11% e 18% inclui oito municípios, inclusive Sobral. Somente em quatro municípios (Coreaú, Frecheirinha, Mucambo, Santana do Acaraú e Pires Ferreira) essa tipologia fica muito abaixo dos 12%. Mesmo nestes, a tipologia Parcelamentos Ocupados de Padrão Médio/Alto só perde para os Vazios Urbanos (PDUI, 2018, p.298).

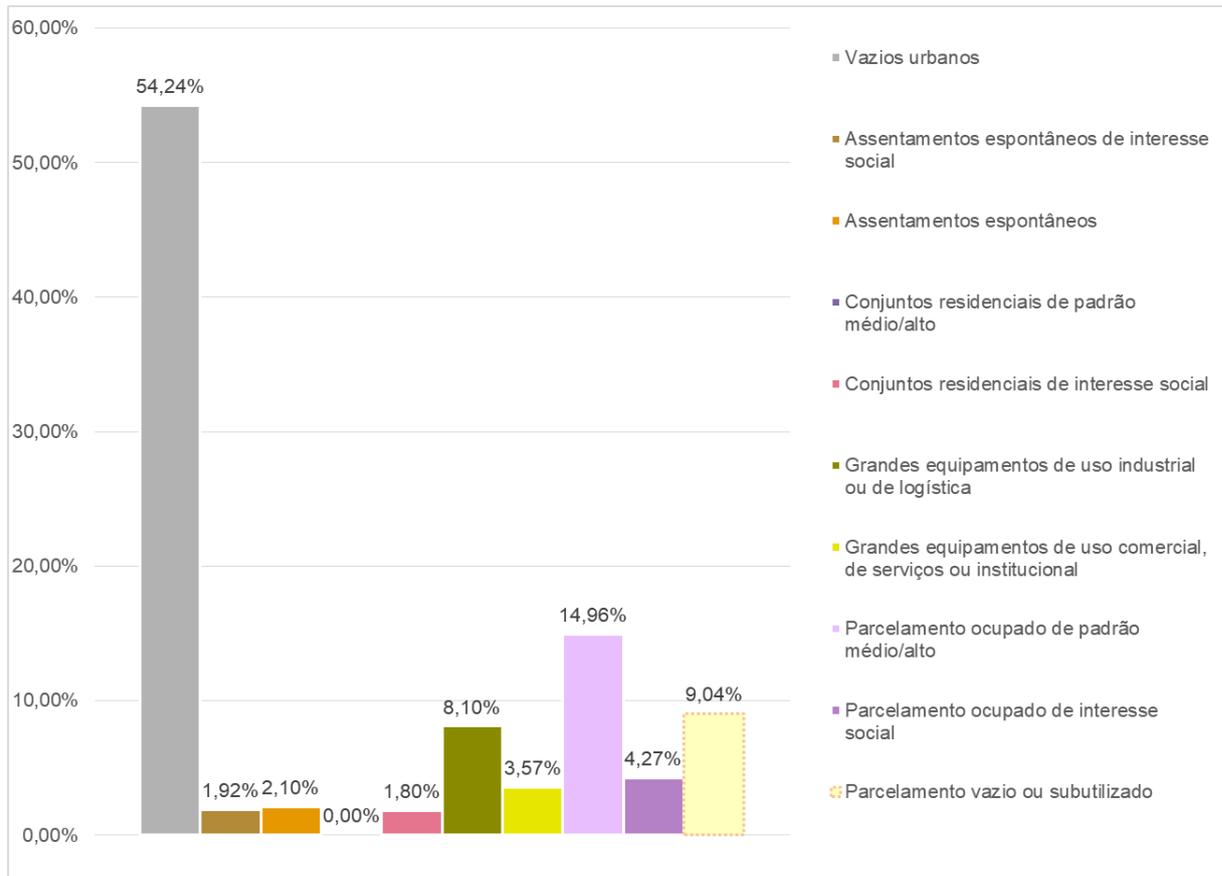
A tipologia “Conjunto residencial de interesse social” é a tipologia com menor ocupação sobre o território da RMS, com 1,71 km<sup>2</sup>, respondendo por apenas 1,09% da área de referência total da região. Chama atenção o fato de essa área estar concentrada em Sobral (município responsável por 59% da área que essa tipologia ocupa na RMS) e nas cidades de seu entorno, como Cariré (8,14%), Forquilha (7,09%) e Santana do Acaraú (4,67%) (PDUI, 2018, p. 297).

O Mapa 12 traz as tipologias de uso e ocupação do solo na zona urbana da Sede de Sobral, e o Gráfico 08 traz esses quantitativos.

Mapa 12 - Tipologias de uso e ocupação do solo de Sobral



Fonte: Adaptado de PDUI (2018)

**Gráfico 08 - Tipologias de uso e ocupação do solo de Sobral**

Fonte: PDUI (2018); Elaboração: Autor (2023).

Por fim, considerando que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, realizou-se um levantamento acerca desse instrumento nos municípios da RMS. Por meio de informações coletadas junto às gestões municipais, chegamos à Tabela 12.

**Tabela 12 - Situação dos Planos Diretores dos municípios da RMS (2023)**

Município	Possui PD	Elaboração	Última Revisão	Situação do PD
Alcântaras	Não	-	-	Elaboração pendente
Cariré	Não	-	-	Elaboração pendente
Coreaú	Sim	2008	-	Em revisão (Desde 10/2022)
Forquilha	Sim	2008	04/2019	Atualizado
Frecheirinha	Não	-	-	Elaboração pendente
Graça	Não	-	-	Elaboração pendente
Groaíras	Não	-	-	Elaboração pendente
Massapê	Sim	2012	-	Atualizado
Meruoca	Não	-	-	Elaboração pendente
Moraújo	Não	-	-	Elaboração pendente
Mucambo	Não	-	-	Elaboração pendente
Pacujá	Não	-	-	Elaboração pendente
Pires Ferreira	Não	-	-	Elaboração pendente

Reriutaba	Não	-	-	Elaboração pendente
Santana do Acaraú	Sim	2007	11/2018	Atualizado
Senador Sá	Não	-	-	Elaboração pendente
Sobral	Sim	1967, 2000	2008	Em revisão (Desde 01/2020)
Varjota	Não	-	-	Elaboração pendente

Fonte: Adaptado de Rocha *et al.* (2021); **Elaboração:** Autor (2023).

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para municípios que estejam inseridos em regiões metropolitanas. Logo, verifica-se que os treze municípios da RMS que ainda não instituíram esse instrumento estão indo de encontro a essa legislação federal.

### 1.6 Habitação

O debate sobre necessidades habitacionais envolve a análise de pelo menos duas situações: o déficit habitacional e a inadequação habitacional.

A metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) considera o déficit habitacional como a soma de quatro componentes: domicílios precários (incluindo domicílios rústicos e improvisados), coabitação familiar<sup>24</sup>, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados.

A inadequação habitacional, por sua vez, ocorre quando os domicílios não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade, não implicando, contudo, na necessidade da construção de novas unidades. Assim, a inadequação habitacional abrange três componentes<sup>25</sup>: carência de infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo), ausência de banheiro exclusivo e adensamento excessivo de domicílios próprios (FJP, 2013; PDUI, 2018).

A Tabela 13 apresenta o déficit habitacional na RMS, enquanto a Tabela 14 faz uma comparação com o Estado do Ceará.

**Tabela 13** - Déficit habitacional na RMS (2010)

Referência	Déficit habitacional total	% em relação ao total de domicílios particulares ocupados	% em relação ao déficit habitacional total metropolitano
Sobral	7.511	14,9	48,0

<sup>24</sup> Trata-se de coabitação familiar involuntária, isto é, a “soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo” (FJP, 2013).

<sup>25</sup> Uma vez que “cada domicílio investigado pode não ser classificado em algum ou sê-lo em um ou vários critérios de inadequação”, os resultados não podem ser somados (FJP, 2013).

Forquilha	888	14,4	5,7
Cariré	611	12,0	3,9
Groaíras	355	11,8	2,3
Pires Ferreira	361	12,9	2,3
Reriutaba	477	8,6	3,0
Varjota	463	9,5	3,0
Graça	406	9,5	2,6
Mucambo	296	7,0	1,9
Pacujá	167	9,6	1,1
Coreaú	415	7,0	2,6
Frecheirinha	333	8,9	2,1
Moraújo	155	7,4	1,0
Alcântaras	346	12,2	2,2
Meruoca	447	12,9	2,9
Massapê	1262	13,7	8,1
Santana do Acaraú	964	12,8	6,2
Senador Sá	207	11,3	1,3
<b>RMS</b>	<b>15.664</b>	<b>12,5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PDUI (2018); FJP (2013).

**Tabela 14** - Déficit habitacional no Ceará, em Fortaleza, em Sobral e na RMS (2010)

Referência	Déficit habitacional total	% em relação ao total de domicílios particulares ocupados
Estado do Ceará	276.284	11,7
Fortaleza	95.166	13,4
RMS	15.664	12,5
Sobral	7.511	14,9

Fonte: PDUI (2018); FJP (2013).

O município de Sobral concentra quase metade (48%) do déficit habitacional metropolitano. Além disso, o maior percentual de déficit habitacional em relação ao total de domicílios particulares ocupados entre os municípios da RMS é exatamente o da cidade de Sobral (14,9%). Esse valor é superior ao percentual em relação ao total de domicílios particulares ocupados na RMS (12,5%), em Fortaleza (13,4%) no Estado do Ceará (11,7%).

Com relação à inadequação de domicílios, a Tabela 15 traz os dados referentes à incidência de pelo menos um componente na RMS.

**Tabela 15** - Inadequação habitacional na RMS (2010)

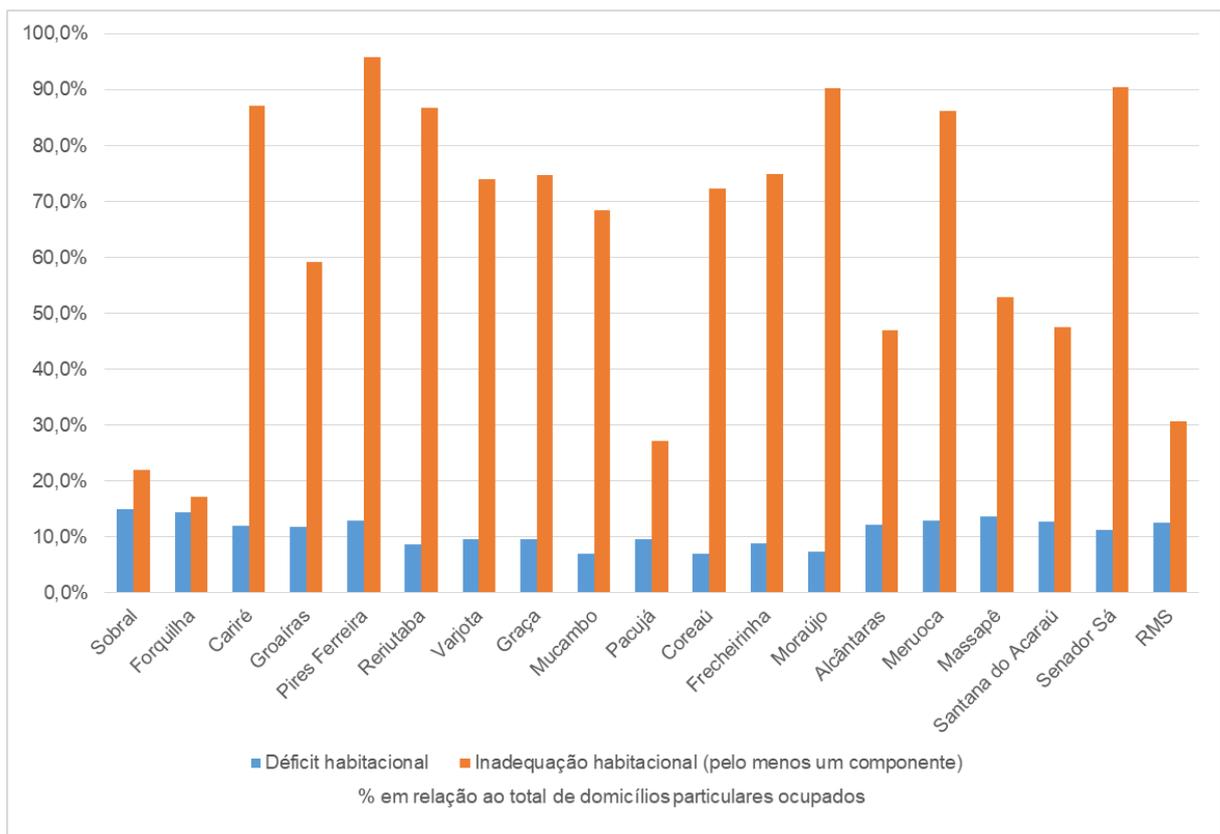
Referência	Inadequação de domicílios urbanos total (pelo menos um componente)	
	Inadequação de domicílios urbanos total	% em relação ao total de domicílios particulares ocupados
Sobral	9.849	22
Forquilha	760	17,1
Cariré	2.079	87,2
Groaíras	1.285	59,2
Pires Ferreira	955	95,8
Reriutaba	2.740	86,8
Varjota	2.987	73,9

Graça	1.336	74,7
Mucambo	1.944	68,5
Pacujá	307	27,2
Coreaú	2.886	72,4
Frecheirinha	1.681	75
Moraújo	888	90,2
Alcântaras	457	46,9
Meruoca	1.681	86,2
Massapê	3.423	52,9
Santana do Acaraú	1.939	47,5
Senador Sá	1.286	90,5
<b>RMS</b>	<b>38.483</b>	<b>30,7</b>

Fonte: PDUI (2018)

O Gráfico 09 reúne os percentuais de déficit e inadequação habitacional na RMS em relação ao total de domicílios particulares ocupados.

Gráfico 09 - Déficit e inadequação habitacional na RMS (2010)



Fonte: FJP (2013), PDUI (2018); Elaboração: Autor (2023).

Percebe-se que a maioria dos domicílios particulares ocupados possui alta incidência de inadequação habitacional, o que indica que as necessidades habitacionais na RMS são predominantemente de ordem qualitativa.

O diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sobral (PLHIS), elaborado em 2010, reuniu dados da Prefeitura, obtidos por meio de levantamentos da Secretaria Municipal de Saúde e da então Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.

A Tabela 16 apresenta as necessidades habitacionais em Sobral.

**Tabela 16** – Necessidades habitacionais em Sobral (2010)

<b>Tipo</b>	<b>Necessidades habitacionais</b>	<b>Total</b>
Quantitativo	Reposição de estoque	10.895
	Demanda futura (2010-2020)	10.573
	<b>Total do déficit habitacional</b>	<b>21.468</b>
Qualitativo	Carência de infraestrutura	13.488
	Ausência de banheiro	2.275
	Inadequação fundiária	4.082
	Adensamento excessivo	3.378

**Fonte:** Adaptado de PLHIS (2010, p. 162).

Em comparação com os dados obtidos no PDUI, organizados a partir de um estudo da FJP, percebe-se que o diagnóstico do PLHIS de Sobral traz um déficit quantitativo ainda maior.

Em resposta a esse déficit, a Prefeitura de Sobral, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), promoveu as medidas que mencionaremos adiante.

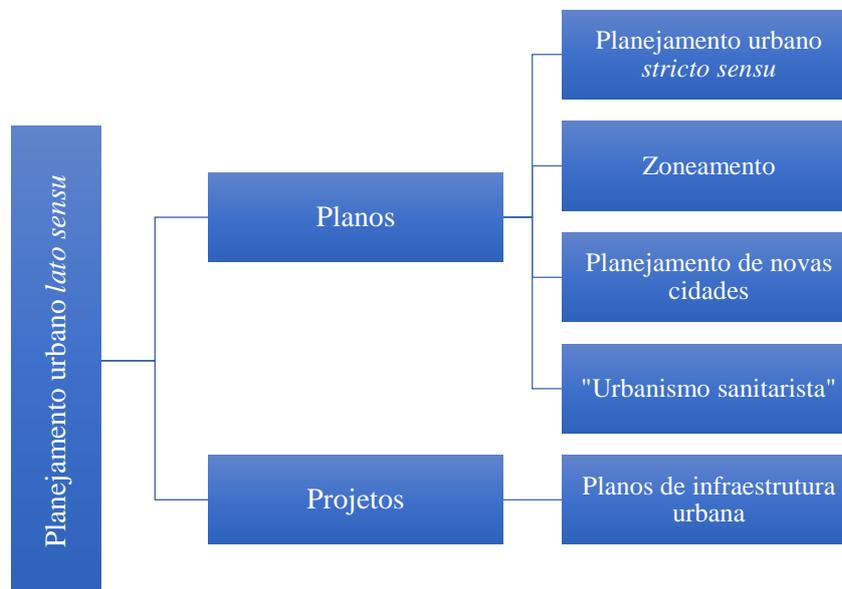
## 2. O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SOBRAL

### 2.1 Breve cronologia do planejamento urbano no Brasil

Para que possamos apresentar algumas considerações sobre a realidade de Sobral, recorreremos à classificação e à cronologia do planejamento urbano no Brasil, propostas por Villaça (1999), com base nas quais foram elaborados os esquemas que traremos a seguir.

Para Villaça (1999, p. 173), planejamento urbano “é ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano”. Com isso, pode-se estabelecer uma classificação das modalidades de planejamento urbano *lato sensu*, conforme apresentado no esquema da Figura 01.

**Figura 01** - Modalidades de planejamento urbano *lato sensu*



**Fonte:** Villaça (1999, pp. 173-8); **Elaboração:** Autor (2023).

Nesse sentido, o planejamento urbano *stricto sensu* corresponde à “corrente que teve como eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais planos diretores” (VILLAÇA, 1999, p. 173). Já o zoneamento seria a “legislação urbanística que varia no espaço urbano”, predominando “separado do plano diretor (embora no discurso se afirme que o zoneamento é parte integrante de um plano diretor)” (VILLAÇA, 1999, p. 177-8).

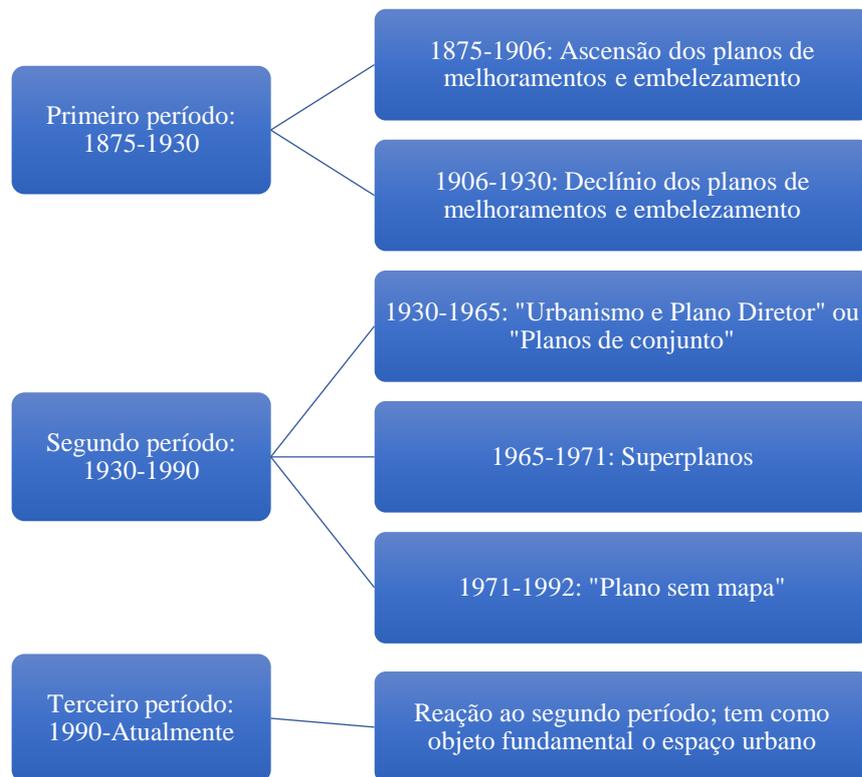
Villaça (2012, p. 187) afirma ainda que

O conceito teórico de Plano Diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável à sua execução, mas raríssimos são os Planos Diretores que incluíram um zoneamento minimamente desenvolvido, a ponto de ser autoaplicável, aprovável e aprovado por lei.

Entretanto, observa-se que nos últimos anos o zoneamento tem sido concebido no Brasil de forma cada vez mais integrada ao plano diretor, constituindo, muitas vezes, uma de suas peças mais importantes. Quanto à sua autoaplicabilidade, de fato trata-se de uma característica que possui seus limites, como abordaremos no Capítulo 4.

A Figura 02 traz um esquema com a periodização do planejamento urbano no Brasil proposta por Flávio Villaça.

**Figura 02** - História do planejamento urbano no Brasil



**Fonte:** Villaça (1999); **Elaboração:** Furtado (2022).

O primeiro período descrito por Villaça (1999, pp. 192-9) abrange os planos de melhoramentos e embelezamento – de sua ascensão a seu declínio. Tais planos propunham intervenções urbanísticas e enfatizavam a beleza monumental nos moldes do que vinha se fazendo na Europa, especialmente na França.

Um famoso exemplo desse período foi o plano “Embelezamento e Saneamento da Cidade”, apresentado e executado na gestão de Pereira Passos como prefeito do Rio de Janeiro, entre 1903 e 1906. O plano promoveu obras de saneamento, canalização de cursos d’água, abertura de avenidas, alargamento de ruas e a construção de prédios monumentais. Para isso, foi necessária a demolição de “casas, cortiços, prédios – e mesmo quarteirões inteiros – da área

central”, derrubando cerca de “1300 edificações, a maioria delas do período colonial, deixando mais de 14 mil pessoas sem moradia” (VILLAÇA, 1999, pp. 196-7; LIRA NETO, 2017, p. 49).

Todavia, é importante salientar que esses planos nem sempre vislumbravam intervenções meramente estéticas. Evocando a modernidade e a civilização, seu caráter higienista também incluía medidas segregadoras. Sobre as obras de remodelação do Rio de Janeiro, por exemplo, por trás do termo “embelezar”, havia também

A erradicação da população trabalhadora que residia na área central; (...) a mudança de função do centro, atendendo – num plano mais imediato – aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e – num plano mais geral – às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao “desfrute” das camadas privilegiadas; [entre outras motivações] (BENCHIMOL, 1992, apud VILLAÇA, 1999, p. 193).

Desse modo, essas reformas expulsaram a “massa sobrança” das regiões mais centrais ou mais valorizadas pelo mercado em transformação (MARICATO, 1996, pp. 38-9).

Com o enfraquecimento das condições que possibilitaram essa agenda, os planos de melhoramentos e embelezamentos entram em declínio, e “a importância da eficiência começa a superar a da beleza” (VILLAÇA, 1999, p. 198).

Surge, então, um segundo período, marcado por planos que passam a abranger todos os locais e aspectos das cidades. Esses planos surgem para fazer frente a uma demanda que havia até então por investimentos que propiciassem a “constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção)” (VILLAÇA, 1999, p. 199).

O primeiro dos três subperíodos – “Urbanismo e Plano Diretor” ou “Planos de conjunto” (1930-1965) – tem como enfoque investimentos em infraestrutura, especialmente na de saneamento e transportes. É mantido, porém, “o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem”. Nesse sentido, “o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção”, ainda que no discurso se pretenda abranger a cidade inteira. “Todo o período de 1930 até 1965”, a propósito, consiste na “passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso” (VILLAÇA, 1999, pp. 206-211).

O próximo subperíodo é o dos Superplanos (1965-1971), que surgem com o discurso de integração, “tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial”, visto que os problemas urbanos não se limitariam à alçada da engenharia e da arquitetura. Com isso, os planos apresentam um distanciamento das demandas populares, tornando-se cada vez mais tecnocráticos e tendo propostas cada vez mais inexecutáveis. Além disso, os planos não propunham apenas um conjunto de obras, mas sim um grande volume de “recomendações” que

ultrapassavam os aspectos físicos da cidade (VILLAÇA, 1999, pp. 212-3). Desse modo, os planos dessa época ficavam apenas no campo do discurso.

O terceiro subperíodo (1971-1992), por sua vez, é marcado por planos simples, quase sem mapas, como o nome sugere. Os diagnósticos técnicos foram dispensados ou reduzidos e deram lugar a um “conjunto de generalidades”. Esses planos reúnem “objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis”, que, no entanto, vinculam-se a um “posterior detalhamento” que nunca ocorre (VILLAÇA, 1999, pp. 219-221). Assim, o “plano sem mapa” é inócuo e também se situa apenas no campo do discurso

O terceiro período descrito por Villaça inicia na década de 1990 e consiste numa reação ao segundo período. Com o fortalecimento dos movimentos populares em torno da defesa da reforma urbana no final da década de 1980, a história do planejamento urbano no Brasil vivencia uma virada de paradigma. Seu objeto fundamental passa enfim a ser o espaço urbano e sua produção, reprodução e consumo (VILLAÇA, 1999, pp. 233-8).

A Constituição de 1988 trouxe avanços importantes para o planejamento das cidades brasileiras. Elegeu o plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” e o situou “como nexos central para a aplicação da função social da cidade e da propriedade” (MARICATO, 2021, p. 19). Em outras palavras, o plano diretor passou a ser o instrumento que “define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social” (VILLAÇA, 1999, p. 233).

Contudo, os artigos 182 e 183 da Carta de 1988 – aqueles que descrevem a política urbana – só foram regulamentados com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Ademais, esta lei trouxe ainda uma série de novos instrumentos da política urbana, alguns dos quais serão citados adiante.

Para Villaça (2005, p. 27), muito mais do que esses instrumentos, “os dispositivos sobre a função social da propriedade, a força conferida ao Plano Diretor e as penalidades contidas no parágrafo 4 [do artigo 182 da Constituição Federal]<sup>26</sup> é que constituem os grandes avanços do Estatuto da Cidade”.

Assim, com essa nova legislação, a história do planejamento urbano no Brasil ganha outra etapa, não abordada na classificação proposta por Villaça (1999). É possível, então,

---

<sup>26</sup> “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” (BRASIL, 1988).

partindo do Estatuto da Cidade como marco, propor dois subperíodos a partir da década de 1990: o primeiro vai até 2001, enquanto o segundo tem início em 2001.

## **2.2 Sobral pré-PDP**

### **2.2.1 Contexto político**

Por mais de três décadas, lideranças das oligarquias locais Prado e Barreto revezaram-se no poder, governando Sobral de 1963 a 1996. Esse revezamento não era pactuado, pelo contrário, dava-se exatamente pela ausência de um acordo entre essas famílias<sup>27</sup> (SILVEIRA, 2013, p. 47). Em um primeiro momento, esses grupos políticos mantiveram-se em sintonia com os governos estadual e federal, o que lhes favoreceu politicamente por mais de duas décadas. Todavia, com o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização, o ciclo político vigente em Sobral foi paulatinamente se exaurindo (SILVEIRA, 2013, p. 200).

Em 1988, politicamente fragilizados, os grupos Prado e Barreto firmaram uma aliança histórica, lançando a candidatura do ex-prefeito José Prado, com o médico Ricardo Barreto na vice, respectivamente pelo PFL e pelo PDS, eleitos com 51,31% dos votos válidos. Em uma disputa acirrada, a chapa vitoriosa teve como principal adversária a candidatura de Padre José Linhares, com o engenheiro civil Cid Gomes<sup>28</sup> na vice, ambos pelo PMDB. Com o apoio do então governador Tasso Jereissati, obtiveram 47,99% dos votos válidos (SILVEIRA, 2013, p. 173).

No acirrado pleito de 1992, Ricardo Barreto torna-se o último representante dessas famílias a ser eleito para a Prefeitura de Sobral, com 45,13% dos votos válidos. Seu principal adversário, Pimentel Gomes (PSDB), obteve 42,86% dos sufrágios, mesmo com o apoio do então governador Ciro Gomes. Pela coligação PSB/PT/PCdoB, o arquiteto e então vereador Edilson Aragão obteve 12,01% dos votos válidos (TRE, 1992). Contudo, a administração de Ricardo Barreto enfrentou dificuldades, visto que não possuía apoio do Governo do Estado,

---

<sup>27</sup> O pleito de 1976 foi o único em que um grupo político fez o sucessor e interrompeu esse revezamento. Na ocasião, o grupo Prado lançou a candidatura do advogado, defensor público e professor José Euclides Ferreira Gomes Júnior, que, a despeito de vir de família tradicional sobralense, “era desconhecido na militância política”. Por isso, foi fundamental o apoio da família Prado à sua eleição. Depois de eleito, contudo, José Euclides rompe com os Prados e cria seu próprio grupo político. Todavia, o candidato apoiado por ele no pleito seguinte obtém um resultado irrisório, com cerca de 13% dos votos, mostrando que “a chefia dos Ferreira Gomes ainda não estava forte o suficiente para andar com as próprias pernas” (SILVEIRA, 2013, p. 43, 148). Antes dele, três Ferreira Gomes governaram a cidade: Vicente Cesar Ferreira Gomes (1890), José Ferreira Gomes (1891-1892) e Vicente Antenor Ferreira Gomes (1935-1944).

<sup>28</sup> Filho do ex-prefeito José Euclides F. Gomes Júnior (1977-1982), Cid fora deputado estadual por dois mandatos. Eleito presidente da presidência da Assembleia Legislativa do Ceará por unanimidade, foi, aos 32 anos de idade, o mais jovem parlamentar a presidir aquela casa. Seu irmão Ciro Ferreira Gomes fora deputado estadual, prefeito de Fortaleza (1989-1990), governador do Ceará (1991-1994) e ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco.

nem detinha maioria na Câmara Municipal. Enfrentando uma série de denúncias, Barreto foi afastado pela primeira vez em 1994, após a Câmara dos Vereadores aceitar uma delas (SILVEIRA, 2013, pp. 177-180). Nos anos seguintes, os afastamentos foram recorrentes, e prefeito e vice – agora adversários – alternaram-se no comando da administração municipal, em processo que ficou conhecido popularmente como “entra-e-sai”<sup>29</sup> e “troca-troca” (SILVEIRA, 2013, p. 187; FREITAS, 2005, p. 77).

Em resposta a essa crise, construiu-se a candidatura do então deputado Cid Ferreira Gomes, em 1996, à Prefeitura de Sobral. O discurso adotado por Cid representava-o como “moderno”, contrapondo-o a seus adversários, associados ao “atraso” das administrações municipais anteriores (FREITAS, 2003, pp. 219-220). A imagem engendrada na campanha – e reforçada não apenas durante seu primeiro mandato, mas também na campanha de 2000 – pelo grupo político de Cid Gomes deu-se na esteira de um movimento de abrangência estadual que resultara na eleição de Tasso Jereissati<sup>30</sup> ao Governo do Ceará, cujo grupo político autodenominou-se “Governo das Mudanças”. Surgida fora de Sobral, essa condição de “moderno” – definida em torno de atributos como juventude, ética, qualificação profissional, gestão empresarial e profissionalização da administração pública – foi transplantada e adaptada para o contexto da cidade (FREITAS, 2003, p. 226). Dessa condição de “moderno” soube apropriar-se o grupo político de Cid Gomes, ainda que seu sobrenome não o caracterizasse exatamente como um novo ator na política de Sobral (SILVEIRA, 2013, p. 203).

A partir disso, firmou-se um pacto<sup>31</sup> “entre diversos setores da elite (econômica, política, social e intelectual) sobralense em favor da recuperação da imagem de um tempo triunfal de progresso e desenvolvimento” (DUARTE JÚNIOR, 2012, p. 218). Buscava-se a retomada do “prestígio alcançado em sua *‘história’* de riqueza, de poderio político e social no âmbito regional, estadual e até nacional” (FREITAS, 2005, p. 79).

A esquerda sobralense tinha consciência de que seu projeto político não coincidia com o do grupo Ferreira Gomes, à época no PSDB. Ainda assim, a esquerda pragmaticamente optou por estabelecer uma aliança em proveito dessa coalizão, diluindo eventuais divergências – inclusive as do contexto nacional<sup>32</sup> (SILVEIRA, 2013, p. 201; DUARTE JÚNIOR, 2012, pp.

<sup>29</sup> “Sobral vai voltar a andar direito, o entra-e-sai vai se acabar”, dizia o *jingle* de Cid Gomes na campanha de 1996. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ORsL7VTjqiw>>. Acesso em 10 jan. 2023.

<sup>30</sup> Eleito pelo PMDB, Tasso Jereissati contribuiu, no início de seu primeiro mandato (1987-1991), com a fundação do PSDB. Esse projeto político teve continuidade com a eleição de seu sucessor, Ciro Gomes, em 1990.

<sup>31</sup> A seção seguinte ajuda a entender melhor esse pacto.

<sup>32</sup> A coligação foi avalizada pelo então presidente nacional do PT José Dirceu, que esteve em Sobral durante a campanha. Assim, antecipou-se em alguns anos uma aliança que também aconteceria a nível estadual e nacional.

217-8). Assim, Cid Gomes teve como vice o arquiteto e ex-vereador Edilson Aragão, do PT<sup>33</sup>. A chapa também contou com o apoio do PSB e do PCdoB. Essa aliança – entre Ferreira Gomes e PT – deu início a um dos mais sólidos e profícuos projetos políticos do Estado do Ceará<sup>34</sup>.

Naquele pleito, a chapa vitoriosa obteve 63,97% dos votos válidos. Sua principal adversária foi Cândida Figueiredo, que obteve 25,64%. Em terceiro lugar, Marco Prado, tendo como vice seu pai, o ex-prefeito José Prado, com 10,39% dos votos válidos, confirmando a decadência política das famílias Prado e Barreto como elemento fundamental para a ascensão de Cid (SILVEIRA, 2013, p. 199).

Com isso, a eleição de Cid Gomes à Prefeitura de Sobral abre espaço para um novo ciclo político-administrativo, rompendo com os grupos que por décadas governaram a cidade.

### **2.2.2 O tombamento do sítio histórico**

O tombamento do sítio histórico de Sobral remonta a 1990, quando da demolição parcial<sup>35</sup> do antigo Solar dos Figueiredos<sup>36</sup>. Na ocasião, o então vereador Edilson Aragão e o advogado Clodoveu Arruda conseguiram suspender a demolição dessa edificação por meio de uma “medida cautelar inominada preparatória de uma ação popular”. Em 1992, o prédio – completamente arruinado em seu interior – foi desapropriado pelo Governo do Estado do Ceará e repassado à Prefeitura de Sobral. O episódio conseguiu inserir no debate político local a pauta da preservação do patrimônio edificado (FREITAS, 2021, p. 172).

Em setembro de 1996, em resposta à demolição do Solar dos Figueiredos e à descaracterização de outras edificações na cidade, um grupo de intelectuais, empresários e profissionais liberais sobralenses iniciou um movimento em defesa de medidas de proteção do patrimônio histórico de Sobral. O grupo organizou-se não apenas para impedir a destruição desses edifícios, mas também para salvaguardar todo o restante do sítio histórico. Dessa maneira, o grupo submeteu uma solicitação à Coordenação Regional do IPHAN no Ceará, acompanhada de um abaixo-assinado com 219 assinaturas. A documentação foi apresentada

---

<sup>33</sup> O PT assumiria pastas importantes em diversos momentos da gestão de Cid (1997-2004), contando com Edilson Aragão na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; a professora Izolda Cela, na Educação; o advogado e ex-vereador Clodoveu Arruda na Cultura, Desporto e Mobilização Social; o médico Odorico Monteiro na Saúde e Assistência Social; e o engenheiro Luís Fernando Viana Coelho na Indústria, Comércio e Turismo.

<sup>34</sup> Para ficar em um único exemplo, em 2006, Cid Gomes foi eleito governador do Ceará. Decidindo a disputa eleitoral ainda no primeiro turno, com 62% dos votos, Cid teve como vice Francisco José Pinheiro (PT).

<sup>35</sup> “O prédio em questão tinha perdido porções significativas de suas platibandas, grande parte de suas paredes internas e toda a sua cobertura”, restando-lhe, ainda, “trechos incompletos das fachadas” (FREITAS, 2021, p. 168).

<sup>36</sup> Situada no “*cuore* do sítio histórico”, é uma das mais emblemáticas edificações da cidade (DUARTE JÚNIOR, 2013, p. 219). Hoje o imóvel abriga a Casa da Cultura de Sobral, um dos mais importantes equipamentos culturais da cidade.

pelo Padre Francisco Sadoc de Araújo, nome muito influente na região, pelo Monsenhor Sabino Guimarães Loyola e por Glória Giovana Saboya Mont'Alverne Girão, todos professores da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). O tombamento era um instrumento inédito no Estado do Ceará até então (FREITAS, 2011, p. 174; DUARTE JÚNIOR, 2013, pp. 218-9, 221).

Freitas (2005, p. 79) afirma que alguns integrantes desse movimento compuseram o grupo político de Cid Gomes e participaram de sua administração. Além disso, Freitas (2021, pp. 157, 164, 175) relata que o grupo liderado por Cid, em uma estratégia até então inédita no município, incorporou a pauta em seu plano de governo e equiparou a importância da preservação do patrimônio cultural à de outras ações governamentais.

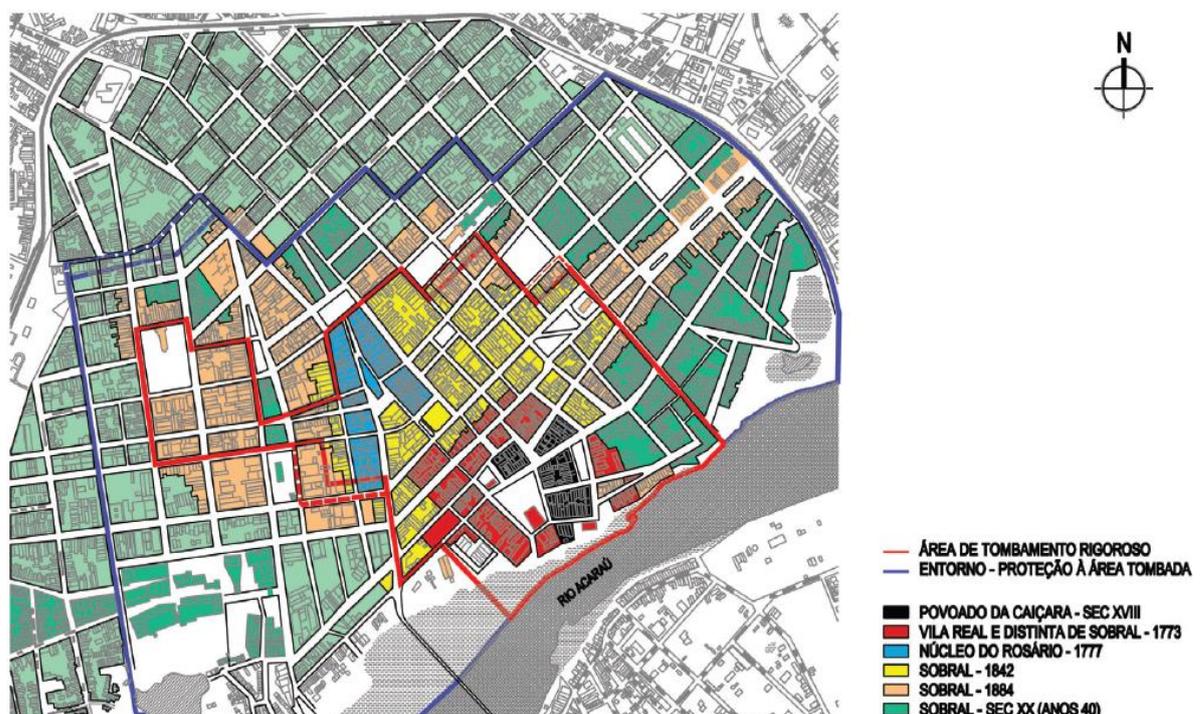
Percebe-se, assim, que tal movimentação não se resumiu “à preservação do patrimônio *stricto sensu*”, mas também constituiu “um processo mais amplo de busca de desenvolvimento local e de valorização de uma identidade coletiva única” (FREITAS, 2021, p. 173).

Defendendo modernidade e tradição, a ampla coalizão – da qual inclusive a esquerda fez parte – em torno do grupo Ferreira Gomes também pode ser explicada por essa perspectiva.

Como resultado desse processo, em agosto de 1999 o Conselho Consultivo do IPHAN aprovou o tombamento do sítio histórico de Sobral (DUARTE JÚNIOR, 2013, p. 221).

O Mapa 13 traz a evolução urbana no núcleo inicial de Sobral e as poligonais de tombamento propostas pelo IPHAN.

**Mapa 13** - Evolução urbana do Centro de Sobral e poligonais de tombamento



Fonte: IPHAN, 2005, apud GOMES, 2011, p. 72.

No Estudo de Tombamento do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Sobral, o IPHAN recomendou à gestão municipal uma série de ações<sup>37</sup>, “com o intuito de evitar o prejuízo na caracterização dos elementos formadores da identidade urbana do sítio histórico”, reforçando e complementando a atuação do IPHAN nas áreas indicadas. Em momentos distintos, tais ações foram implementadas pela gestão municipal (FREITAS, 2021, pp. 288-9).

Assim, apesar de proporcionar a preservação do patrimônio edificado, o tombamento do sítio histórico de Sobral constitui em alguma medida um entrave aos interesses do mercado imobiliário, na medida em que impõe uma série de restrições construtivas na zona central da cidade.

### **2.2.3 O PDDU**

Entre as novas práticas de gestão introduzidas no governo Cid (1997-2004), cita-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), instituído pela Lei Complementar nº 05, de 01 de fevereiro de 2000.

É necessário mencionar que, em 1967, durante o período de expansão urbana já mencionado, Sobral tivera seu primeiro Plano Diretor, elaborado na gestão do então prefeito Jerônimo Medeiros Prado (1967-1970). No entanto, seguindo “a linha do planejamento setorial e sem contar com o acompanhamento e as atualizações necessários”, esse plano “caiu no abandono tão logo assumiu o prefeito seguinte” (ROCHA, 2003, p. 220).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a aprovação do plano diretor passa a ser obrigatória para municípios com mais de vinte mil habitantes, como era o caso de Sobral naquele momento. Assim, o PDDU tornou-se o primeiro Plano Diretor efetivamente implantado pelo poder público de Sobral. Sob os auspícios do Governo do Estado do Ceará<sup>38</sup>, o PDDU contou com uma maior participação da sociedade em sua elaboração, ainda no final da década de 1990 (ARAGÃO, 2014).

---

<sup>37</sup> “1. Manutenção do gabarito das edificações vizinhas aos marcos visuais e referenciais; 2. Manutenção da contiguidade das paredes de rua (a não permissão de execução de recuos frontais aos imóveis); 3. A não permissão e remembramento de lote; 4. Disposição de áreas de sombreamento em locais de intensa circulação através da implantação de vegetação de copa generosa; 5. Controle do gabarito nas visadas que contêm a Serra da Meruoca como pano de fundo, assim como a preservação da vegetação de suas encostas; 6. Execução de tratamento paisagístico e ecológico para o rio Acaraú; 7. Supressão dos elementos e dispositivos publicitários inadequados, excessivos e de dimensões generosas que contribuem para a poluição visual do Centro antigo; 8. Proposição de iluminação pública adequada que valorize os elementos de valor arquitetônico; 9. Implantação de um parque urbano na esplanada ferroviária” (FREITAS, 2021, pp. 288-9).

<sup>38</sup> Por meio do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Ceará (PROURB-CE), financiado pelo BIRD/Banco Mundial.

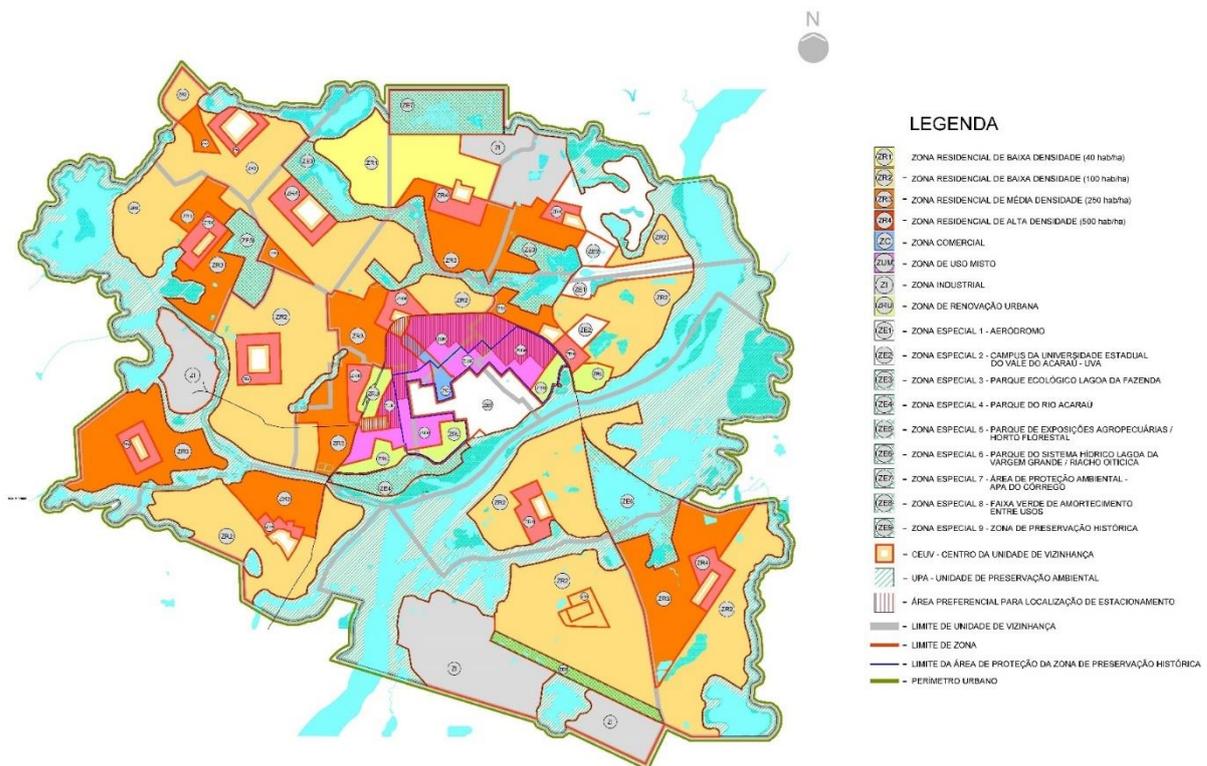
O PDDU foi concebido buscando a promoção “do desenvolvimento e planejamento urbanístico [de Sobral] nos próximos 20 (vinte) anos, sem prejuízo das revisões decorrentes de sua atualização permanente” (SOBRAL, 2000).

Além de sua lei de criação, o PDDU veio acompanhado de outros dispositivos legais: a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LC nº 06/2000), o Código de Obras e Posturas (LC nº 07/2000), a Lei de Organização Territorial (LC nº 08/2000) e a Lei do Sistema Viário (Lei Municipal nº 249/2000).

A LC nº 06/2000 estabelecia “sete tipos de zonas de uso e ocupação, assim consideradas em função das peculiaridades físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento do município”, além de definir as normas de parcelamento urbano do município (SOBRAL, 2000). Essa lei também trouxe um quadro com indicadores urbanos para cada zona.

O Mapa 14 traz o zoneamento urbano instituído com o PDDU.

**Mapa 14 - Zoneamento urbano de Sobral (2000)**



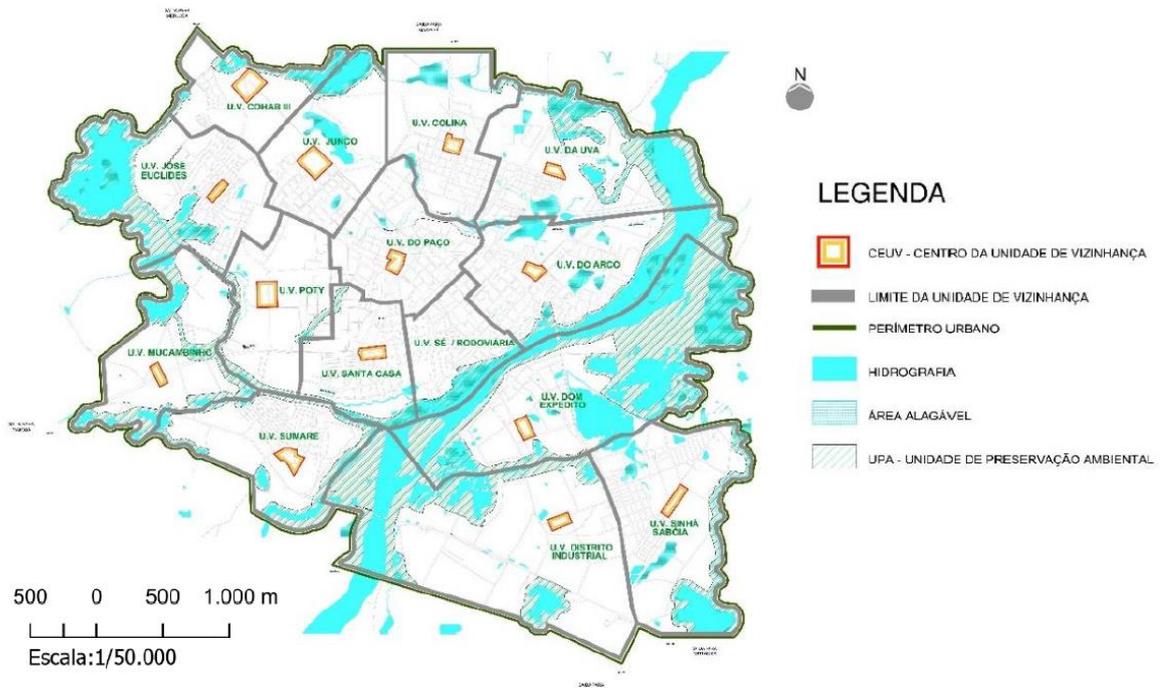
**Fonte:** SOBRAL (2000).

Já a Lei de Organização Territorial delimitava o perímetro urbano da cidade e as Unidades de Vizinhança (UVs). Estas consistiam em núcleos urbanos articulados entre si e foram o referencial de planejamento e gestão adotados pelo PDDU. Com até 12 mil habitantes, cada UV tinha seu centro geométrico como elemento aglutinador, “estando materialmente

representada pelo conjunto de equipamento de apoio à vida cotidiana, incluindo lazer, saúde, educação, segurança e a estação de transporte público” (SOBRAL, 2000).

O Mapa 15 mostra as UVs.

**Mapa 15 - Unidades de Vizinhança de Sobral (2000)**



**Fonte:** SOBRAL (2000).

Além disso, a Lei Complementar nº 05/2000 trouxe dois anexos: I) Plano de Estruturação Urbana (PEU) e II) Plano Estratégico (PE). Estes documentos propunham uma série de projetos, obras, requalificações e intervenções estruturantes para a cidade de Sobral, muitos dos quais conseguiram concretizar-se nos horizontes estipulados.

Alves (2022, p. 136) considera que o Plano de Estruturação Urbana tinha como proposta basilar a criação e a estruturação das Unidades de Vizinhança e dos Centros de Unidades de Vizinhança (CEUV), bem como sua integração ao sistema viário. O intuito seria dotar esses CEUV de “áreas de lazer, comércio, prédios institucionais, estação de transporte coletivo e também para habitação popular, com edifícios de até 3 pavimentos, de modo que a comunidade pudesse ter uma certa autonomia, ou seja, seria o ponto focal das Unidades de Vizinhança” (ALVES, 2022, p. 137).

Todavia, Alves (2022, pp. 136-140) considera que o Plano de Estruturação Urbana equivocou-se ao propor intervenções que desconsideravam certas particularidades físicas, sociais e demográficas do território de Sobral, visto que demandariam um grande número de

desapropriações, exigindo que a cidade se adequasse ao plano, em vez de o plano à cidade. Ademais, as condicionantes topográficas também impossibilitaram algumas das intervenções. Assim, esses fatores inviabilizaram a proposta basilar do Plano de Estruturação Urbana.

Já o Plano Estratégico afirma, logo no início, que

A política urbana do Estado é orientada para promover cidades que estrategicamente garantam a sustentabilidade do desenvolvimento, ou seja, que sejam áreas de concentração de investimentos ou de dinamização econômica<sup>39</sup>. Dentro desse processo, os municípios precisam obter diferenciais que os posicionem como locais que apresentam possibilidade de **desenvolvimento econômico sustentável com justiça social**. Dotar Sobral dessa característica é o **grande objetivo** do Plano Estratégico e do Plano de Estruturação Urbana, ambos integrantes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), parte do Projeto de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará (PROURB-CE) (SOBRAL, 1999, grifos do autor).

Segundo Alves (2011, p. 182), o PDDU foi considerado “um plano de melhoramento e embelezamento da cidade, acompanhado da preocupação de infraestrutura urbana”, e foi com ele que o território de Sobral foi mais refuncionalizado.

Alguns dos principais exemplos de requalificações realizadas no segundo mandato de Cid Gomes (2001-2004) são a Margem Esquerda do Rio Acaraú, o Boulevard do Arco e o Parque da Cidade<sup>40</sup>. Esses espaços passaram por requalificações, “demarcando novas sociabilidades na cidade, criando novos usos [desses] espaços e lhes conferindo novos significados” (FERREIRA, 2013, p. 191).

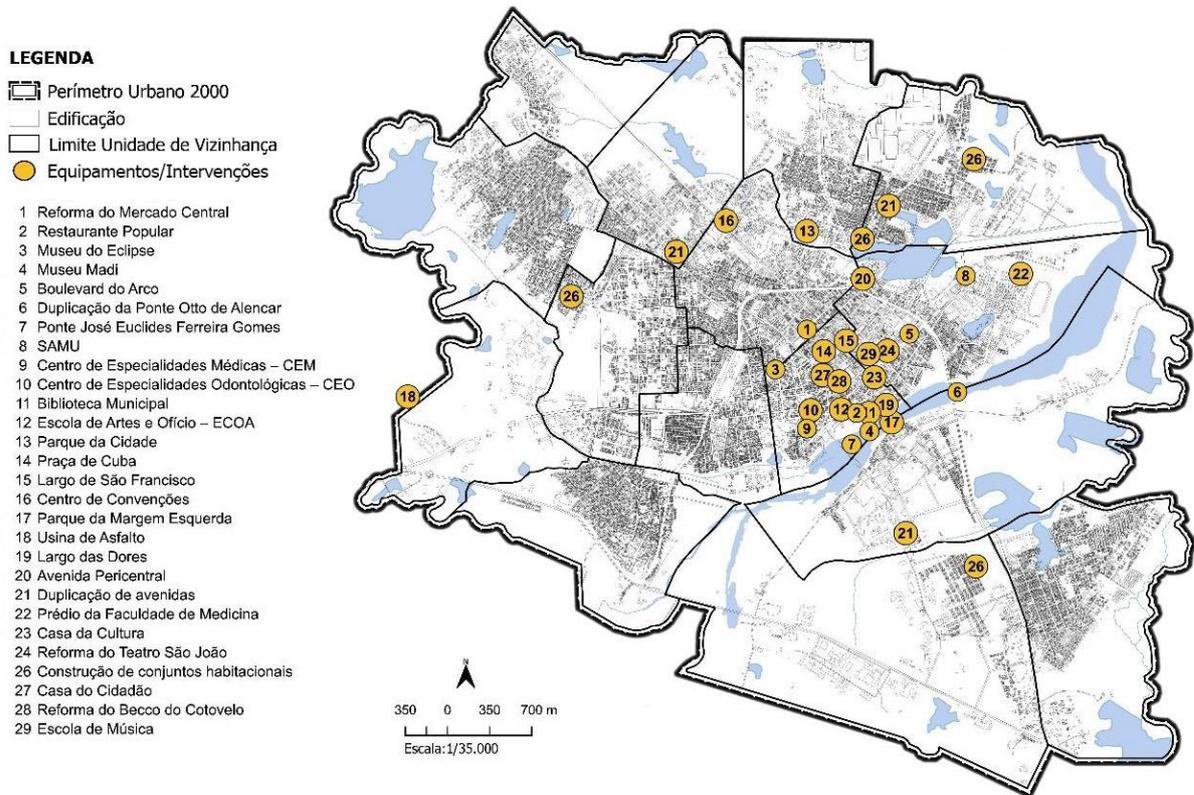
Alves (2022, p. 143) explica que a área central da cidade foi

O principal foco das intervenções de embelezamento e investimentos públicos em infraestrutura urbana. (...) O PDDU serviu de referência e sustentação para o plano estratégico de tornar a cidade mais atraente e competitiva, a partir da modernização dos sistemas técnicos, melhorando a fluidez do território, na criação de novas centralidades e zonas de renovação urbana (principalmente nas áreas centrais), porém, não conseguindo, mesmo com a descentralização de equipamentos públicos e obras de infraestrutura, solucionar os problemas de desigualdade socioespacial da periferia urbana.

O Mapa 16 mostra alguns dos equipamentos públicos e intervenções implementadas após o PDDU.

<sup>39</sup> Nota-se, a partir disso, certa influência do conceito de cidade-empresa descrito por Vainer (2000).

<sup>40</sup> Dos três espaços citados, o único que se encontra fora do intra-trilhos.

**Mapa 16** – Equipamentos públicos e intervenções após o PDDU

**Fonte:** Adaptado de Alves (2022, p. 143)

Percebe-se que, de fato, muitas das intervenções propostas nos anexos do PDDU foram concretizadas, e Sobral pôde efetivar-se como uma área de dinamização econômica e concentração de investimentos.

No entanto, apesar das mudanças implantadas na cidade, é possível afirmar que os anexos do PDDU propunham ações que ora escapavam à alçada do planejamento urbano, ora extrapolavam as atribuições e a capacidade de investimento<sup>41</sup> da administração municipal.

O Plano Estratégico, por exemplo, baseou sua atuação em três linhas estratégicas: “Sobral será um município de serviços regionais de qualidade; Sobral terá uma economia industrial forte e descentralizada, com produtos de valor agregado cada vez maior; Sobral será um município atraente e equilibrado física e socialmente”. Essas linhas desdobravam-se em componentes, ações e projetos, que perpassavam as mais diversas áreas da administração (educação, saúde, cultura, turismo, agricultura, entre outros). Com isso, os projetos previstos

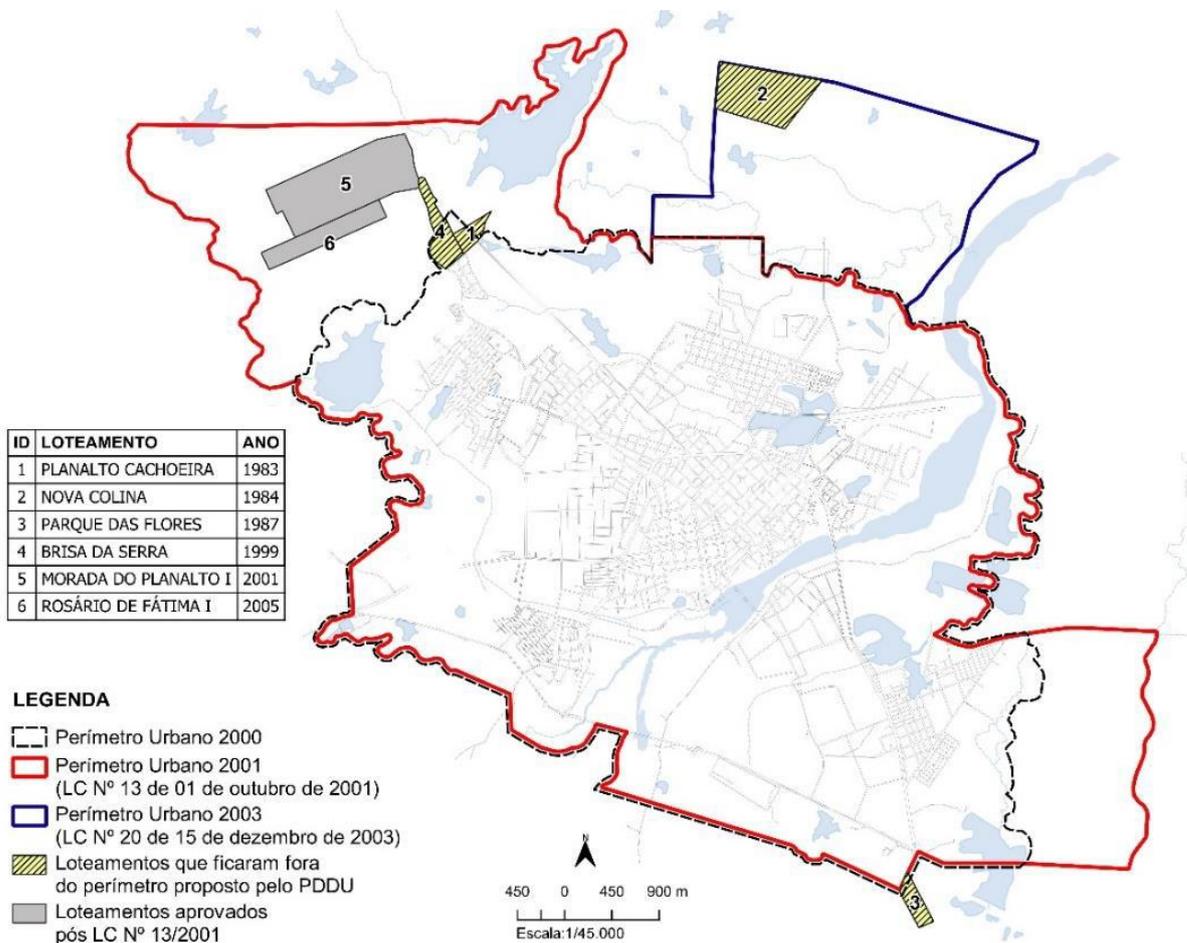
<sup>41</sup> O próprio PDDU reconhecia isso, na medida em que apontava possíveis fontes para os recursos financeiros a serem utilizados nos projetos. Além da própria Prefeitura, foram citados os governos federal e estadual, bancos públicos, SEBRAE, iniciativa privada, entre outros.

iam da ordenação do transporte público à simplificação tributária; da construção de um zoológico à expansão de cursos de ensino superior; e da construção e alargamento de vias à difusão da ovinocaprinocultura (SOBRAL, 2000).

Com isso, apesar de não se situar nos dois primeiros períodos históricos descritos por Villaça, pode-se afirmar que o PDDU apresentava pontos de convergência com eles – ora propondo um conjunto de obras, lembrando os planos de melhoramentos e embelezamentos, ora propondo um grande volume de “recomendações” que ultrapassavam os aspectos físicos da cidade, lembrando o discurso de integração dos superplanos (VILLAÇA, 1999, pp. 212-3).

Por fim, cabe mencionar que o PDDU equivocadamente desconsiderou do perímetro urbano loteamentos já homologados pelo município, como o Planalto Cachoeira (1983), Nova Colina (1984), Parque das Flores (1987) e parte do Brisa da Serra (1999). Desse modo, as Leis Complementares nº 13/2001 e nº 20/2003 alteraram a Lei de Organização Territorial do PDDU, incluindo essas áreas (ALVES, 2022, p. 144). O Mapa 17 mostra essas alterações.

**Mapa 17** - Alterações no perímetro urbano de Sobral (2000-2003)



**Fonte:** ALVES (2022, p. 144)

Aguiar Júnior (2005, pp. 62-63) relata que houve *lobby* dos proprietários de terra e agentes imobiliários junto aos vereadores de Sobral nessas ampliações do perímetro urbano.

Embora o autor não apresente maiores detalhes sobre esse processo, seu argumento é corroborado quando observamos que a área ampliada vai muito além das áreas correspondentes aos loteamentos mencionados. Assim, transformada em urbana, aquela área adquiriu potencial construtivo e, por conseguinte, especulativo, valorizando não apenas as regiões de expansão, mas também os próprios vazios urbanos criados.

### **2.3 *Elaboração, negociação e aprovação do PDP***

Em 2004, José Leônidas de Menezes Cristino<sup>42</sup> encabeçou a chapa que sucedeu Cid Gomes na Prefeitura de Sobral. Eleito com 53% dos votos válidos, pelo Partido Popular Socialista (PPS), Leônidas teve como vice-prefeito Clodoveu Arruda (Veveu), mantendo, assim, a aliança com o Partido dos Trabalhadores (PT).

Em janeiro de 2005, logo nos primeiros dias da gestão Leônidas Cristino (2005-2010), o Boletim Municipal de Sobral registrava que a Prefeitura vinha realizando “esforços no sentido da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral”. Buscava-se, naquele início de gestão, promover um processo de revisão no PDDU de 2000 que incorporasse à legislação municipal as diretrizes e instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade em 2001.

Antes de descrevermos esse processo, faz-se necessário um adendo. O Plano Diretor Participativo (PDP), objeto de estudo deste trabalho, foi instituído pela Lei Complementar Municipal nº 28, de 15 dezembro de 2008. Inicialmente, a nomenclatura PDP ainda não era utilizada pela gestão municipal; em vez disso, falava-se em “revisão do plano diretor” ou “revisão do PDDU”. Apenas algum tempo depois, estabeleceu-se a nomenclatura PDP – o que não impediu a própria gestão municipal de frequentemente tomar uma coisa pela outra.

Iniciado em 2006, o processo de elaboração do PDP foi financiado pelo Programa Monumenta, do Ministério da Cultura, com o qual a cidade foi contemplada devido ao fato de ter sítio histórico tombado pelo IPHAN (ALVES, 2011, p. 191). Isso mostra que inserir a

---

<sup>42</sup> Engenheiro civil, Leônidas Cristino foi secretário estadual de Obras durante o mandato do ex-governador Cid Gomes (1991-1994). Em 1994, elegeu-se deputado federal pelo PSDB. Em 1999, no primeiro mandato de Cid, foi a Secretaria Extraordinária de Acompanhamento de Projetos Estruturantes de Sobral (SEAPE), à frente da qual ficou Leônidas. Em 2001, já no segundo mandato de Cid, é feita uma reorganização da estrutura administrativa do município, e Leônidas assume a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, pasta que passa a absorver as atribuições da SEAPE. Em 2002, pelo PPS, é novamente eleito deputado federal, cargo a que renuncia para assumir a Prefeitura de Sobral.

preservação do patrimônio histórico na legislação municipal de planejamento urbano era uma outra preocupação da gestão naquele momento (GOMES, 2011, p. 244).

No dia 29 de março de 2006, o Boletim Municipal convida a população a participar do ato público de lançamento da revisão do Plano Diretor, marcado para o dia seguinte. No dia 31, o informativo relata que a revisão teve início no dia 01/02 e acontecerá até o dia 26/09/2006.

A equipe técnica do PDP dividiu-se em: Coordenação e Consultoria, composta por gestores municipais e consultores contratados; Equipe de Elaboração, formada por técnicos da gestão municipal e contratados; e Equipe Técnica Municipal, composta por representantes de todas as pastas da Prefeitura de Sobral, tendo inclusive a participação do então vice-prefeito Clodoveu Arruda<sup>43</sup> (SPLAM, 2007).

Com isso, a equipe técnica do PDP contou com arquitetos, engenheiros civis, geógrafos, administradores, advogados, entre outros profissionais. O arquiteto Campelo Costa<sup>44</sup>, então titular da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Sobral (SPLAM), atuou como coordenador geral do PDP (SPLAM, 2007; ALVES, 2011, p. 192).

No início de 2006, a atuação da equipe do PDP baseava-se em um cronograma, composto por quatro etapas, segundo o qual a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal ocorreria no final de outubro de 2006 (DIÁRIO, 2006). Sabendo que o PDP só foi sancionado no dia 15 de dezembro de 2008, ou seja, nos últimos dias do primeiro mandato de Leônidas Cristino, podemos perceber que houve um descompasso entre o prazo inicialmente estipulado pela gestão e o momento da aprovação de fato do PDP.

Em junho de 2006, foi divulgado um cronograma de reuniões a serem realizadas junto à população, ainda naquele mês, com o intuito de construir um diagnóstico acerca da realidade municipal<sup>45</sup>.

Segundo Alves (2011, pp. 180), o PDDU de 2000 menciona “diversas reuniões com a comunidade, mas não descreve a metodologia. Apenas informa que [nelas] foram consideradas sugestões que constituíram o Módulo Conceito, volume que contemplava todos os projetos estruturantes”.

---

<sup>43</sup> O então vice-prefeito Edilson Aragão (PT) atuou na equipe técnica municipal do PDDU de 2000, como secretário municipal e coordenador do PROURB. Ressalta-se também, como já mencionado, o papel de Edilson e Clodoveu na defesa do patrimônio histórico de Sobral.

<sup>44</sup> Campelo Costa respondeu pela pasta durante todo o primeiro mandato de Leônidas (2005-2008). A partir de 2009, a engenheira civil e ex-secretária de Habitação e Saneamento Ambiental Juraci Neves assumiu a pasta.

<sup>45</sup> O Boletim Municipal do dia 31/03/2006 registra “a representação de todos os segmentos da sociedade como movimentos populares, associação de classe, ONGs, igrejas, partidos políticos, órgão estaduais e federais, associações comunitárias, agentes locais etc., totalizando mais de 50 pessoas”. No entanto, não foram localizadas informações sobre o perfil social e econômico dessas pessoas.

O PDP, por seu turno, realizou 11 encontros públicos, denominados Fóruns Distritais<sup>46</sup>, nos distritos e bairros de Sobral. Nesses momentos, foi possível coletar dados, que, somados a levantamentos e pesquisas *in loco*, foram transformados em estratégias e, em seguida, em propostas de estruturação territorial (SPLAM, 2007).

Na ocasião, constatou-se que grande parte da população jamais ouvira falar em plano diretor. Apenas algumas pessoas, entre as quais profissionais da construção civil, afirmaram conhecer o plano diretor e utilizá-lo no trabalho, demonstrando, porém, insatisfação por não terem “participado do processo de elaboração dos planos anteriores”. Relatos dessa natureza permitem que se ponha em questionamento em que medida o Plano Diretor de 2000 efetivamente contou com a participação da comunidade sobralense (ALVES, 2011, pp. 191-2).

Além disso,

Nos fóruns do PDP, percebeu-se como o cidadão tem um frágil conhecimento acerca do processo de formulação das políticas públicas. Muitos estavam mais por curiosidade ou mesmo na tentativa de entender o que estava se passando, já que não é habitual os técnicos da Prefeitura irem até a comunidade para se pensar os novos rumos do planejamento da cidade. O que transparecia é que a população presente se apresentava como mera espectadora. (...) Podemos concluir, em linhas gerais, que a participação é apenas uma formalidade exigida no processo de elaboração, e que talvez até contribua na tomada de alguma decisão sobre o futuro da cidade. Mas, não se pode negar, o que prevalecem são as determinações políticas do governo municipal. (...) Apesar da limitada participação da população, sobretudo em virtude da falta de clareza sobre o processo, o PDP foi um plano que efetivamente teve participação social. Em alguns casos, houve a presença da população, em outros a concretização dessa participação (ALVES, 2011, pp. 198).

Assim, embora essa etapa tenha contribuído com a construção de um diagnóstico da realidade municipal, não é possível afirmar que ela consistiu em um espaço de disputa do plano diretor, na medida em que foi uma etapa sem contestações.

No dia 11 de setembro de 2006, o Boletim Municipal informa da realização, nos próximos dois dias, de reuniões com as Equipes Técnicas Municipal e Multi-Institucional para apresentação e discussão das leituras técnica e comunitária. Acompanhadas pelos técnicos do

---

<sup>46</sup> 1º Fórum: Distrito de Aracatiaçu; 2º Fórum: Distrito de Taparuaba; 3º Fórum: Distrito de Rafael Arruda; 4º Fórum: Distrito de Jaibaras; 5º Fórum: Distrito de Patriarca; 6º Fórum: Distrito de Jordão; 7º Fórum: Contemplando os bairros COHAB I, COHAB II, Sinhá Saboia, Dom Expedito e Várzea Grande; 8º Fórum: Centro; 9º Fórum: Contemplando os bairros COHAB III, Cidade José Euclides F. Gomes, Vila União, Domingos Olímpio, Padre Ibiapina, Alto do Cristo, Dom José, Padre Palhano e Sumaré; 10º Fórum: Distrito de Caioca; 11º Fórum: Contemplando os bairros Colina, Parque Silvana, Junco, Campo dos Velhos, Expectativa, Coração de Jesus, Alto da Brasília, Vila Recanto, Jerônimo Prado, Derby e Pedrinhas (SPLAM, 2007).

Programa Monumenta, do Ministério da Cultura, essas reuniões concluíram a segunda etapa – Leitura da realidade municipal – e iniciaram a terceira etapa – Eixos Estratégicos e Propostas – do processo de elaboração do PDP.

Em 2007, não há registros sobre o PDP no informativo municipal da Prefeitura. Apenas em julho há uma menção ao III Congresso da Cidade, a ser realizado naquele mês, sem, no entanto, qualquer referência ao PDP.

No decorrer de 2007, deu-se prosseguimento à terceira etapa, na qual foram pactuadas, a partir das informações levantadas nos Fóruns Distritais, “políticas públicas, expressas em ações, programas e projetos, com o objetivo de promover o desenvolvimento do município, através da dinamização econômica, das melhorias sociais, do cuidado com o meio ambiente e do ordenamento do território” (SPLAM, 2007).

Essas políticas foram reunidas no documento “Eixos estratégicos e propostas”, finalizado em dezembro de 2007. Foi ele a base para a elaboração da minuta da lei de criação do PDP. O documento também considerou as propostas do plano de governo do então gestor municipal, estruturado “a partir de indicações (...) do Plano de Desenvolvimento Regional do Vale do Acaraú, do Plano Diretor [então em vigor] e da Conferência de Busca do Futuro, que se configurou como um exercício de Planejamento Estratégico no município”. No entanto, o documento não traz maiores detalhes sobre essas indicações. Além disso, o documento também foi embasado pelo Plano de Preservação do Sítio Histórico, pelos Fóruns da Agenda 21 e por projetos já consolidados, como o Programa de Arborização e Conservação Ambiental do Município (SPLAM, 2007).

Nesta etapa, também foram elaborados diversos mapas<sup>47</sup>, que vieram a constar dos anexos do documento final “Eixos estratégicos e propostas”. Com isso, este documento apresentou as diretrizes e propostas que fundamentaram o Plano – e, por conseguinte, uma minuta de sua lei de criação.

No dia 17 de abril de 2008, o Boletim Municipal registra que, na semana anterior, Clodoveu Arruda, então vice-prefeito de Sobral, apresentou à coordenação do Projeto Monumenta parte da terceira etapa do processo de elaboração do PDP. Também é registrado

---

<sup>47</sup> I) Delimitação urbana da Sede e bairros; II) Delimitação urbana dos distritos; III) Zoneamento da Sede; IV) Zoneamento e sistema viário dos distritos; V) Sistema viário da Sede; VI) Unidades de conservação; VII) Áreas de proteção e preservação da Sede; VIII) Sistema viário do município; IX) Espacialização dos instrumentos do Estatuto da Cidade; X) Zonas de especial interesse social. Alguns desses mapas desdobram-se em várias pranchas, por exemplo: Projetos estruturantes; Edificações levantadas pelo Inventário Nacional de Bens Imóveis – Sítios Urbanos Tombados (INBI-SU) e Monumentos levantados pelo Inventário de Bens Arquitetônicos (IBA), ambos do IPHAN; entre outros. Nota-se, portanto, que o Plano veio acompanhado de expressiva base cartográfica – embora, como veremos, parte dela jamais tenha sido atrelada à legislação municipal.

que o projeto deveria ser apresentado em breve às equipes e à comunidade, fechando, assim, o documento final.

Nos meses seguintes, o que se percebe com base nos informativos diários da Prefeitura é que a gestão promoveu uma série de reuniões a fim de realizar os últimos ajustes ao anteprojeto de lei do PDP antes de submetê-lo à Câmara dos Vereadores. No entanto, a maioria dessas reuniões contou apenas com agentes do poder público municipal.

Devido a um incêndio na Câmara Municipal de Sobral, em 2022, não foram localizadas as atas das sessões em que se debateu e se aprovou o PDP. Desse modo, traremos alguns registros do informativo municipal da Prefeitura a fim de situar cronologicamente os últimos momentos de negociação do PDP antes de sua submissão à Câmara.

No dia 04/11, o informativo da Prefeitura relata que no último dia 30 foi realizada uma reunião entre procuradores do município e uma representante da Equipe Técnica do PDP. Na oportunidade, foi feita uma revisão geral do anteprojeto das leis do PDP “que em breve será apresentado à Câmara Municipal, onde acontecerão os últimos debates com a população sobralense e seus representantes”. No dia 20/11, o Boletim Municipal informa que, no último dia 06, “a Procuradoria do Município realizou reunião com todos os Secretários com o objetivo de discutir estratégias e propostas a serem definidas no novo Plano Diretor Participativo”.

O informativo do dia 25/11 afirma que, no último dia 21, foi apresentada ao prefeito a última etapa desse processo. Registrou-se também que o projeto de lei seria enviado à Câmara Municipal ainda naquele ano.

Uma vez que o PDP foi sancionado pelo prefeito no dia 15 de dezembro de 2008, percebe-se a celeridade com que o projeto de lei tramitou na Câmara dos Vereadores. Em menos de um mês foram vencidos todos os trâmites legislativos.

Nesse sentido, é importante mencionar que 10 dos 12 vereadores eleitos no pleito de 2004 eram de partidos que compunham a coligação de Leônidas Cristino (TSE, 2004). Em 2008, disputando pelo PSB, Leônidas foi reeleito com mais de 73% dos votos válidos e um arco de alianças ainda maior. Desta vez, os partidos de sua coligação conseguiram preencher todos os 12 assentos da Câmara Municipal (TRE, 2008). Embora os eleitos naquele pleito só viessem a ser empossados em janeiro de 2009, a distribuição das vagas na Câmara já possibilita uma visualização das condições políticas favoráveis ao prefeito naquele momento.

Assim, se a Câmara Municipal pode ser uma das arenas onde se disputa o plano diretor, isso não ocorreu durante a aprovação do PDP de Sobral, em 2008.

## 2.4 Estrutura do PDP

A Lei Complementar Municipal nº 28, de 15 dezembro de 2008, instituiu o PDP, objetivando “o desenvolvimento da cidade, com justiça social, melhoria das condições de vida de seus habitantes e usuários, proteção e preservação do patrimônio natural e cultural da cidade e a execução contínua de planejamento participativo” (SOBRAL, 2008).

Ainda que em consonância com os preceitos do Estatuto da Cidade, a lei de criação do PDP, de modo geral, parece uma reunião de políticas e diretrizes genéricas – muitas das quais jamais foram regulamentadas ou só tiveram sua regulamentação alguns anos depois, conforme veremos. Assemelhando-se à descrição que Villaça faz do Plano Diretor do Rio de Janeiro de 1992, o PDP acabou sendo

Quase que totalmente constituído de um enorme rol de enunciados de políticas, diretrizes, programas e indicações gerais diversas. A maioria, se, por um lado, não assegura qualquer comprometimento, nem mesmo político, por outro, remete qualquer operacionalização para um futuro indefinido. O Plano Diretor acaba, assim, por se tornar aquele *plano que define orientações sobre como deverá ser o Plano quando ele vier a ser feito* (...), [dependendo] fortemente de regulamentação subsequente (VILLAÇA, 2012, p. 194, grifos do autor).

Também se percebe uma preocupação com o ideal de cidade compacta – o que analisaremos ao longo desta dissertação.

De início, a lei de criação do PDP traz os princípios fundamentais para a execução da política urbana municipal, cuja viabilização passa por estratégias das seguintes naturezas: I) De Desenvolvimento; II) Ambientais; III) Urbanísticas; IV) De Planejamento e Gestão.

Esses quatro eixos remontam ao plano de governo elaborado para a gestão 2005-2008 e correspondem respectivamente aos seguintes macrotemas: I) Sobral das oportunidades; II) Sobral cada vez melhor; III) Sobral bom de viver; IV) Sobral de todos. Tais macrotemas

Desdobram-se em elementos estratégicos, cada um com seus objetivos e respectivas diretrizes, originando propostas, traduzidas em ações e projetos, identificados como estruturantes. Os Projetos Estruturantes representam as ações e obras, necessárias a promover o desenvolvimento do município, a implementar melhorias ambientais e a capacitação da estrutura urbana, considerando as potencialidades existentes e a posição que ocupam no cenário de desenvolvimento e na economia do município, do estado e da região norte. A seleção reúne demandas, requisitadas pela comunidade nos Fóruns Distritais realizados na etapa anterior, e objeto de negociações sociais, repetindo o processo de construção coletiva, que perpassou todas as etapas de

elaboração do Plano Diretor Participativo, e ainda ações anteriormente apontadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU (SPLAM, 2007).

No entanto, ao contrário do PDDU de 2000, que trouxe os projetos estruturantes em sua lei de criação, o PDP apresentou seus projetos estruturantes apenas no documento “Eixos estratégicos e propostas”. Não as citaremos aqui, pois tratam-se de dezenas de propostas. Entretanto, cabe registrar que alguns desses projetos apresentam em sua natureza semelhanças com aqueles trazidos pelo PDDU de 2000. Em ambos os casos, foram propostas ações que fugiam às atribuições e à capacidade de investimento da administração municipal. Em suma, ações que vão muito além do planejamento urbano.

As estratégias urbanísticas trazidas reforçam o ideal de cidade compacta. Uma delas também prevê a

Implementação de um sistema de espaços referenciais articulados, edificados ou não, de abrangência local, urbana ou regional, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção da interação social, com vistas a potencializar a legibilidade da cidade através do fortalecimento das centralidades e da valorização do patrimônio ambiental (SOBRAL, 2008).

O PDP também tem capítulos destinados a políticas setoriais, a saber: I) Da Política de Desenvolvimento Econômico; II) Das Políticas Sociais (Educação, Saúde, Assistência Social, Patrimônio Cultural, Esporte e Lazer, Habitação, Segurança Social); III) Da Política de Infraestrutura e Meio Ambiente (Saneamento Ambiental Integrado, Mobilidade Urbana<sup>48</sup>, Acessibilidade, Meio Ambiente). Para cada uma dessas políticas, são citados objetivos e diretrizes (SOBRAL, 2008).

Para Gomes (2011, p. 244), a estruturação urbana proposta pelo PDP “inicia com a missão de romper duas incoerências do PDDU de 2000: a estruturação urbana a partir de unidades de vizinhança e a não-incorporação do patrimônio cultural e da poligonal de tombamento como elemento de estruturação urbana”.

Assim, o PDP reestabelece o bairro como unidade de planejamento. Como mencionado, o PDP de 2008 definiu os limites dos bairros com base na distribuição dos setores censitários adotada pelo IBGE no Censo de 2000. Para isso, realizou pequenos ajustes, resultando numa estruturação que tornou cada bairro do Distrito Sede um conjunto de setores censitários. Já as

---

<sup>48</sup> Os Artigos 43 a 45 tratam da Política Municipal de Mobilidade Urbana. A primeira diretriz desta política seria “elaborar um Plano Diretor de Transporte e Tráfego, (...) compatível com as diretrizes deste Plano Diretor”. Uma legislação nesse sentido só viria com a Lei nº 1812, de 18 de dezembro de 2018, que instituiu o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Sobral (PlanMob). Ironicamente, três dias após o horizonte de dez anos estipulado para o PDP.

sedes dos demais distritos “tiveram seus perímetros urbanos delimitados, acomodando os novos limites ao desenho dos setores censitário do IBGE, considerados urbanos” (SPLAM, 2007). Essa divisão teve como objetivo possibilitar o uso dos dados oficiais para um melhor planejamento urbano.

Ao contrário do PDDU de 2000, que trouxe a organização territorial do município em lei à parte, a lei de criação do PDP estabelece em seu Art. 80 a divisão territorial de Sobral em 17 distritos: Sobral (Sede), Aprazível, Aracatiaçu, Baracho, Bilheira, Bonfim, Caioca, Caracará, Jaibaras, Jordão, Patos, Patriarca, Pedra de Fogo, Rafael Arruda, Salgado dos Machados, São José do Torto e Taparuaba.

No mesmo artigo, também divide o Distrito Sede em 32 bairros: Alto da Brasília, Alto do Cristo, Campo dos Velhos, Centro, Cidade Dr. José Euclides F. Gomes Júnior, Cidade Gerardo Cristino de Menezes, Cidade Pedro Mendes Carneiro, Cohab I, Cohab II, Colina da Boa Vista, Coração de Jesus, Derby Clube, Distrito Industrial, Dom Expedito, Dom José, Domingos Olímpio, Edmundo Monte Coelho, Expectativa, Jatobá, Jerônimo de Medeiros Prado, Junco, Nossa Senhora de Fátima, Novo Recanto, Padre Ibiapina, Padre Palhano, Parque Silvana, Pedrinhas, Renato Parente, Sinhá Saboia, Sumaré, Várzea Grande e Vila União.

Como anexo, a LC nº 28/2008 traz a delimitação urbana dos distritos e a delimitação territorial dos bairros (SOBRAL, 2008).

O Art. 84 do PDP de 2008 afirma que a administração municipal, por meio de lei, “regulamentará o zoneamento urbanístico da Cidade de Sobral”. Seu Art. 78 também afirma que “lei específica regulamentará o Uso e Ocupação do Solo”. Entretanto, o município não propôs outra lei, mas sim manteve em vigor a LC nº 06/2000 e suas alterações posteriores, de que falaremos adiante. Dessa maneira, mesmo com a aprovação do PDP de 2008, o parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como o zoneamento urbano, permaneceram sob a égide da legislação correlata do PDDU de 2000.

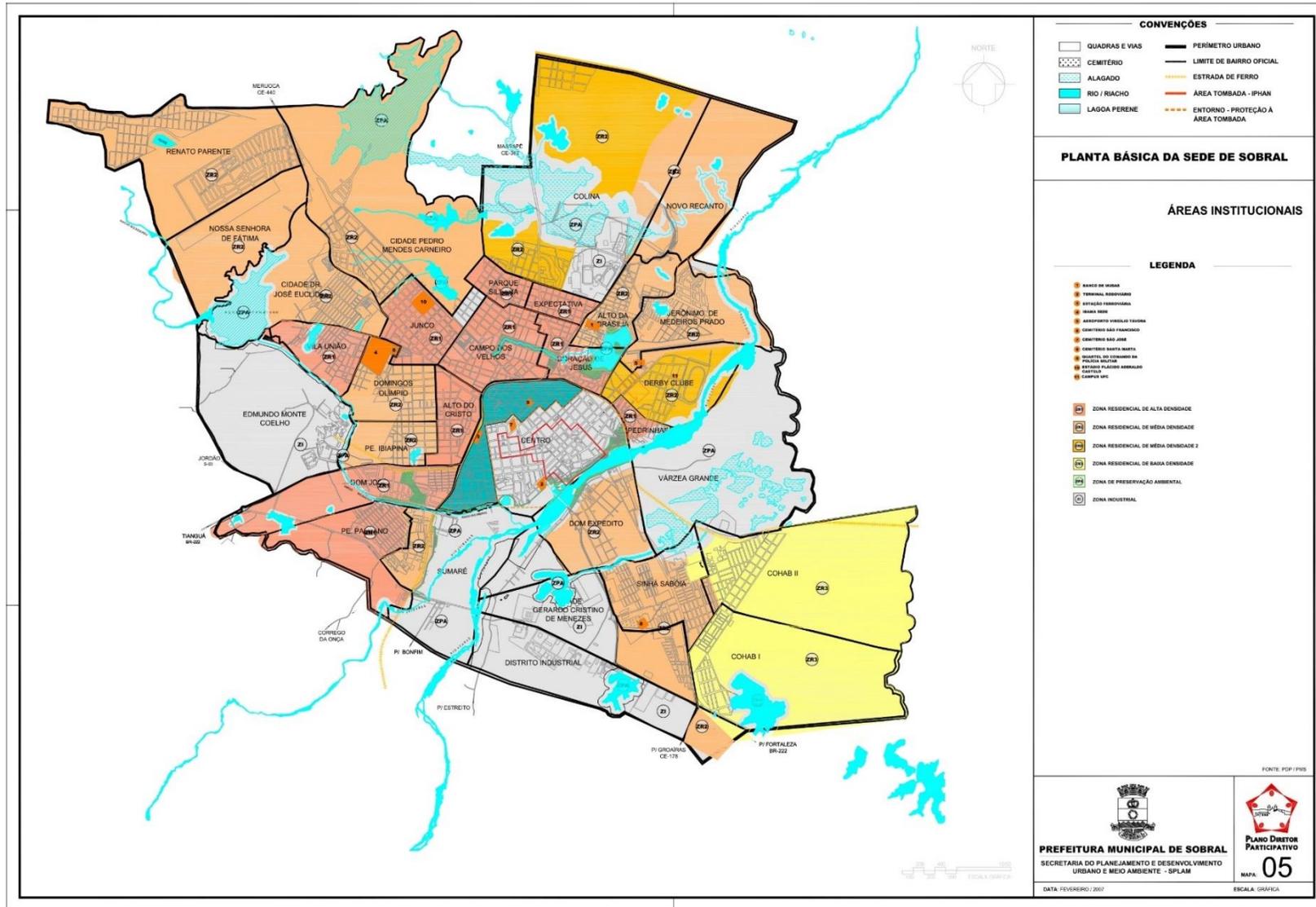
A bem da verdade, embora o mapa de zoneamento urbano tenha sido um dos produtos entregues durante a elaboração do PDP<sup>49</sup>, como parte do documento “Eixos estratégicos e propostas”, ele não está vinculado a nenhuma legislação, isto é, o mapa não consta de nenhum dispositivo legal. Portanto, a rigor, entende-se que carece de respaldo legal.

O Mapa 18 traz o zoneamento urbano da Sede de Sobral.

---

<sup>49</sup> O carimbo do mapa está datado de fevereiro de 2007.

Mapa 18 - Mapa de zoneamento urbano de Sobral (2008)



Fonte: SPLAM (2007).

Em seguida, o Art. 89 cita quatro Zonas Especiais: I) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); II) Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA); III) Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP)<sup>50</sup>; e IV) Zonas Especiais de Promoção Econômica (ZEPE). Ressalta-se que, adiante, no Art. 197, é afirmado que as ZEIP e ZEIA deverão ser regulamentadas por meio de lei – o que não ocorre.

Embora o Art. 97 do PDP mencione cinco conjuntos habitacionais<sup>51</sup> entre as ZEIS da cidade, o mapa de zoneamento urbano do PDP não traz essas zonas.

Outra característica do PDP são as alusões à influência exercida por Sobral no contexto regional. Entre as “Estratégias de Desenvolvimento”, estão o “fortalecimento e valorização de Sobral como polo de influência regional na Zona Norte no Estado”<sup>52</sup>. Em seguida, a lei cita como um dos objetivos gerais da política urbana “consolidar a cidade de Sobral como centro regional na Zona Norte do Estado, sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda” (SOBRAL, 2008).

O PDP cita, em seu Art. 112, os instrumentos da política urbana a serem utilizados no município: I) Instrumentos de Planejamento<sup>53</sup>; II) Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos<sup>54</sup>; III) Instrumentos Tributários e Financeiros<sup>55</sup>; IV) Instrumentos Jurídico-Administrativos<sup>56</sup>; V) Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana<sup>57</sup>.

<sup>50</sup> Buscou-se, com isso, a “missão” já mencionada de “incorporar o patrimônio cultural como elemento estruturador do espaço urbano sobralense” (GOMES, 2011, p. 244).

<sup>51</sup> “I – Conjunto Padre Zé Linhares, no Bairro Dom José; II – Novo Recanto; III – Conjunto Santa Clara; IV – Conjunto São Francisco; e V – Conjunto Cesário Barreto” (SOBRAL, 2008).

<sup>52</sup> Termos como “Zona Norte” ou “Região Norte” eram utilizados muito antes da institucionalização da RMS. Em 1974, o sobralense Antonio Carlos Belchior situaria a cidade “no entroncamento de todas as estradas que levam para o extremo norte” (BELCHIOR, 1974). Hoje, o termo continua sendo utilizado, mas apenas de maneira informal. Oficialmente, o IPECE trabalha com 14 Regiões de Planejamento, as quais comportam os 184 municípios cearenses. A região “Sertão de Sobral” coincide exatamente com os 18 municípios da RMS.

<sup>53</sup> “a) plano diretor; b) plano plurianual; c) lei de diretrizes orçamentárias; d) lei orçamentária anual; e) lei de uso e ocupação do solo; f) lei de parcelamento do solo; g) código ambiental; h) lei de edificações; i) código de obras e posturas; j) lei de política de preservação para o Sítio Histórico Urbano de Sobral; k) instituição de unidades de conservação; l) cadastro técnico multifinalitário; m) planos de desenvolvimento econômico e social; n) planos, programas e projetos setoriais; o) programas e projetos especiais de urbanização” (SOBRAL, 2008).

<sup>54</sup> Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; consórcio imobiliário; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; direito de preempção; entre outros trazidos pelo Estatuto da Cidade.

<sup>55</sup> “a) incentivos e benefícios fiscais; b) contribuição de melhoria; c) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; d) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; e) Fundo Socioambiental do Município de Sobral; f) tributos municipais diversos; g) taxas, preços públicos e tarifas específicas; h) dação de imóveis em pagamento da dívida” (SOBRAL, 2008).

<sup>56</sup> “a) servidão administrativa e limitações administrativas; b) concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais; c) contratos de concessão dos serviços públicos urbanos; d) contratos de gestão com concessionária de serviços urbanos; e) convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional; f) termo administrativo de ajustamento de conduta” (SOBRAL, 2008).

<sup>57</sup> “a) conselhos municipais; b) conferências sobre assuntos de interesse urbano; c) audiências, debates e consultas públicas; d) iniciativa popular de projetos de lei; e) referendo popular e plebiscito; f) gestão orçamentária compartilhada; g) assistência técnica e jurídica gratuita” (SOBRAL, 2008).

Entre esses instrumentos, a lei cita aqueles trazidos pelo Estatuto da Cidade, deixando sua regulamentação para legislação específica a ser aprovada posteriormente. No entanto, não houve essa regulamentação, nem foram definidos prazos ou perímetros para sua aplicação (ROCHA *et al.*, 2021). De modo geral, percebe-se que houve uma preocupação excessiva em arrolar esses instrumentos, mas não no sentido de implementá-los.

O Art. 183 estabelece que

O Conselho Municipal do Plano Diretor [CMPD]<sup>58</sup> é o órgão de deliberação superior e de assessoramento ao Poder Executivo, com atribuição básica de analisar e propor medidas de efetivação da política urbana, bem como verificar o cumprimento das diretrizes expressas no Plano Diretor (SOBRAL, 2008).

Em seguida, o Art. 185 estabelece que uma das competências do CMPD é “emitir parecer sobre os projetos de lei, decretos e demais atos regulamentares necessários à atualização e complementação da presente Lei, observado o competente processo legislativo” (SOBRAL, 2008).

Por fim, a lei afirma que o PDP “deverá ser revisto pelo menos a cada dez anos ou sempre que ocorram mudanças significativas na evolução urbana do município”, devendo esse processo ser convocado pelo Conselho Municipal do Plano Diretor. Além disso, a lei afirma que “qualquer tipo de alteração no texto (...) deverá ser referendado em audiência pública, com ampla divulgação para a sociedade, garantindo seu caráter participativo” (SOBRAL, 2008).

Conforme veremos adiante, foram realizadas diversas alterações no perímetro urbano, na organização territorial e no zoneamento do município de Sobral durante a vigência do PDP de 2008.

## ***2.5 Alterações durante a vigência do PDP***

### ***2.5.1 Expansão do perímetro urbano (2010-2014)***

Durante o diagnóstico do PDP, identificou-se uma expansão da mancha urbana do município, caracterizada por um processo de urbanização – regular e espontânea – com ocupações da área rural limdeira. O documento atribui essa expansão ao processo de desenvolvimento pelo qual passava Sobral, alavancado pelo crescimento do setor industrial e

---

<sup>58</sup> A composição, a organização e as normas de funcionamento do CMPD só seriam regulamentadas praticamente um ano depois com a Lei Municipal nº 974, de 04 de novembro de 2009. No mesmo dia, foi publicado o Decreto nº 1184/2009, ratificando o regimento interno aprovado pelo CMPD em reunião também realizada naquele dia.

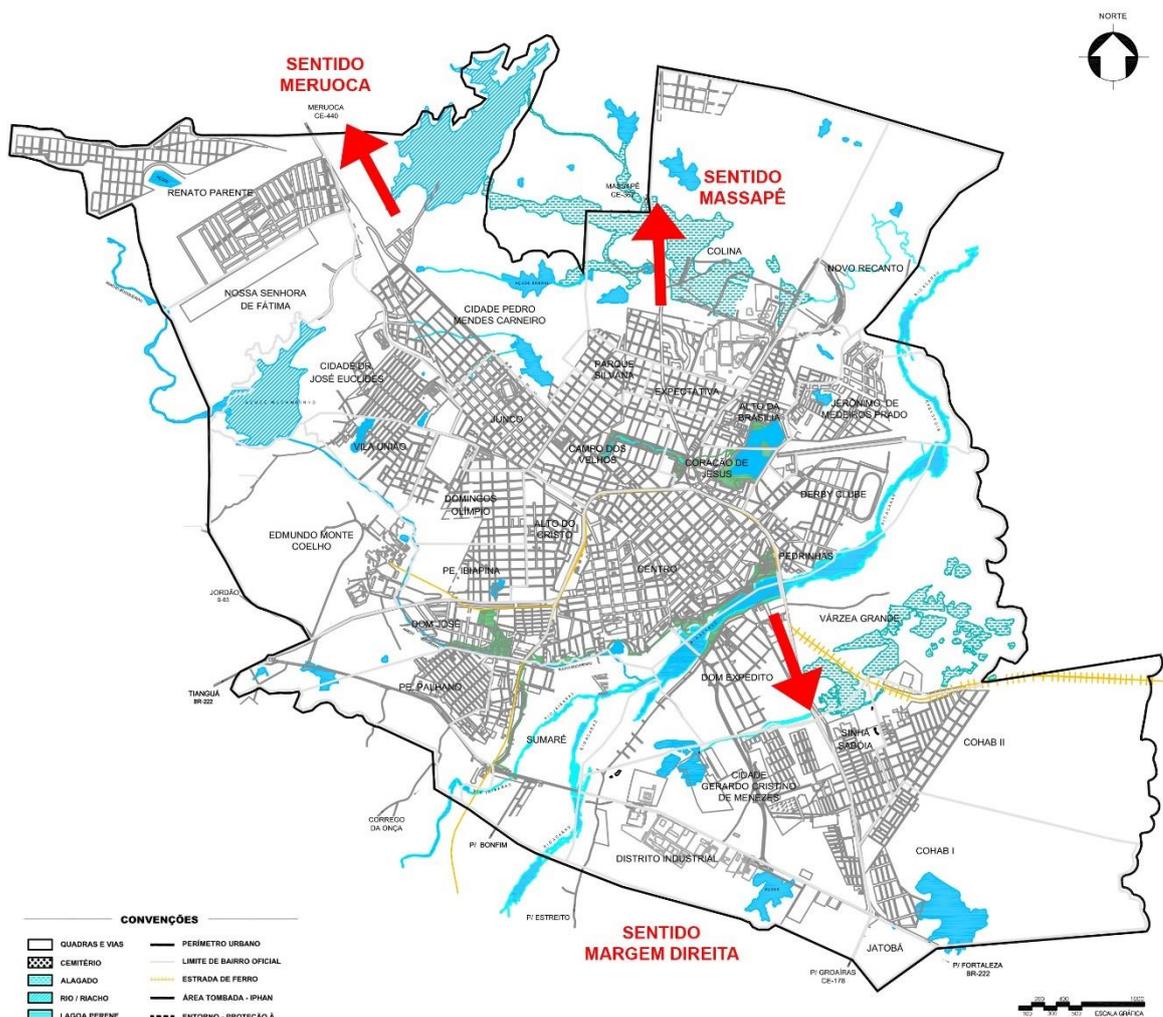
da rede de serviços – especialmente comércio, saúde e educação superior – ofertados no município (SPLAM, 2007).

Desse modo, foram identificados três principais vetores de expansão na cidade de Sobral: o primeiro ocorre ao sul da cidade, na margem direita do Rio Acaraú, junto aos bairros Dom Expedito, Sinhá Saboia, Cohab I e Cohab II, marcado por ocupações de padrão baixo e médio; o segundo compreende as áreas lindeiras à CE-440, rodovia em direção à Serra da Meruoca, por loteamentos de padrão médio a alto; e o terceiro corresponde às áreas próximas à CE-362, rodovia em direção ao município de Massapê, por loteamentos de padrão médio, havendo nestas áreas pressão para verticalização (SPLAM, 2007).

O documento registra ainda “pressões do mercado imobiliário para adensar as áreas mais centrais” (SPLAM, 2007).

O Mapa 19 apresenta os vetores de expansão diagnosticados naquele momento.

**Mapa 19 - Vetores de expansão citados no diagnóstico do PDP (2007)**



Fonte: Adaptado de SPLAM (2007).

O diagnóstico considera que a expansão nesses vetores não deve ser incentivada, uma vez que, além de contrariar a noção de uma cidade compacta, trata-se de áreas atendidas de forma precária pela infraestrutura urbana. O documento aborda a necessidade de a gestão municipal controlar a ocupação do solo nessas áreas e inibir a retenção de vazios urbanos. Para isso, cita a possibilidade de, a partir de instrumentos do Estatuto da Cidade, induzir a ocupação de loteamentos já existentes no município. Além disso, também é mencionado que a estruturação territorial do município não permitirá o “parcelamento de áreas rurais próximas ao perímetro urbano, sem a devida avaliação da base social e dos critérios de acessibilidade, além das projeções de adensamento” (SPLAM, 2007).

Com isso, o perímetro urbano foi aumentado pela lei de criação do PDP (LC nº 28/2008), mas outras “pressões” só seriam incorporadas à legislação municipal posteriormente, criando, inclusive, novos vetores de expansão, conforme apresentaremos.

A primeira alteração na lei de criação do PDP deu-se com a Lei Complementar nº 29, de 25 de agosto de 2009. Foi realizada, a fim de melhor descrevê-lo, uma pequena alteração no perímetro urbano de um dos distritos do município. Por essa razão, não será relevante para o enfoque deste trabalho.

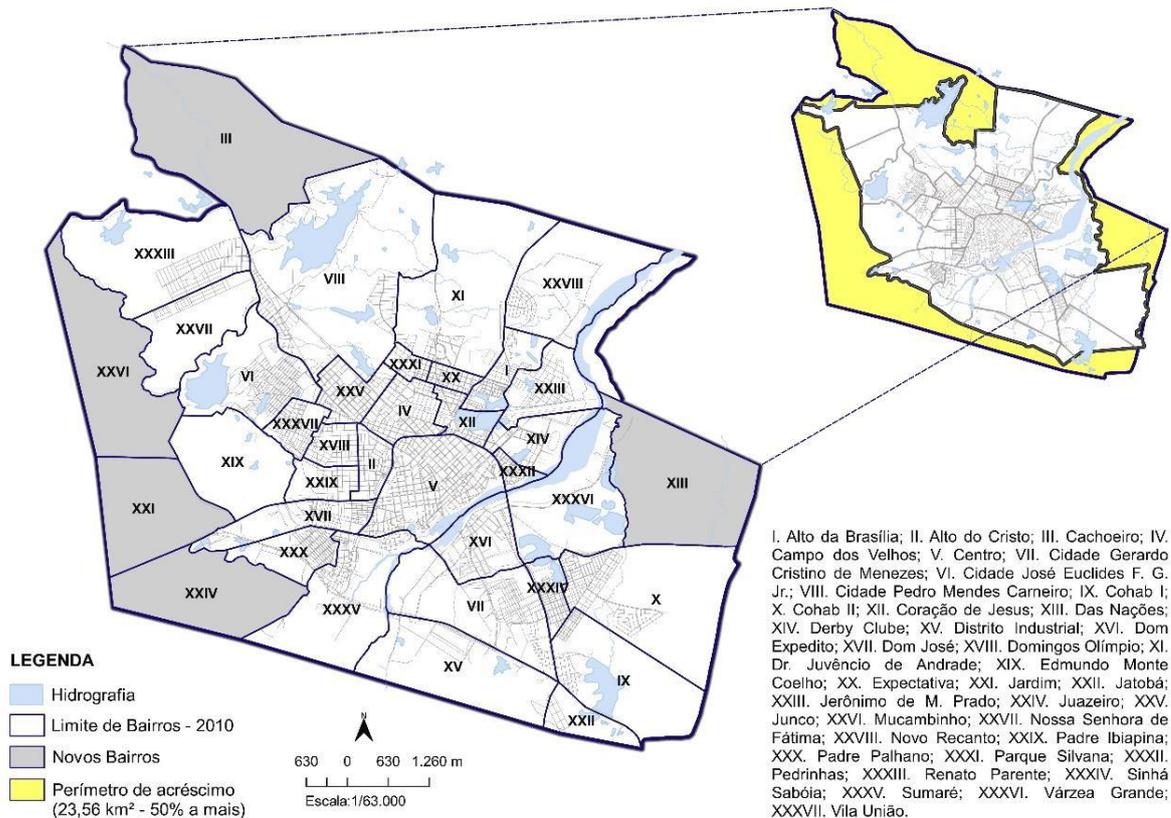
No dia 15 de dezembro de 2010, exatamente dois anos após a sanção da lei de criação do PDP, é sancionada a Lei Complementar nº 33/2010, a qual altera o perímetro urbano e a divisão de bairros<sup>59</sup>, bem como o zoneamento urbano e outros aspectos previstos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Foi a primeira mudança expressiva na lei de criação do PDP. Segundo Alves (2022, p. 163), a área urbana foi expandida em cerca de 50%, passando de 47,14 km<sup>2</sup> em dezembro de 2008 para 70,70 km<sup>2</sup> em dezembro de 2010.

O Mapa 20 traz a expansão do perímetro urbano nesse período.

---

<sup>59</sup> Agora em 37 bairros, contando com os novos Bairro das Nações, Cachoeiro, Jardim, Mucambinho e Juazeiro.

**Mapa 20** - Expansão no perímetro urbano de Sobral (2008-2010)



**Fonte:** Alves (2022, p. 163)

Alves (2022, p. 164) afirma que a expansão do perímetro urbano, sobretudo ao norte e ao leste da cidade (no sentido Meruoca e Estrada das Marrecas, respectivamente), foi acompanhada

Por projetos de novos loteamentos privados. Primeiro com o Loteamento Moradas da Boa Vizinhança já em 2011, na porção leste no recém-criado Bairro das Nações<sup>60</sup>, e em 2013 com a aprovação do Loteamento Granville no limite norte do perímetro urbano, no bairro Cachoeiro, situando-se no sopé da Serra da Meruoca.

Esse aumento do perímetro confirma, em parte, os vetores de expansão descritos pelo diagnóstico do PDP, agora abarcando-os. Porém, contraria as próprias diretrizes de planejamento e desenvolvimento urbano com que trabalha o Plano Diretor, além das apresentadas pelo Estatuto da Cidade. Essa alteração possibilita um novo vetor de expansão, o qual será abordado no capítulo seguinte.

<sup>60</sup> Posteriormente, o bairro teve seu nome alterado para Antônio Carlos Belchior.

Além disso, a LC nº 33/2010 também alterou a LC nº 06/2000, instituindo novas zonas e substituindo o quadro de indicadores urbanos. As principais alterações foram a criação da Zona Residencial 5 (ZR5) e de três trechos definidos como “eixos de verticalização”, todos com gabarito de 42 metros, abrangendo sobretudo os bairros Campo dos Velhos e Derby.

Poucos dias após a sanção da LC nº 33/2010, o então prefeito Leônidas Cristino foi anunciado pela presidenta Dilma Rousseff como ministro-chefe da Secretaria Nacional de Portos. Com sua saída, em janeiro de 2011, Clodoveu Arruda assume a Prefeitura, mantendo a titular<sup>61</sup> da SPLAM de Sobral.

Em 2012, no contexto da criação da Política Nacional de Defesa Nacional, dois artigos foram introduzidos no Estatuto da Cidade por meio da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. O primeiro trata sobre o planejamento urbano de cidades inscritas no “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”. O segundo artigo preconiza que os municípios que pretendam aumentar seu perímetro urbano após a data daquela lei deverão elaborar projeto específico atendendo a uma série de critérios<sup>62</sup>. Além disso, “o projeto específico de que trata o caput [do] artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver”.

Contudo, o Art. 42-B do Estatuto da Cidade não foi observado quando, poucos meses depois, o município de Sobral realizou mais uma ampliação do perímetro urbano.

Com a Lei Complementar nº 35, de 13 de julho de 2012, além do perímetro urbano, foram novamente alterados a divisão de bairros e outros aspectos previstos na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Essa lei trouxe outro aumento considerável na delimitação urbana, acrescentando a ela cerca de 24,69 km<sup>2</sup> ou 35% em relação ao perímetro urbano de 2010 (ALVES, 2022, p. 165).

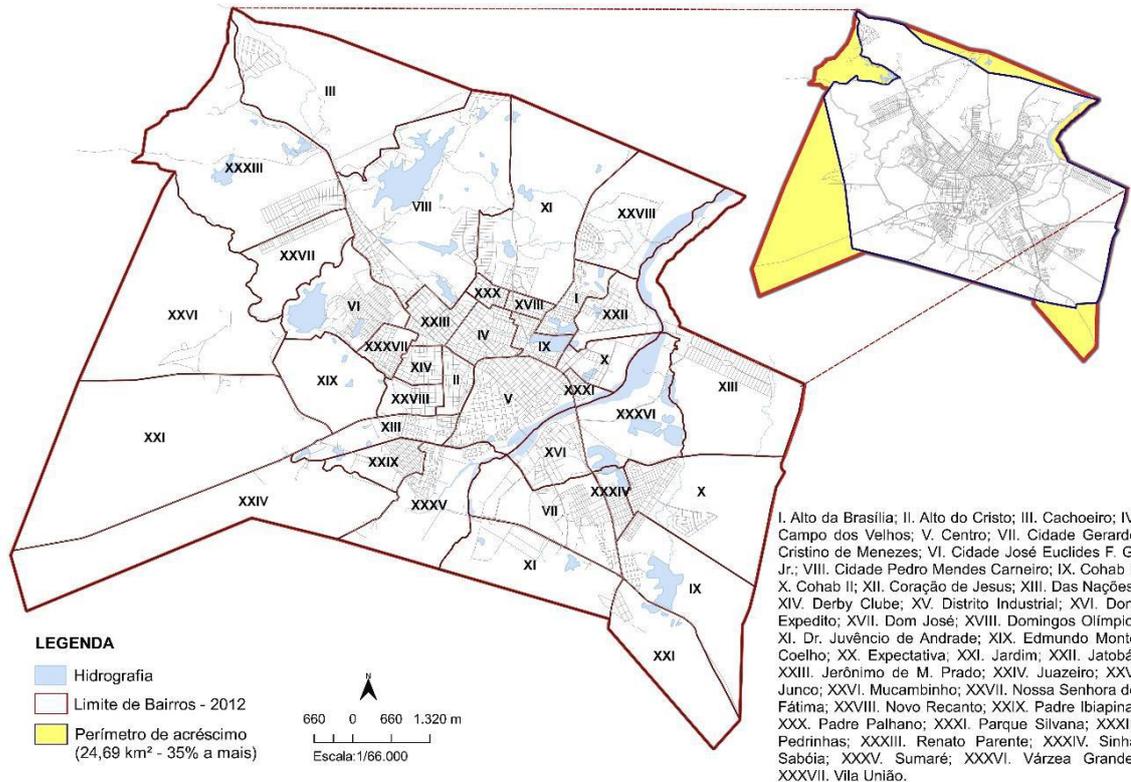
O Mapa 21 mostra essa expansão.

---

<sup>61</sup> Juraci Neves permaneceu à frente da pasta até o fim de 2012. Em 2013, a arquiteta Gizella Melo Gomes, que participou da elaboração do PDP de 2008 como gerente operacional, assume a Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), agora com esta denominação.

<sup>62</sup> Além da demarcação do novo perímetro urbano, o projeto específico deve conter: “delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; a definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e a definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público”.

**Mapa 21** - Expansão no perímetro urbano de Sobral (2010-2012)



Fonte: Alves (2022, p. 165)

Para Alves (2022, pp. 165-6), o perímetro urbano foi expandido em direção ao norte (sentido Massapê), incorporando ao bairro Cidade Pedro Mendes Carneiro a área correspondente à comunidade Alto Grande; e em direção ao noroeste, alargando o bairro Renato Parente

Para além do sopé da Serra da Meruoca, chegando até a cota altimétrica de 250 m da serra e adentrando aproximadamente 3 km no Vale do Boqueirão, claramente atendendo às demandas do mercado imobiliário, que escolheu o sopé da serra da Meruoca para os empreendimentos imobiliários de alto padrão da cidade, no modelo de loteamentos fechados ou de “acesso controlado”, aproveitando as amenidades naturais para agregar valor aos empreendimentos imobiliários.

Tais amenidades nos remetem ao componente do preço da terra-localização que Villaça (2012, p. 38) chama de preço de monopólio. Esse componente pesa “tanto mais sobre os outros, quanto mais difícil for encontrar outra terra-localização semelhante”, daí o seu caráter monopolista. Numa cidade que costuma ostentar as maiores temperaturas do Ceará e,

eventualmente, os maiores picos de temperatura do Brasil<sup>63</sup>, era de se esperar que o mercado imobiliário tentaria<sup>64</sup> – e conseguiria – capitalizar sobre isso.

A LC nº 35/2012 também alterou o quadro de indicadores urbanísticos, criando mais dois “eixos de verticalização”, os quais abrangeram os vetores de expansão sentido Meruoca e Massapê.

Nas eleições de 2012, Clodoveu Arruda é reeleito com 50,34% dos votos válidos. Foi o resultado mais apertado entre as eleições vencidas pelo grupo político que assumiu o poder municipal em 1996. Se em 2008 todas as cadeiras do parlamento ficaram com a situação, em 2012 a oposição obteve 3 das 21 vagas na Câmara Municipal<sup>65</sup>.

A LC nº 37, de 24 de janeiro de 2013, alterou a LC nº 35/2012. Contudo, não trouxe nenhuma alteração no perímetro urbano ou na delimitação de bairros, apenas promoveu alterações no zoneamento urbano, no parcelamento, uso e ocupação do solo e em parâmetros construtivos. Chama atenção o trecho abaixo:

I – **Admite-se a construção de condomínio fechado** no Município. O parcelamento do solo deve obedecer ao disposto no Título IV do parcelamento do solo, parte integrante da Lei Complementar nº 006 de 1º de fevereiro de 2000.

II – Quando o condomínio for composto por casas térreas ou assobradadas, a área privativa do terreno de cada unidade habitacional poderá ser de no mínimo 125,00 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) desde que a soma destas áreas, da área de recreação e da área de circulação dividida pelo número de unidades seja igual ou superior ao lote mínimo da zona onde está situado.

III – Nos **loteamentos para condomínios fechados** será exigida uma via com a caixa mínima de 12 m na frente do mesmo, ficando a rua com caixa total de 24 m (grifos nossos).

Com esse dispositivo, o Município passou, formalmente, a admitir a construção de condomínios fechados. Iniciativa semelhante só encontraria respaldo na legislação federal quatro anos depois, no governo de Michel Temer, com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho

<sup>63</sup> Ver Funceme (2019).

<sup>64</sup> Uma imobiliária local anuncia: “O clima mais agradável da cidade. Sensação térmica de -3º em relação ao centro de Sobral”.

<sup>65</sup> No decorrer da gestão, alguns vereadores abandonaram a base do governo e passaram a compor uma oposição cada vez mais forte no Legislativo. No pleito de 2016, paradoxalmente, embora a margem de votos do prefeito eleito – Ivo Gomes (PDT) – tenha aumentado, a oposição conseguiu eleger a maioria dos vereadores, com 11 das 21 vagas (TRE, 2016). Porém, antes mesmo da posse de Ivo, um dos vereadores eleitores pela oposição aderiu à base do governo. Assim, Ivo iniciou seu governo com o apoio de 11 dos 21 edis, em uma configuração que se alteraria novamente no decorrer do primeiro mandato, oscilando entre 11 e 13 vereadores na base.

de 2017. Esta lei, também conhecida como “Lei da REURB”, trouxe os institutos jurídicos do “condomínio de lotes”<sup>66</sup> e do “loteamento de acesso controlado”<sup>67</sup>.

No ano seguinte, a Lei Complementar nº 041, de 11 de agosto de 2014, trouxe outra alteração no perímetro urbano, desta vez incorporando uma área à região sul da cidade.

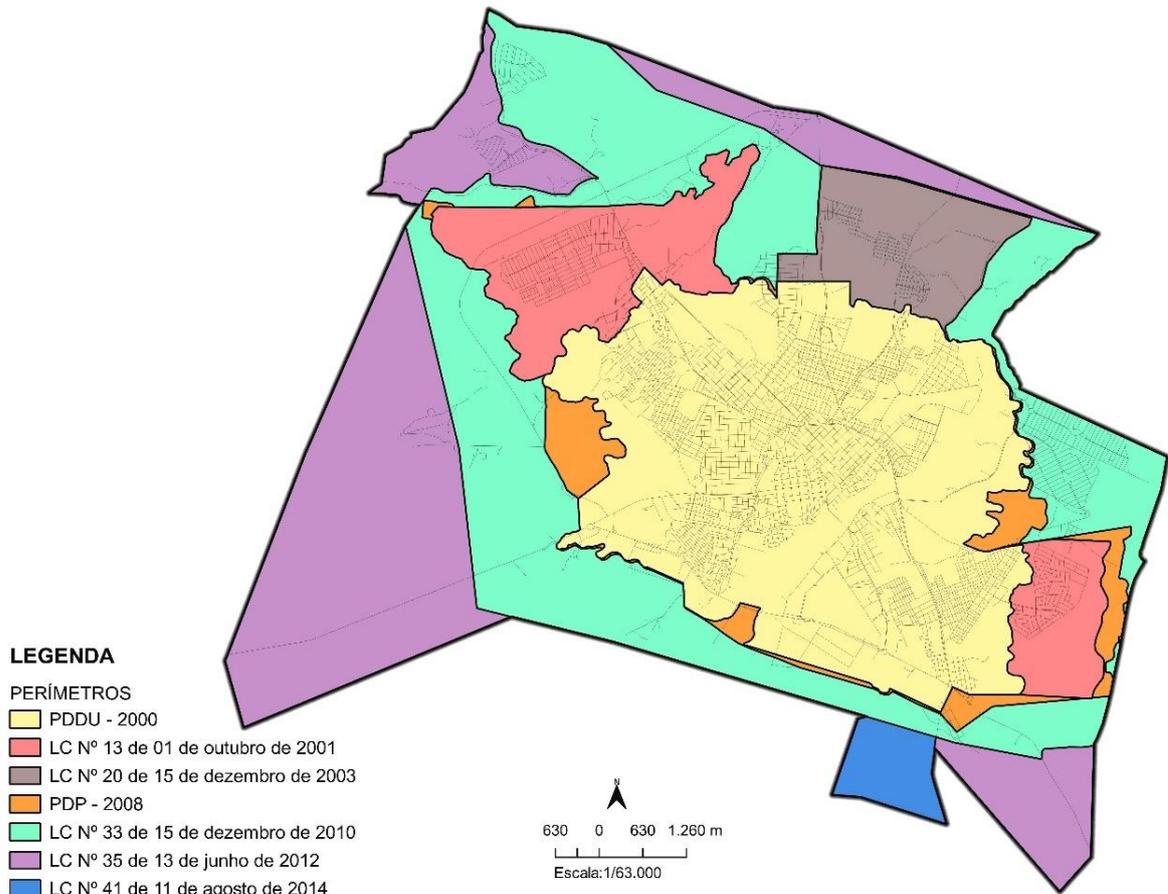
De acordo com Alves (2022, p. 166), o dispositivo foi aprovado pela Câmara dos Vereadores “sem passar por nenhuma consulta ao setor de Planejamento Urbano” da então Secretaria Municipal de Urbanismo. Além disso, “o equívoco chegou ao ponto de não identificar a que bairro pertencia o terreno que ampliava o perímetro”.

O Mapa 22 permite visualizar como se deu essa expansão de perímetro urbano desde o PDDU de 2000.

---

<sup>66</sup> Também conhecida pelas denominações informais “condomínio fechado” ou “condomínio horizontal”, essa figura jurídica já se manifestava em vários municípios brasileiros antes mesmo da previsão em lei federal. Muitas vezes, era utilizada “como forma de burlar o regime jurídico do loteamento, disciplinado pela (...) Lei [Federal] nº 6.766, de 1979, que exige o cumprimento de uma série de ônus urbanísticos por parte do empreendedor”. A Lei nº 13.465/2017 abordou esse instituto jurídico em seus artigos 58 e 78. O Art. 58 introduz no Código Civil um artigo admitindo a “constituição de condomínio análogo ao condomínio edilício, mas cujas unidades autônomas sejam lotes e não edificações ou partes de edificações”. O Art. 78 acrescenta um parágrafo à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, facultando “ao loteador constituir o lote como unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes”; e outro parágrafo, autorizando “o município a instituir limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana”. Desse modo, o “condomínio de lotes nada mais é que um condomínio edilício cujas unidades autônomas são lotes aptos a serem edificadas por seus adquirentes, em lugar de edificações prontas” (PINTO, 2017).

<sup>67</sup> Também chamada de “loteamento fechado”, essa figura diz respeito a um “loteamento regularmente constituído, mas cujos logradouros têm seu uso concedido a uma associação de moradores, que controla o acesso a eles e cobra dos moradores prestações periódicas (impropriamente chamadas de ‘taxas’) para conservação, manutenção e prestação de serviços de interesse comum, como segurança privada, coleta de lixo e paisagismo. Não se trata de um condomínio porque os lotes são unidades imobiliárias independentes, que não estão associados a frações ideais da gleba original ou a equipamentos de uso comum dos condôminos”. Esse instituto jurídico terá seu controle do acesso “regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados” (PINTO, 2017).

**Mapa 22** - Expansão do perímetro urbano de Sobral (2000-2014)

**Fonte:** Alves (2022, p. 167)

Nota-se que o acréscimo da LC nº 041/2014 foi bem menor do que os dois anteriores, mas ainda assim considerável.

Dessa maneira, observa-se que as sucessivas alterações à legislação inicial do PDP acabaram fugindo às próprias diretrizes e propostas apresentadas pelo Plano.

O documento “Eixos estratégicos e propostas”, de dezembro de 2007, afirma que

No processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Sobral, o perímetro urbano da sede municipal foi ampliado, incorporando áreas lindeiras à cidade, atualmente em processo de transformação. É a forma de atribuir à municipalidade o domínio do processo de urbanização, imprimindo controle e indicando condicionantes, de modo a que as novas áreas estejam agregadas às políticas de Desenvolvimento Urbano pensadas para a cidade (SPLAM, 2007).

Por um lado, quando o Estado incorpora à cidade áreas lindeiras em transformação, ele de fato controla e indica condicionantes ao processo de urbanização – embora, como sabemos,

isso escape à cidade informal. Por outro lado, quando o mercado dita quais áreas devem ser incorporadas à cidade, é este quem captura para si o domínio sobre o processo de urbanização.

Basta lembrarmos que a LC nº 37/2013 veio cerca de seis meses após a LC nº 35/2012. Esta, por sua vez, foi sancionada menos de dois anos após a LC nº 33/2010. Analisando-as de forma sequencial, percebe-se que tais alterações não foram mera casualidade, mas sim tentativas de acomodar na legislação municipal uma série de interesses do mercado imobiliário. Entre esses interesses, estão principalmente a ampliação do perímetro urbano, a criação de eixos de verticalização mais permissivos e a autorização para a construção de condomínios fechados.

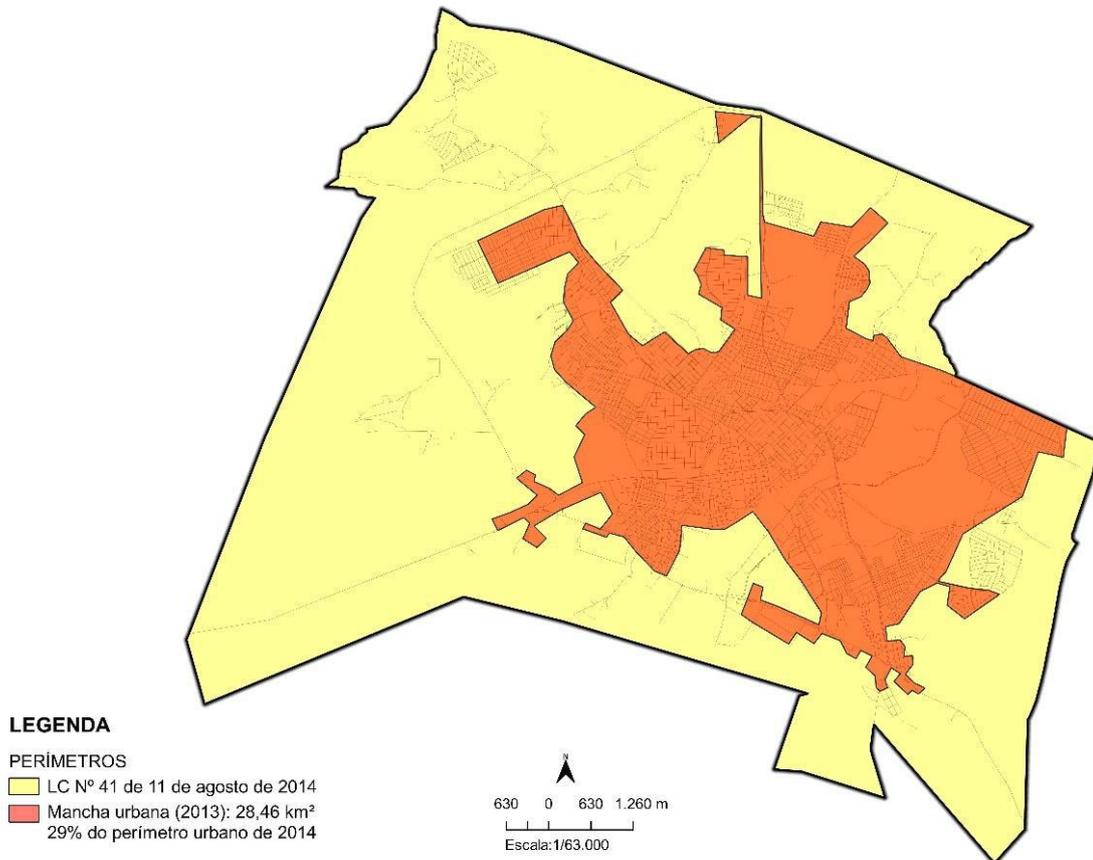
Fica patente, portanto, o caráter político que costuma mover decisões dessa natureza. Como aponta Villaça (2012, p. 188), “o mercado imobiliário guia o zoneamento muito mais que o contrário”.

### ***2.5.2 Redução do perímetro urbano (2017)***

Todas essas alterações resultaram em um acréscimo de área de 67,03 km<sup>2</sup>, o que corresponde a cerca de 200% da área que consta do PDDU de 2000. Nesse período, a mancha urbana cresceu apenas 14,68 km<sup>2</sup>, isto é, cerca de 100% da mancha urbana existente em 2000 (SOBRAL, 2018, p. 56).

Segundo Alves (2022, p. 168), a análise da mancha urbana de Sobral no ano de 2014 mostra que ela correspondia a apenas 29% da área total da zona urbana do município.

O Mapa 23 apresenta a mancha urbana no município no ano de 2014.

**Mapa 23** - Mancha urbana de Sobral (2014)

**Fonte:** Alves (2022, p. 168)

Com base nisso, pode-se afirmar que os sucessivos alargamentos do perímetro urbano de Sobral não correspondem a um crescimento populacional, nem se traduzem necessariamente em uma expansão da mancha urbana do município, mas sim sugerem um uso especulativo dessas terras tornadas urbanas, na medida em que estas adquirem potencial construtivo.

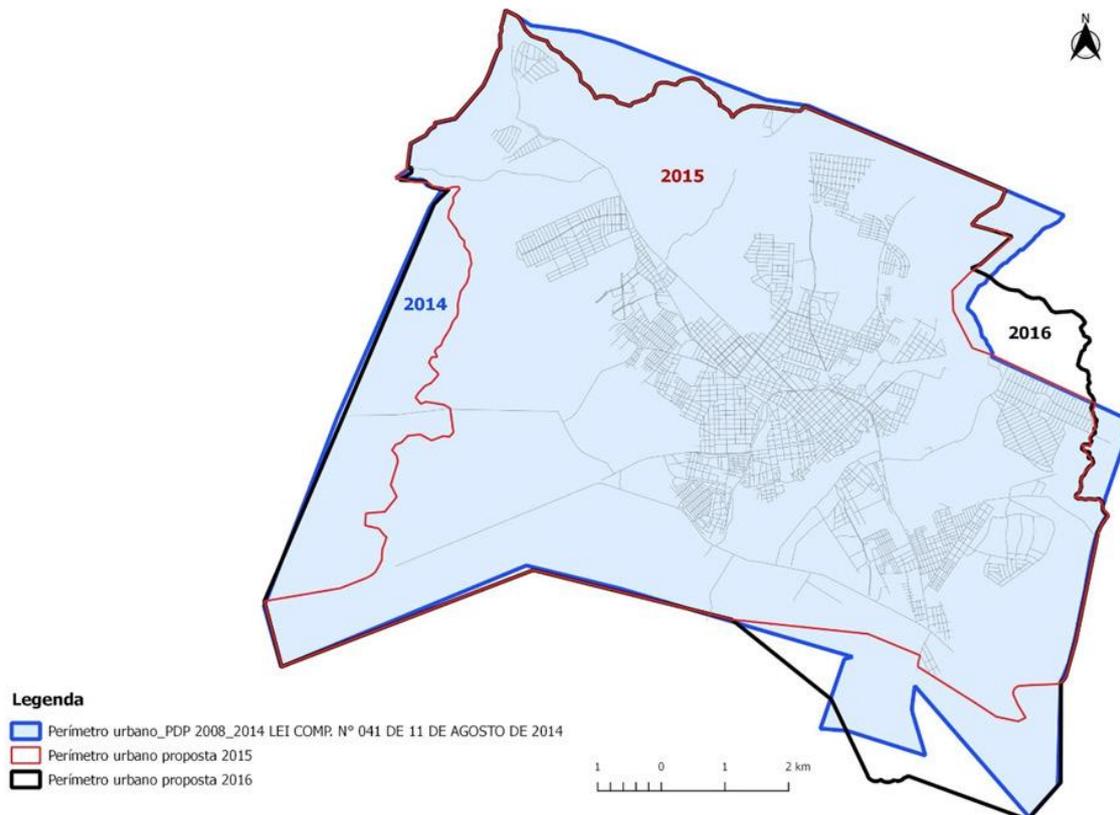
Nessa esteira, em 2014, a gestão municipal deu início à elaboração de estudos para a revisão da lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo, em consonância com as diretrizes do PDP e atendendo ao que foi estabelecido pelo artigo 78 da LC nº 28/2008 (SOBRAL, 2018b, p. 57). Conforme já mencionado, mesmo após a aprovação do PDP, a normatização em torno do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como do zoneamento urbano, continuou sob a égide da LC nº 006/2000 e suas alterações. Carecia, portanto, de uma revisão – ainda que tardia. Além disso, também foi proposta uma alteração do perímetro urbano, desta vez reduzindo-o.

Desse modo,

Foram realizadas diversas audiências públicas e reuniões no Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD), onde a proposta foi sintetizada em um projeto de lei, primeiramente em 2015<sup>68</sup>, que foi enviado à Câmara de Vereadores e reprovado. Posteriormente, dando continuidade aos estudos e às audiências públicas, foi formulada uma nova proposta em 2016 que apresentava um perímetro que mantinha sua área muito similar à vigente. A última audiência pública da nova proposta ocorreu em novembro de 2016, não possibilitando, devido ao fim da gestão, tempo o suficiente para o envio novamente à Câmara para votação (SOBRAL, 2018b, p. 57).

O Mapa 24 mostra os perímetros propostos em ambas as ocasiões.

**Mapa 24** - Propostas de revisão do perímetro urbano de Sobral em 2015 e 2016



**Fonte:** SEUMA (2018b, p. 58)

Percebe-se que a proposta de 2015 previa a supressão da área da região sul que fora incorporada ao perímetro urbano no ano anterior, pela LC nº 041/2014. Além disso, também previa suprimir parte das áreas acrescidas pelas LC nº 33/2010 e LC nº 035/2012, sobretudo nas regiões norte e oeste da cidade. Essa proposta nasceu a partir de duas preocupações da

<sup>68</sup> Projeto de Lei Complementar nº 051/15, Mensagem nº 394/15, de 24/03/2015. Desaprovado pela Câmara Municipal em sessão do dia 15/02/2016.

gestão municipal: a ideia de retomar a noção do que de fato era urbano e rural (a partir de marcos que poderiam determinar uma melhor leitura do limite urbano, como as cotas das serras da Meruoca e do Rosário, linhas de alta tensão, corpos hídricos e estradas); e promover a preservação ambiental, especialmente da Serra da Meruoca, na região norte da cidade. Como mencionado, já havia um empreendimento imobiliário aprovado no sopé da Serra, e o mercado imobiliário demonstrava-se interessado em avançar ainda mais nessa região (CMPD, 2014).

Com isso, essa proposta de redução do perímetro urbano foi baseada nos mesmos critérios que haviam sido utilizados na elaboração do PDP de 2008, isto é, compatibilização com os setores censitários do IBGE e reconhecimento da população com o território, somando-se a isso a necessidade de se coibir esse avanço em direção à Serra da Meruoca.

Em outubro de 2015, sob a alegação de que o Poder Executivo não teria observado os instrumentos de gestão democrática trazidos pelo Estatuto da Cidade, o Ministério Público recomendou a retirada do projeto de lei (O ESTADO, 2015). Na ocasião, ficou comprovado que a gestão municipal promovera reuniões e audiências públicas, e o projeto seguiu tramitando.

Ainda assim, a proposta de 2015 foi rejeitada pela Câmara Municipal.

Diante disso, buscando uma negociação com os vereadores, a Prefeitura desenvolveu outra proposta no decorrer de 2016. Finalizada e aprovada pelo CMPD em novembro de 2016, a proposta previa alterações no perímetro urbano e em aspectos do parcelamento do solo e instituiu um novo zoneamento urbano e ambiental.

Foi prevista, por um lado, uma redução do perímetro urbano ao norte da cidade, na Serra da Meruoca; e, por outro lado, uma expansão do perímetro urbano nas regiões leste e sudeste da cidade, em áreas contíguas a loteamentos já aprovados. Essa “permuta” – reduzindo de um lado enquanto expande de outro – foi fruto de uma negociação junto aos vereadores com o intuito de viabilizar a aprovação da proposta (PONTES, 2023).

Foi proposto ainda um novo zoneamento ambiental, considerando as diretrizes do PDP de 2008, “fundamentalmente no que tange à preservação dos recursos hídricos existentes e à construção de um cinturão verde na sede do município”, e as definições do novo Código Florestal para as áreas de preservação permanente (APPs), ao longo das quais foram criadas áreas de interesse ambiental. Além disso, foram identificadas áreas ambientalmente sensíveis que careciam de recuperação (CMPD, 2016).

Também foi proposto um novo zoneamento urbano, incentivando uma cidade compacta, que aproveitasse a infraestrutura existente, ocupasse os vazios urbanos e coibisse ocupações mais distantes (CMPD, 2016). A proposta criava

Zonas de ocupação preferencial, que são áreas no entorno do Centro e no bairro Sinhá Sabóia que já possuem infraestrutura pronta onde seriam permitidos índices mais generosos; e as zonas de adensamento preferencial, ou seja, grandes vazios urbanos próximos ao Centro como o entorno do North Shopping Sobral e o bairro Jerônimo de Medeiros Prado, com infraestrutura pronta ou de fácil instalação (CMPD, 2016).

Além disso, foram criadas uma zona de adensamento médio, que naquele momento correspondia às áreas dos loteamentos até então mais recentes; e uma zona de ocupação controlada, “correspondente a áreas mais afastadas das infraestruturas onde os índices seriam menores e os lotes maiores” (CMPD, 2016). Foram redefinidas as zonas especiais de interesse social. Também foram identificadas algumas zonas especiais, a saber:

A área correspondente entre os rios Acaraú e Jaibaras, ambientalmente sensível, que requer um tipo de ocupação diferenciado não se admitindo parcelamento de solo na forma de loteamento; a região do Alto do Cristo, onde o gabarito seria controlado a fim de que se preserve este monumento à cidade, outras áreas onde existem canais de drenagem; e uma área da margem direita do Rio Acaraú onde uma população instalada há várias décadas sofre pressões imobiliárias no local (CMPD, 2016).

O projeto também previa uma zona de interesse econômico, que correspondia à “área das grandes indústrias, galpões de distribuidoras e atacados da sede do município, onde o uso residencial não seria descartado, mas seria permitido com alguns condicionantes”. Por fim, para o Centro de Sobral, a gestão pretendia trabalhar com as diretrizes traçadas pelo IPHAN para o sítio histórico (CMPD, 2016).

Porém, como vimos, a proposta de 2016 não foi exitosa.

Em 2017, a nova gestão municipal<sup>69</sup> retomou estudos nesse sentido, aos quais somou-se o processo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Sobral (PlanMob). Elaborado por uma consultoria contratada, este plano tratou a redução do perímetro urbano como necessária à garantia de “uma cidade mais compacta e densa que beneficia vários aspectos funcionais da vida urbana, como uma mobilidade mais voltada para transportes não-motorizados” (SOBRAL, 2018b, p. 57).

Com base em critérios como localização, usos, infraestrutura, densidade populacional, bem como os requisitos estabelecidos pelo artigo do Código Tributário Nacional que trata sobre o IPTU, a gestão municipal desenvolveu um nova proposta de perímetro urbano, excluindo as

---

<sup>69</sup> Na eleição de 2016, Ivo Gomes (PDT) teve como vice-prefeita a professora e enfermeira Christianne Coelho (PT), preservando a aliança política que começou em 1996. No entanto, diferentemente da gestão de Cid, em que o PT ocupou diversas pastas, o partido não teve nenhum nome no secretariado do primeiro mandato de Ivo Gomes.

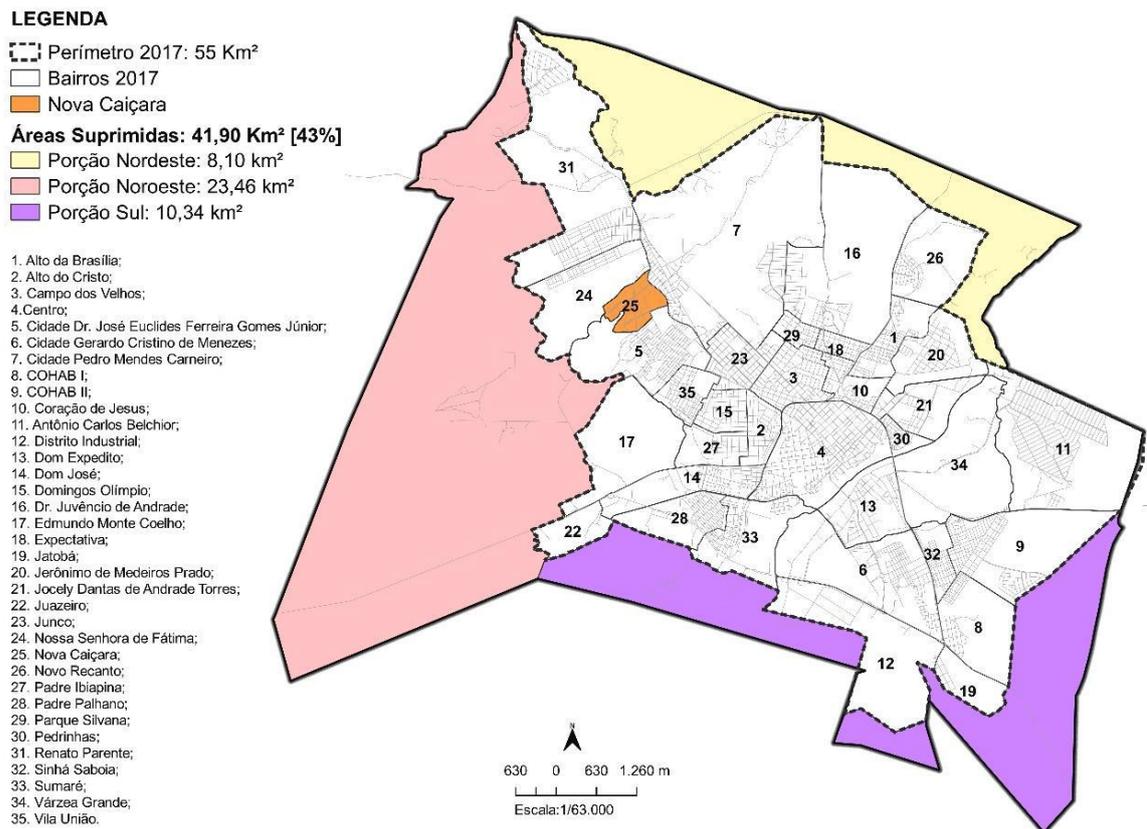
áreas fugiam a esses critérios (SOBRAL, 2018b, p. 59). O projeto foi, então, submetido à Câmara Municipal e aprovado.

Assim, a Lei Complementar nº 56, de 06 de dezembro de 2017, alterou o perímetro urbano da Sede e trouxe uma nova delimitação para seus bairros. Criou-se o bairro Nova Caiçara, cuja área foi desmembrada do bairro Cidade Dr. José Euclides F. Gomes Júnior. Além disso, foram extintos três bairros – Cachoeiro, Jardim e Mucambinho – de tipologia predominantemente rural.

Com isso, o perímetro urbano da Sede teve uma supressão de 41,90 km<sup>2</sup> ou 43% em relação ao perímetro urbano até então vigente, isto é, aquele estabelecido pela LC nº 41/2014.

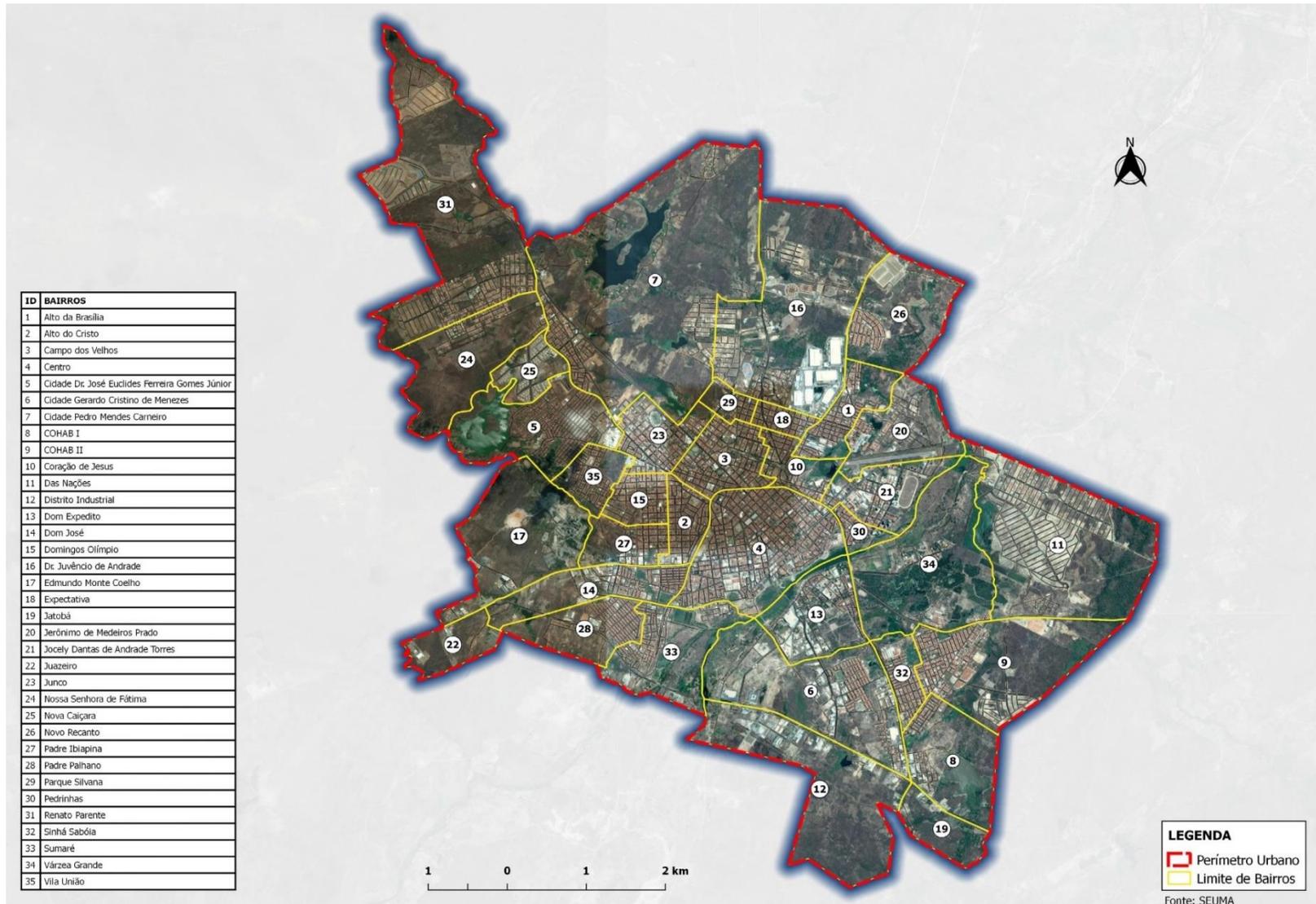
O Mapa 25 mostra o perímetro urbano com as áreas suprimidas, e o Mapa 26 mostra a nova delimitação consolidada.

**Mapa 25 - Perímetro urbano com as áreas suprimidas (2017)**



Fonte: Alves (2022, p. 171)

Mapa 26 - Perímetro urbano consolidado (2017)



Fonte: SEUMA (2018b, p. 65)

Assim, se as alterações de 2010, 2012 e 2014 afastaram-se profundamente dos princípios do PDP, a LC nº 56/2017 representou uma reaproximação dos caminhos por ele apontados.

Todavia, isso não impediu que o município apresentasse no decorrer desses anos uma série de passivos urbanísticos – muitos dos quais consequências diretas do alargamento do perímetro urbano.

Constituindo entraves à garantia de uma cidade mais justa e equilibrada, podemos citar entre esses problemas urbanísticos: a presença de vazios urbanos (cerca de 54% do perímetro urbano da Sede de Sobral); a retenção especulativa de imóveis urbanos; a presença de parcelamentos subutilizados; o déficit habitacional; a mobilidade urbana baseada no grande uso de transportes individuais motorizados; e a ausência de projetos estruturantes que garantam a Sobral uma rede de infraestrutura, serviços e equipamentos capazes de atender aos demais municípios da RMS (PDUI, 2018; PlanMob, 2018).

### ***2.5.3 Preenchendo lacunas: revisão do zoneamento, PlanMob e PAS (2017-2018)***

Como já exposto, a lei de criação do PDP fazia menção à necessidade de regulamentação posterior do zoneamento urbano, bem como do uso e ocupação do solo. Além disso, determinadas políticas setoriais citadas pelo PDP – mobilidade urbana, por exemplo – também careciam de regulamentação subsequente.

No entanto, durante anos, esses aspectos não foram regulamentados – outros jamais seriam. Com isso, alguns ficaram vinculados à legislação trazida pelo PDDU de 2000, enquanto outros ficaram pendentes de legislação específica.

Apenas às vésperas do fim do horizonte estipulado para o PDP, a gestão regulamentou algumas das lacunas mais significativas do Plano, notadamente a revisão da legislação do zoneamento e do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano (por meio da Lei Complementar Nº 60 de 18 julho de 2018) e a política de mobilidade urbana (por meio da Lei Municipal nº 1812, de 18 de dezembro de 2018).

O processo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Sobral (PlanMob) teve início nos primeiros meses de 2017. Com financiamento do Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria das Cidades, o plano contou com a participação de técnicos em mobilidade da empresa consultora, técnicos da Prefeitura de Sobral e sociedade civil. Durante 14 meses, foram realizadas as diversas etapas do processo, que contou com trabalho de campo,

diagnósticos, propostas e audiências públicas (SOBRAL, 2017). Por fim, a lei de criação do PlanMob foi aprovada pela Câmara dos Vereadores.

Chama atenção o fato de a lei do PlanMob ter sido sancionada no dia 18 de dezembro de 2017, ironicamente poucos dias após o horizonte de dez anos estipulado para o PDP.

Quanto ao processo de revisão da lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo, seus estudos resultaram num documento intitulado Plano de Elaboração do Zoneamento Urbano de Sobral, finalizado pela então Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente em 2018. Em que pese o nome um tanto tautológico, o documento consistiu, na realidade, em três “cadernos ilustrados dos estudos que fundamentaram a proposta de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo” (SOBRAL, 2018a, p. 18).

O primeiro caderno – Apresentação – justifica a necessidade de se revisar o zoneamento urbano e estabelece a metodologia adotada nesse processo de revisão. Essa metodologia consistiu primeiramente em um levantamento das alterações na legislação municipal no decorrer dos anos; em seguida, foi analisada a evolução do zoneamento no município, utilizando, para isso, a base cartográfica disponível e aferições *in loco*. Por fim, foram realizadas audiências públicas (SOBRAL, 2018a, pp. 30-31).

O segundo caderno – Diagnóstico – “apresenta o conjunto de informações utilizadas na realização do diagnóstico que fundamentou a nova proposta de zoneamento”. São apresentadas a caracterização e o diagnóstico urbano, descrevendo cada bairro da cidade (a partir de critérios como limites territoriais, população, ocupação, desenho urbano, usos, equipamentos disponíveis, infraestrutura, recursos hídricos e cobertura vegetal); a classificação das atividades urbanas; e a caracterização e o diagnóstico ambiental, descrevendo aspectos referentes a recursos hídricos, geologia, solos, relevo, vegetação e clima de Sobral (SOBRAL, 2018a, p. 18; 2018b, p.64).

O terceiro caderno – Proposta – detalha minuciosamente o novo zoneamento, proposto “com base (...) na realidade dos usos do território, a partir da caracterização e do diagnóstico apresentados no caderno anterior”, fazendo também uma comparação entre a proposta desenvolvida e o zoneamento até então vigente (SOBRAL, 2018a, p. 18).

Todo esse processo culminou na Lei Complementar nº 60, de 18 de julho de 2018. Nos moldes do que foi desenvolvido no “plano de elaboração”, a lei estabelece um novo zoneamento e novos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano no município.

Porém, em vez de uma minuta trazendo um novo texto e revogando a legislação anterior, a LC nº 06/2000 continuou vigente, tendo “apenas” 53 de seus artigos revogados. Em substituição a eles, foram acrescentados à lei mais de 40 novos artigos. Além disso, a lei traz

cinco anexos: planta oficial da macrozona de estruturação e qualificação urbana da Sede; quadro de indicadores urbanos de ocupação do solo; atividades especiais; quadro de usos permitidos por zonas; e planta oficial da macrozona de proteção ambiental da Sede.

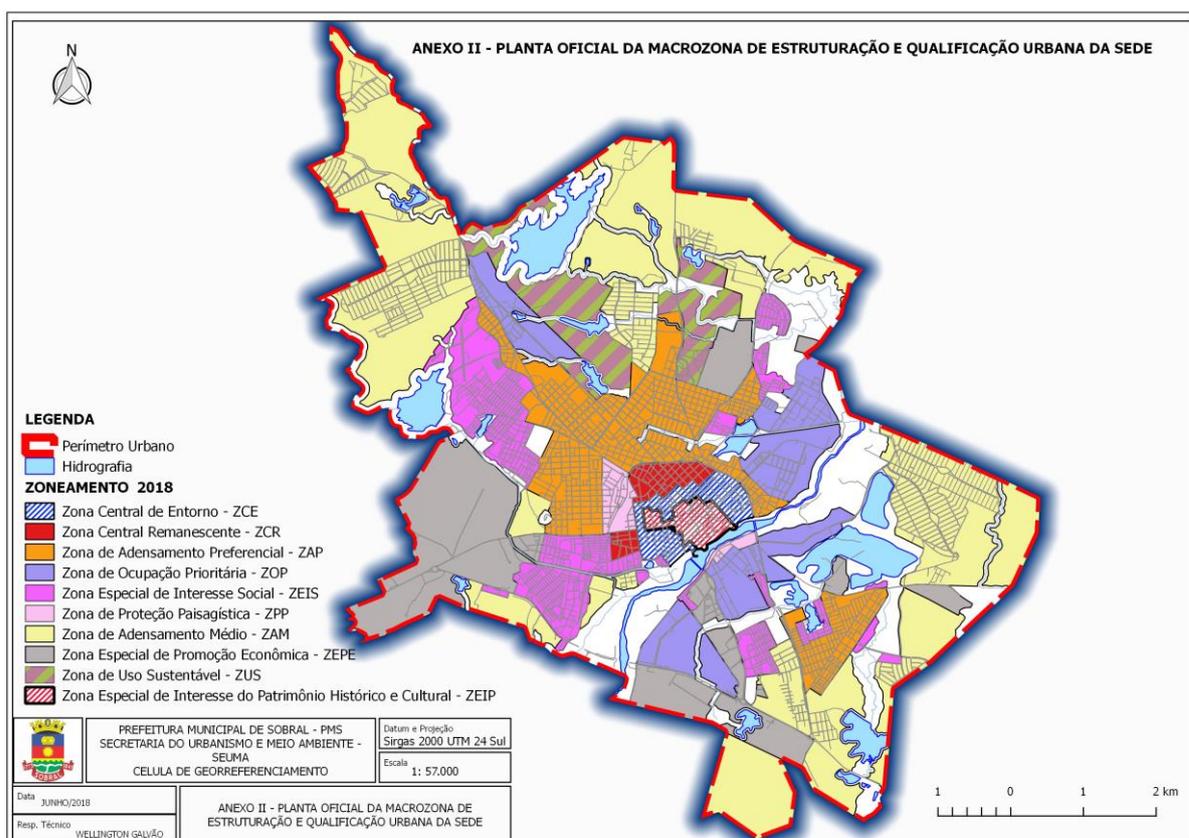
Ao fim, também foram revogadas “as disposições em contrário, em especial as Leis Complementares nº 37/2013 e 41/2014, bem como o Anexo IV da Lei Complementar nº 35/2012”.

Cabe mencionar que, com a nova redação trazida pela LC nº 60/2018, a LC nº 06/2000 traz o seguinte ponto: “O Condomínio de lotes e o Loteamento de acesso controlado serão regulamentados por Decreto do Poder Executivo no prazo de até 120 (cento e vinte) dias”. No entanto, essa regulamentação não foi localizada no Diário Oficial do Município.

Com isso, a LC nº 60/2018 foi a última alteração na legislação de zoneamento e de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de Sobral.

O Mapa 27 traz a planta da macrozona de estruturação e qualificação urbana da Sede de Sobral.

**Mapa 27** - Planta da macrozona de estruturação e qualificação urbana da Sede de Sobral (2018)



Fonte: SOBRAL (2018).

Nesse ínterim, com financiamento da Secretaria das Cidades do Ceará, também foi elaborado o Plano de Arborização Urbana de Sobral (PAS), finalizado em setembro de 2018<sup>70</sup> e previsto no Art. 63 da lei de criação do PDP de 2008.

## 2.6 “Ocupa Sobral” e PRODESOL

Desde o início do primeiro do mandato da gestão Ivo Gomes, a Prefeitura de Sobral vem realizando investimentos na construção e requalificação de praças, parques e outros equipamentos públicos, bem como na recuperação de áreas ambientalmente degradadas do município. Logo nos primeiros meses de 2017, a administração municipal adotou um conjunto de ações, reunidas informalmente sob o slogan “Ocupa Sobral”<sup>71</sup>, buscando – com êxito – incentivar a ocupação dos espaços públicos da cidade. Ainda que tenham sido executadas separada e independentemente, tais ações retomaram em alguma medida as diretrizes originais do PDP e alguns de seus projetos estruturantes.

Entre as principais obras desse período, estão a continuação da urbanização da Margem Esquerda do Rio Acaraú, a construção do Parque Evangelina Saboya, a construção do Parque Pajeú, a requalificação da Lagoa da Fazenda<sup>72</sup>, a urbanização do Alto do Cristo<sup>73</sup> e a construção do Parque da Estação<sup>74</sup>, sendo este uma das recomendações do IPHAN já mencionadas.

Com recursos da Prefeitura e do Governo do Estado, foi executada a continuação da urbanização da Margem Esquerda do Rio Acaraú, desta vez compreendendo o bairro Pedrinhas, com uma área de intervenção de 23.163,30 m<sup>2</sup>. Inaugurada em 2020, a urbanização resultou no Parque Aurélio Ponte, contando com intervenções paisagísticas e no sistema viário (construção e padronização de calçadas, passeios e ciclofaixas) e com a construção de equipamentos urbanos (quadra poliesportiva, academia ao ar livre, *playground* etc.). Além disso, a intervenção realocou 20 famílias que moravam em residências afetadas pelas cheias do Rio Acaraú.

<sup>70</sup> A Lei Municipal nº 1939, de 19 de novembro de 2019.

<sup>71</sup> As ações não se resumiram a obras, mas também levaram atividades culturais, esportivas e de lazer aos espaços públicos da cidade. Por razões óbvias, o slogan teve de ser suspenso em virtude da pandemia da covid-19.

<sup>72</sup> Área em cujo entorno o Governo do Estado, em 1992, durante o mandato de Ciro Gomes, construiu o Parque Lagoa da Fazenda (ARAGÃO, 2014, p. 114).

<sup>73</sup> Em 1939, um monumento em homenagem ao Cristo Redentor foi inaugurado em uma área que posteriormente deu origem ao bairro Alto do Cristo. Além da restauração do monumento, as obras incluíram a urbanização das ruas no seu entorno e a construção de anfiteatro, estacionamento, playground, academia ao ar livre, mirante e escadaria conectando o Alto do Cristo ao Centro, por meio da antiga Estação Ferroviária.

<sup>74</sup> Urbanização do entorno da antiga Estação Ferroviária, culminando em um parque “composto por uma areninha, pista de skate, playground, academia de ginástica, quadra poliesportiva, pavimentação em piso intertravado acessível e iluminação”. O prédio da antiga Estação Ferroviária foi restaurado e passou a dar lugar à Escola de Belas Artes Raimundo Cela.

Com uma área de 43.500 m<sup>2</sup>, o Parque Evangelina Saboya foi construído com recursos municipais, estaduais e federais. Localizado no bairro Sinhá Saboia, o projeto consistiu na requalificação de um ambiente conhecido como “Sovaco da Cobra”, até então degradado e com áreas de alagamento. Com isso, foram construídas praças e espaços de convivência com equipamentos de esporte e lazer (quadras e anfiteatro) e foram realizadas intervenções no sentido de possibilitar a melhoria do sistema viário (incluindo a implantação de ciclovias), a padronização das calçadas, a ampliação da cobertura vegetal e a desobstrução e limpeza da área alagadiça (por meio da ampliação de suas dimensões). O projeto foi apoiado pelas famílias residentes na área de intervenção e pela comunidade do bairro em geral. Além disso, 54 famílias que ali residiam em condições precárias receberam novas casas, sendo então reassentadas em um conjunto habitacional construído pela Prefeitura.

As Figuras 03 e 04 mostram essas intervenções.

**Figura 03** - Parque Aurélio Ponte (2018-2021)



**Fonte:** Google Earth (2023).

**Figura 04** - Parque Evangelina Saboya (2017-2021)



**Fonte:** Google Earth (2023).

Outros investimentos foram possibilitados com o Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Sobral (PRODESOL). Financiado por meio de um contrato de empréstimo, celebrado entre a Corporação Andina de Fomento (CAF) e a Prefeitura de Sobral em novembro de 2018, o programa tem como objetivo principal “melhorar a qualidade dos serviços públicos por meio de investimentos em saneamento básico e ambiental, gestão socioambiental e requalificação da infraestrutura urbana do Município”.

O empréstimo concedido pela CAF foi de até US\$ 50 milhões, que, somados aos US\$ 12,5 milhões de aporte da Prefeitura de Sobral, totalizam um investimento de US\$ 62,5 milhões (SEUMA, 2019).

Com um prazo contratual de 5 anos, o PRODESOL estrutura-se em cinco componentes de investimento: I) Saneamento Ambiental; II) Gestão Ambiental; III) Mobilidade Urbana; IV) Infraestrutura Social; V) Fortalecimento institucional). Há ainda dois componentes de gestão<sup>75</sup>.

O primeiro componente de investimento compreende obras e ações como: a ampliação da rede de esgoto; a construção e a recuperação de estações de tratamento de esgoto e de estações elevatórias de esgoto; a ampliação e requalificação do sistema de abastecimento de água; a melhoria da gestão de resíduos sólidos e implementação de sistema de coleta seletiva, incluindo a aquisição de bens e equipamentos; a Elaboração do Plano de Drenagem Urbana; a atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico; entre outras. Esse componente corresponde a pouco mais de 70% do valor total dos recursos financeiros (SEUMA, 2019).

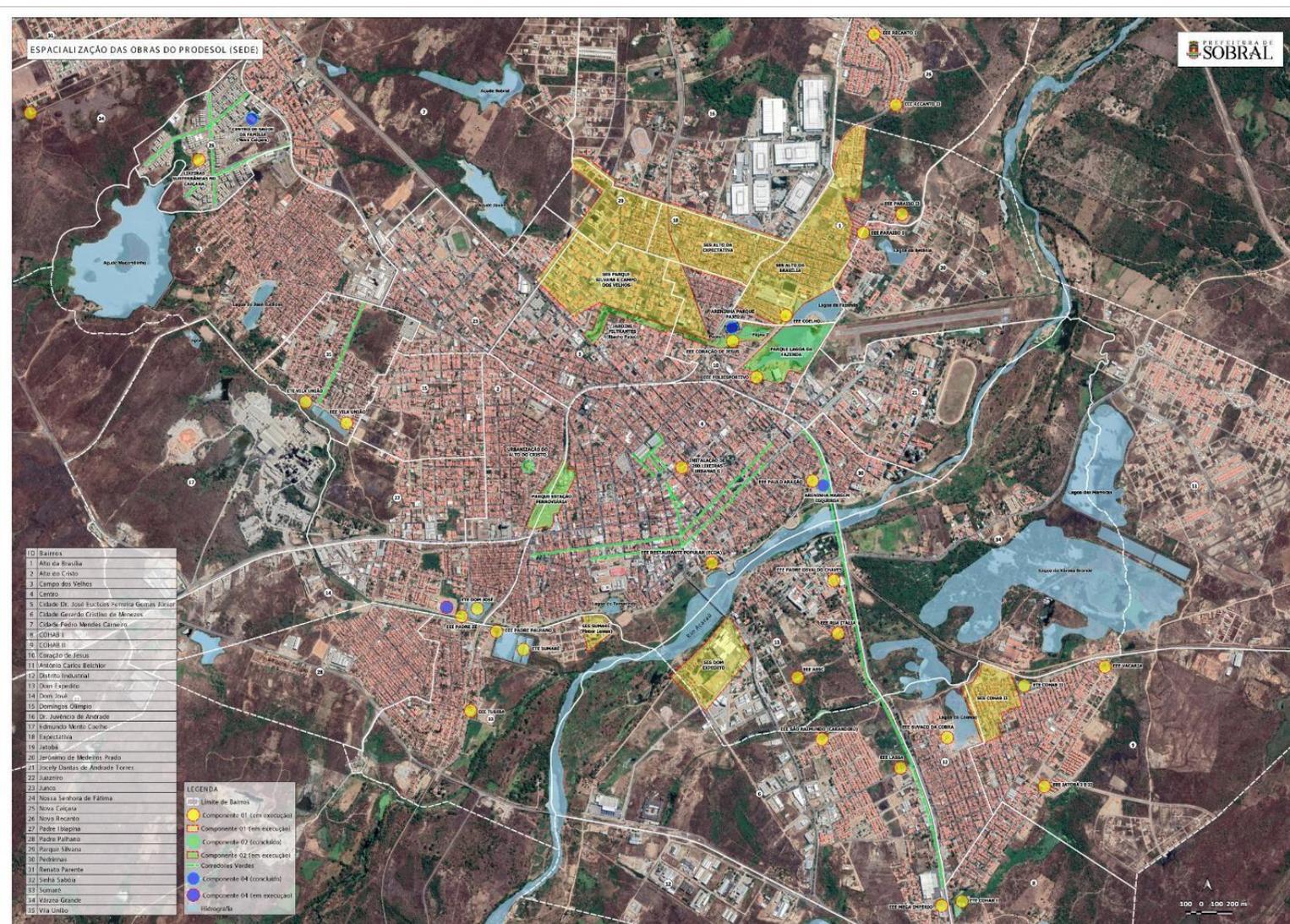
O segundo componente conta com intervenções buscando a requalificação das áreas urbanas, a recuperação de áreas degradadas, a instalação de jardins filtrantes e ações de educação ambiental. O terceiro componente compreende ações como a promoção da acessibilidade, a pavimentação de vias urbanas e a ampliação da infraestrutura cicloviária. O quarto componente contempla a construção de núcleos de formação esportiva, a aquisição de equipamentos e a construção e reforma de unidades de saúde. O quinto componente de investimento corresponde à capacitação dos agentes municipais em segurança da população e à aquisição de equipamentos de proteção e vigilância.

O Mapa 28 traz as obras financiadas pelo PRODESOL concluídas ou em andamento até março de 2020.

---

<sup>75</sup> Um deles é destinado à gestão do programa, e outro é referente a gastos destinados à comissão de financiamento e aos custos de avaliação e estruturação. Somados, correspondem a cerca de 5% do valor total (SEUMA, 2019).

**Mapa 28 - Obras do PRODESOL concluídas ou em andamento (até março de 2020)**



Fonte: SEUMA (2020, p. 189)

Além disso, algumas políticas e planos foram construídos no âmbito do PRODESOL, entre os quais o Plano de Rotas Urbanas de Sobral (PRUS), de 2020, elaborado pela equipe técnica da SEUMA com o apoio de uma empresa consultora contratada; e o Plano Municipal de Educação Ambiental de Sobral (PMEAS), instituído pelo Decreto nº 2.441, de 03 de junho de 2020. Com isso, o PRODESOL deixará para o município um legado não apenas material, mas também institucional.

Dessa maneira, apesar de suas ações estarem fora do horizonte de dez anos arbitrado para o PDP, o PRODESOL parece apontar para o processo de reorientação tomado pela gestão municipal em 2017 com o fito de retomar as diretrizes originais do PDP e do Estatuto da Cidade. Além disso, essas ações apresentam semelhanças com os projetos estruturantes do PDDU, que promoveram uma refuncionalização do território de Sobral.

## ***2.7 Revisão do PDP (2020-)***

Após 11 anos, um pouco mais que o horizonte de dez anos estipulado para o PDP de 2008, a gestão municipal iniciou seu processo de revisão. Executada pela equipe técnica municipal, a revisão conta com o apoio de uma empresa consultora contratada.

O cronograma de atividades dividiu esse processo em cinco etapas, estimando sua realização em sete meses. Contudo, em virtude da pandemia da covid-19, esse cronograma foi alterado, passando a prever a conclusão dos trabalhos para março de 2022 – o que não aconteceu até o momento da finalização desta dissertação, embora alguns dos produtos contratados já tenham sido concluídos e entregues.

Segundo o Relatório de Caracterização e Diagnóstico, verificou-se que, ao contrário de seu antecessor, o PDP de 2008 tornou-se uma lei isolada, pois

Não gerou revisão das leis que regulamentavam suas diretrizes. Ao invés disso, as antigas leis do PDDU/2000 continuaram em vigor [e], por sua vez, não acompanharam as mudanças propostas no novo plano e se tornaram objeto de uma série de emendas tanto por parte do executivo quanto do legislativo municipal. Estas emendas, de certa forma, não foram benéficas para a cidade, principalmente no zoneamento, ocasionando na fragmentação da cidade, espraiamento exacerbado com o aumento do perímetro urbano sem critério, criando inúmeros vazios urbanos, promovendo segregação social no espaço urbano, afastando as populações mais pobres das áreas nobres da cidade, além de impor índices e padrões de uso e ocupação restritivos (SOBRAL, 2020, p. 154).

Logo, o atual processo de revisão do Plano Diretor também aponta na mesma direção dos motivos que levaram à redução do perímetro urbano realizada pela gestão municipal em 2017, ou seja, parece haver uma preocupação em buscar uma cidade compacta e consolidar uma política municipal de planejamento urbano que restabeleça as diretrizes apontadas pelo PDP de 2008.

Em 2022, o Plano de Ação do atual processo de revisão do Plano Diretor apresentou dez projetos estruturantes e seis planos prioritários<sup>76</sup>, formulados a partir da leitura técnica e comunitária, para os próximos dez anos no município (SEUMA, 2022, p. 167).

Dos dez projetos estruturantes, apenas 5 estão localizados no perímetro urbano da Sede de Sobral<sup>77</sup>: I) Sistema de Infraestrutura Verde e Azul<sup>78</sup>, em diversos bairros do município; II) Ponte sobre o Rio Acaraú (conectando o bairro Jerônimo de Medeiros Prado ao bairro Antônio Carlos Belchior) e Parque Linear do Riacho Pajeú; III) Parque das Aves<sup>79</sup>, entre os bairros Várzea Grande e Antônio Carlos Belchior; IV) Projeto de Recuperação Ambiental no bairro Novo Recanto; V) Distrito Industrial (SEUMA, 2020, pp. 191-227).

## ***2.8 Contexto político recente***

Sem dúvida, a eleição de Cid Gomes em 1996 abriu espaço para um novo ciclo político-administrativo no município. Três de seus secretários municipais assumiram a Prefeitura de Sobral: Leônidas Cristino (2005-2010), Clodoveu Arruda (2011-2016) e Ivo Gomes (2017-2024).

Porém, o projeto e as alianças iniciados a partir de sua gestão municipal (1997-2004) não se resumiram a Sobral. Em 2006, Cid elegeu-se governador do Ceará, tendo como vice Francisco Pinheiro (PT). Em 2014, indicou para sua sucessão Camilo Santana<sup>80</sup> (PT) e Izolda

---

<sup>76</sup> Dois dos planos possuem prioridade 1 (com obrigação legal de implementação): a Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e o Código Ambiental Municipal. Já os quatro planos com prioridade 2 são: Plano de Desenvolvimento Socioeconômico; Plano Municipal de Turismo e Salvaguarda do Patrimônio; Plano Municipal de Arborização Urbana Ampliado para os Distritos; e Plano de Rotas da Infância e Percursos Escolares (SEUMA, 2020).

<sup>77</sup> Os demais projetos estruturantes contemplam: I) Acessibilidade nos Distritos; II) Pólo Logístico e Porto Seco; III) Requalificação do Acesso ao Distrito de Jaibas e ampliação do perímetro irrigado; IV) Requalificação Urbana e Arquitetônica da Feira do Apazível; V) Requalificação Urbanística do Açude em Jordão (SEUMA, 2020, pp. 191-227).

<sup>78</sup> Algo semelhante foi previsto no PDP.

<sup>79</sup> Também previsto no PDP.

<sup>80</sup> Engenheiro agrônomo, atuou como titular das Secretarias do Desenvolvimento Agrário (2007-2010) e das Cidades (2011-2014) nos governos de Cid Gomes. De 2015 a 2022, foi governador do Ceará. Em 2022, elegeu-se senador. Em janeiro de 2023, assumiu como titular do Ministério da Educação.

Cela<sup>81</sup> (então no PROS<sup>82</sup>), eleitos respectivamente governador e vice-governadora. Em 2018, a chapa foi reeleita com 79,96% dos votos válidos.

A aliança firmada em 1996, entre o grupo liderado por Cid e o PT, também veio a se repetir no âmbito nacional. Por meio dela, tanto Leônidas quanto o próprio Cid assumiram pastas nos governos da presidenta Dilma – o primeiro como ministro-chefe da Secretaria Nacional de Portos (2011-2013), e o segundo como ministro da Educação (2015).

Em 2022, contudo, tanto o PT quanto o PDT (atual partido de Cid) decidiram lançar candidaturas ao Governo do Ceará. Na ocasião, Cid afirmou que não apoiaria nenhum dos candidatos, em um gesto que buscava preservar a aliança em um eventual segundo turno. Porém, Elmano de Freitas (PT) foi eleito governador ainda no primeiro turno, com o apoio de Lula, Camilo e Izolda. Ainda que Cid continue defendendo<sup>83</sup> a manutenção da aliança com o PT, da qual se diz “patrono”<sup>84</sup>, o cenário permanece indefinido. Enquanto esta dissertação é finalizada, lideranças do PDT compõem o secretariado do governador Elmano, sem que haja, porém, uma deliberação do diretório estadual deste partido. Também não se sabe a força de Cid frente a essa nova configuração política no cenário estadual.

Em Sobral, Cid Gomes ainda desempenha um papel protagonista, e PT e PDT permanecem aliados. Ressalta-se que, ao contrário da participação que o partido chegou a ter na gestão municipal de Cid, o secretariado do primeiro mandato de Ivo (2017-2020) não contou com nomes do PT. No segundo mandato de Ivo (2021-2024), o partido vem comandando a Secretaria de Direitos Humanos e Assistência Social.

Nota-se ainda outra diferença. Se os governos de Cid, Leônidas e Veveu (durante o primeiro mandato) conviveram com uma Câmara composta quase totalmente por aliados, essa configuração teve uma guinada no segundo mandato de Clodoveu Arruda. Embora o prefeito Ivo Gomes tenha conseguido restabelecer a maioria na Câmara Municipal<sup>85</sup>, a oposição – sob a liderança do deputado federal Moses Rodrigues – ainda possui parte importante dos assentos na Casa. Assim, a configuração política vigente evidentemente já é outra: o grupo político que governa Sobral continua sobressaindo, mas não detém mais as condições políticas outrora tão confortáveis.

---

<sup>81</sup> Foi secretária de Educação de Sobral (2004-2006) durante os governos de Cid Gomes e Leônidas Cristino. De 2007 a 2014, foi secretária de Educação do Ceará. De 2015 a março de 2022 foi vice-governadora do Ceará, assumindo o Governo do Estado de abril a dezembro de 2022.

<sup>82</sup> Legenda que abrigou o grupo Ferreira Gomes entre 2013 e 2015. Em 2018, Izolda disputou a reeleição pelo PDT, desfilando-se da sigla em julho de 2022.

<sup>83</sup> Ver O POVO (2023).

<sup>84</sup> Expressão do próprio Cid (O POVO, 2022).

<sup>85</sup> Segundo o líder do governo na Câmara, vereador Roque Hudson (PDT), o prefeito Ivo Gomes tem hoje 12 parlamentares em sua base.

### 3. LIMITES E CONTRADIÇÕES

#### 3.1 *Disputas em torno do PDP*

No dizer de Harvey (1982), o “processo de criação do espaço é cheio de contradições e tensões, e (...) as relações de classes nas sociedades capitalistas geram inevitavelmente fortes conflitos e correntes cruzadas”.

A cidade, portanto, está permanentemente em disputa. De acordo com as características de cada cidade, mudam as configurações dessas disputas, os atores nelas envolvidos e as arenas onde elas se dão, a forma como os conflitos são travados e mediados, a maneira como as contradições manifestam-se e são absorvidas, entre outros aspectos. Assim, a forma como isso se traduz – institucional e territorialmente – também varia.

O processo de elaboração de um plano diretor compõe-se de várias etapas e pode culminar em diversos produtos (mapas, zoneamentos, códigos de obras e posturas etc). Mas é por meio de uma lei municipal que esse processo se traduz institucionalmente. Assim, a Câmara Municipal é uma das arenas em que o PD pode ser discutido – e disputado – de diversas maneiras. Nesse sentido, é evidente que as decisões tomadas por agentes políticos serão guiadas por interesses políticos, embora outros interesses – pessoais, por exemplo – também costumem mover essas decisões.

Mas a aprovação da lei municipal é apenas a etapa final do processo de elaboração de um plano diretor. Antes disso, são realizados diagnósticos, debates, audiências públicas etc. Porém, muitas vezes esses momentos acabam sendo mera formalidade, em que o poder público convoca a população apenas para montar um cenário que dê um verniz de participação popular – a qual nem sempre se concretiza – à ratificação de certas decisões.

Referindo-se a Catanduva, cidade média do estado de São Paulo, Santoro (2012, p. 241) afirma que alguns planos são concebidos com participação popular, havendo, no entanto, “dificuldade de operacionalizar uma gestão participativa”. Isto é, esse “processo democrático” não consegue ser “incorporado à gestão cotidiana da política urbana”.

No caso do PDP de Sobral, como vimos, embora os momentos de participação popular tenham contribuído com a construção de um diagnóstico da realidade municipal, não é possível afirmar que eles consistiram em um espaço de disputa efetiva do plano diretor, na medida em que foi uma etapa sem contestações. Além disso, cabe mencionar que não havia na época – e continua não havendo – em Sobral movimentos sociais e entidades com atuação exclusivamente em torno da reforma urbana.

Por outro lado, sempre participaram do Conselho Municipal do Plano Diretor representantes de entidades como o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará (SINDUSCON), o Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI), a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Sobral (CDL), a Associação Comercial e Industrial de Sobral (ACIS), entre outras.

Para Villaça (2005, p. 54), esses debates

São de natureza política, convocados para expor o poder público a pressões de grupos da sociedade organizada. Os debates deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira, a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria.

Assim, enquanto setores do mercado que compartilham certos interesses econômicos atuam de maneira organizada, os setores populares estão desarticulados institucionalmente. Segundo Villaça (2005, p. 54), se as camadas de baixa renda não participam desses debates, “é porque o assunto não diz respeito aos seus interesses, aos seus problemas”. Ou seja, há uma descrença devido ao fato de que historicamente o Plano Diretor não esteve na agenda dos movimentos por reforma urbana, “que nunca nutriram esperanças de solução de seus problemas a partir dessa área tão tecnicizada e distante de suas necessidades imediatas e prementes” (VILLAÇA, 2012, p. 176).

Além disso, também vimos que praticamente não houve disputa na Câmara Municipal durante a aprovação do PDP de 2008. Contudo, isso não quer dizer que o Plano Diretor de Sobral não tenha sido disputado. O que ocorreu foi um processo menos usual de disputa – não durante a elaboração do PDP, mas sim *a posteriori*, desestruturando-o por meio de uma série de alterações, propostas de forma sistemática pela própria gestão municipal.

Esse processo apresenta semelhanças com um fenômeno descrito por Paula Santoro (2012, 2014) a partir da análise da legislação territorial de 100 municípios no estado de São Paulo. Para a autora,

A estratégia do mercado imobiliário voltada ao crescimento em extensão física ganhou novas tipologias e colaborou mais ainda para uma estrutura difusa de cidade, cuja implantação parece não enfrentar resistências por parte do planejamento, que mantém uma forte permissividade em torno da expansão urbana, com perímetros flexibilizados *on demand* (“sob demanda”), orientados pela lógica do mercado imobiliário. (...) As leis que definem perímetro urbano são modificadas caso a caso

(tanto para construção de habitação de interesse social quanto para loteamentos fechados ou outras tipologias), sem exigir que sejam previamente elaborados diagnósticos mostrando para onde se quer crescer, com objetivos, diretrizes, ações (SANTORO, 2014, pp. 181-2).

Além do perímetro urbano flexibilizado sob demanda e da previsão de loteamentos fechados na legislação municipal, também vimos que houve alterações em outros dispositivos legais, notadamente no uso e ocupação do solo e em parâmetros construtivos.

Assim, em um primeiro momento da sua vigência, o PDP de 2008 é disputado pela própria gestão municipal, por meio das alterações em série que absorveram as demandas do mercado imobiliário já mencionadas. Em seguida, a gestão municipal tenta restabelecer as diretrizes apontadas pelo PDP. Nesse segundo momento, é o Legislativo que o disputa, rechaçando as tentativas de redução do perímetro urbano defendidas pela Prefeitura.

Sobre a conjuntura política naquela ocasião, o vereador Roque Hudson Pontes<sup>86</sup> (PDT) relata que o ex-prefeito Clodoveu Arruda teve maioria na Câmara durante parte de seu governo. Contudo, o edil rememora que

Em 2015, (...) houve um movimento. Me recordo, na época eu estive na sala do chefe de gabinete [do prefeito]. Tinha 8 vereadores dentro da sala, conversando numa boa. No outro dia, nós tomamos conhecimento que os vereadores tinham ido para outra base política. Dos 8, acho que 6. De forma que o outro grupo político ficou com maioria na Câmara, e o prefeito não tinha mais a maioria na Câmara<sup>87</sup>.

Após a desaprovação da proposta de 2015, a gestão municipal – por meio da Secretaria de Urbanismo e da Procuradoria Geral do Município – realizou negociações com vereadores da oposição, buscando um entendimento que viabilizasse a aprovação de um novo projeto de lei.

Assim, o projeto apresentado em 2016 – propondo a redução do perímetro urbano em uma região enquanto o expandia em outras – incluiu reivindicações dos parlamentares. Roque Hudson menciona que

Teve um vereador que pediu pra aumentar esse perímetro urbano ali para o lado [da cidade] de Groáfras. (...) Eu me recordo que à época houve essa modificação para contemplar esse pedido que foi feito por esse representante da Casa Legislativa. Então é uma questão que é discutida tecnicamente, e tem também as questões de cunho político para que você possa aprovar uma lei dessa natureza<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Advogado e professor, atuou como procurador geral-adjunto de Sobral de 2013 a 2016. Em 2020, foi eleito para o seu primeiro mandato, assumindo em junho de 2021 a liderança do governo Ivo Gomes na Câmara Municipal.

<sup>87</sup> PONTES, Roque Hudson. Entrevista concedida ao autor em abril de 2023.

<sup>88</sup> PONTES, Roque Hudson. Entrevista concedida ao autor em abril de 2023.

Ainda assim, como vimos, a proposta de 2016 não foi aprovada.

Em que pesem as negociações realizadas pela gestão municipal, entendemos que alguns fatores contribuíram para que a redução do perímetro urbano fosse aprovada apenas em 2017.

Um deles foi a conjuntura naquele fim de gestão, tanto pelas condições políticas desfavoráveis<sup>89</sup> ao Executivo, quanto pelo pouco tempo para a aprovação, tendo em vista que a segunda proposta de redução foi submetida à Câmara Municipal em novembro de 2016. Com isso, a proposta de 2017 teve a seu favor uma configuração política caracterizada por uma nova gestão municipal e uma nova legislatura.

Outro aspecto – que certamente pesou um pouco menos, mas ainda assim é relevante – deve-se ao fato de que a proposta de 2017 previa apenas a redução do perímetro urbano, deixando o zoneamento para outra etapa, concretizada no ano seguinte.

Podemos, então, propor uma síntese dos momentos relacionados ao planejamento urbano ocorridos na cidade de Sobral após a aprovação do PDP de 2008, conforme apresentado na Tabela 17.

**Tabela 17** - Planejamento urbano pós-PDP em Sobral

Período	Gestão	Ano	Fato	Dispositivo legal
Desestruturação das diretrizes do PDP (2008-2014)	Leônidas Cristino (PSB) 2º mandato	2008	Aprovação do Plano Diretor Participativo	LC nº 28, de 15 de dezembro de 2008
		2010	Primeira ampliação do perímetro urbano	LC nº 33, de 15 de dezembro de 2010
	Clodoveu Arruda (PT) 1º mandato	2012	Segunda ampliação do perímetro urbano	LC nº 35, de 13 de julho de 2012
	Clodoveu Arruda (PT) 2º mandato	2013	Alteração no zoneamento urbano e no parcelamento, uso e ocupação do solo	LC nº 37, de 24 de janeiro de 2013
		2014	Terceira ampliação do perímetro urbano	LC nº 41, de 11 de agosto de 2014
Tentativa de retomada das diretrizes do PDP (2014-2016)	Clodoveu Arruda (PT) 2º mandato	2014	Estudos para redução do perímetro urbano e revisão da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo	-
		2015	Primeira proposta de redução do perímetro urbano, desaprovada pela Câmara	-
		2016	Segunda proposta de redução do perímetro urbano	-
Retomada das diretrizes do PDP (2017-2018)	Ivo Gomes (PDT) 1º mandato	2017	Redução do perímetro urbano	LC nº 56, de 06 de dezembro de 2017
		2018	Revisão do zoneamento urbano	LC nº 60, de 18 de julho de 2018

**Elaboração:** Autor (2023).

<sup>89</sup> O vereador Roque Hudson conjectura: “Às vezes o fato de você derrotar o prefeito num projeto dessa magnitude é algo importante pra quem milita em outro grupo político ou quem milita na oposição. Não sei se foi o que aconteceu nesse caso em 2015”.

### 3.2 Reflexões sobre a autoaplicabilidade do PDP

Também entendemos que dois fatores possibilitaram que a aprovação do PDP tenha se dado de forma tão “tranquila”. Primeiramente, como já vimos, a hegemonia política do governo no Legislativo; em segundo lugar, a inocuidade de sua lei de criação – de tão tímida, a lei era pouco propícia a contendas. No dizer de Santoro *et al.* (2006, p. 19), “um plano que remete a uma série de outras leis está apenas adiando o enfrentamento de conflitos”.

Assim, ainda que pareça mais cômoda a ideia de um plano diretor perfeito, que foi desestruturado e, por essa razão, não entregou os resultados prometidos, não foi o que se verificou no caso de Sobral.

Como mencionado, a administração municipal deixou pendentes de regulamentação uma série de diretrizes e políticas setoriais, bem como os instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade.

Enquanto nos países industrializados os instrumentos urbanísticos surgiram no pós-guerra, como forma de promover, no âmbito urbanístico, o modelo político-econômico em torno do qual se estruturou o Estado de bem-estar social e “mediar os interesses do capital face ao bem público urbano”; no Brasil, esses instrumentos surgiram como

Uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance. Aqui, trata-se de reverter *a posteriori* um processo histórico-estrutural de segregação espacial, o que significaria, em essência, dar ao Estado a capacidade de enfrentar os privilégios urbanos adquiridos pelas classes dominantes ao longo de sua hegemônica atuação histórica de 500 anos. (...) Tais instrumentos só poderão ter alguma eficácia se houver, ao mesmo tempo em que são criados, uma vontade política muito determinada no sentido de promover a reversão do quadro de desigualdade urbana em que vivemos, enfrentando portanto os poderosos interesses que hegemonizam hoje a produção do espaço urbano. Sem essa vontade política, que implica em políticas de governo claramente dispostas a enfrentar os privilégios das classes dominantes, os instrumentos urbanísticos podem servir apenas como uma maquiagem demagógica sem muito poder para mudar o quadro urbano brasileiro (FERREIRA, 2003).

Assim, se a transformação do espaço urbano por meio da aplicação de tais instrumentos demanda essa vontade política que o autor menciona, o que dizer então das situações em que tais instrumentos sequer foram regulamentados? Evidentemente a simples regulamentação

dessa legislação não garante que ela seja cumprida, tampouco garante sua incidência no espaço urbano. Ainda assim, entendemos que há uma distância considerável entre os municípios que possuem legislação e os que não possuem.

No caso do PDP de 2008, esses instrumentos são apenas citados, deixando sua regulamentação para legislação específica a ser aprovada posteriormente. No entanto, não houve essa regulamentação, nem foram definidos prazos ou perímetros para sua aplicação (ROCHA *et al.*, 2021). Isso impossibilitou a incidência sobre propriedades urbanas que não cumprem sua função social, o que pode ser sugerido pela expressiva quantidade de vazios urbanos e de parcelamentos vazios ou subutilizados existentes em Sobral. Assim, a autoaplicabilidade do Plano foi comprometida.

Referindo-se ao caso de um plano diretor de Sorocaba, em São Paulo, a autora diz ainda que ele é autoaplicável quanto ao “zoneamento e à permissão de loteamentos urbanos em áreas antes demarcadas como rurais”, mas não é autoaplicável “em relação aos instrumentos que trabalham para a definição e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade” (SANTORO *et al.*, 2006, p. 19).

O PDP de Sobral, por sua vez, apesar de inócuo na maioria de seus aspectos, foi inicialmente um entrave a alguns interesses do mercado imobiliário. Seu perímetro urbano – definido a partir de um ideal de cidade compacta, em consonância com Estatuto da Cidade – inviabilizava o parcelamento de terras localizadas em áreas até então rurais. No entanto, como visto, as alterações no perímetro urbano surgiram como reação a isso.

Portanto, apesar de não ser autoaplicável, o PDP apresentava pontos importantes que poderiam incidir sobre o espaço urbano, os quais foram desestruturados com as alterações no perímetro urbano e em outros aspectos da legislação municipal.

### ***3.3 Segregação residencial***

Diretamente relacionada às duas seções anteriores – tanto às disputas em torno do PDP quanto à autoaplicabilidade deste – está a segregação residencial.

Para Villaça (2001, p. 142), “segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole”.

Para analisarmos os impactos do PDP sobre a segregação residencial no município de Sobral, é necessária uma comparação entre o diagnóstico da expansão urbana com que o PDP

trabalhou e a expansão efetivamente concretizada durante a vigência do PDP – ou seja, como o PDP se traduziu na produção do espaço urbano.

Como mencionado, o diagnóstico do PDP trabalhou com três principais vetores de expansão: o primeiro na margem direita do Rio Acaraú; o segundo, em direção à Serra da Meruoca; e o terceiro, em direção ao município de Massapê (SPLAM, 2007).

No entanto, após a aprovação do PDP, apenas dois desses vetores – em direção à Serra da Meruoca e em direção a Massapê – consolidaram-se, representando uma expansão da cidade nessas direções. Já o primeiro vetor – ao sul da cidade, na margem direita do Rio Acaraú – não foi explorado pelo mercado imobiliário.

Ao noroeste de Sobral, em direção à Serra da Meruoca, alguns loteamentos foram aprovados após as alterações no perímetro urbano, como o Granville, em 2013, e o Moradas, em 2015. Na mesma direção (em região já pertencente ao perímetro urbano do PDP de 2008), foi construído, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Residencial Nova Caiçara, cujas unidades habitacionais foram entregues entre 2014 e 2016, sobre o qual faremos alguns comentários adiante.

Ao norte de Sobral, em direção a Massapê, foi aprovado em 2015 o loteamento Conviver.

Além disso, loteamentos anteriormente aprovados também passaram a ser efetivamente ocupados. Em direção à Serra da Meruoca, verificou-se a ocupação dos loteamentos Moradas do Planalto I e II, que deram origem ao bairro Renato Parente. Freitas (2019, p. 141) registra que o ápice do crescimento imobiliário neste bairro ocorreu por volta de 2014.

Em direção a Massapê, essa expansão deu-se com os loteamentos Moradas dos Ventos I e II (aprovados em 2009 e 2011, respectivamente), localizados no Bairro Dr. Juvêncio de Andrade.

Por outro lado, verificou-se, ao leste da cidade, o surgimento de outro vetor de expansão, não previsto pelo PDP, com a aprovação dos loteamentos Moradas da Boa Vizinhança I e II (em 2011 e 2014, respectivamente). Totalizando mais de 5200 lotes, o empreendimento foi aprovado em área incorporada ao perímetro urbano após o PDP, conforme mencionado, no então Bairro das Nações (posteriormente denominado bairro Antônio Carlos Belchior).

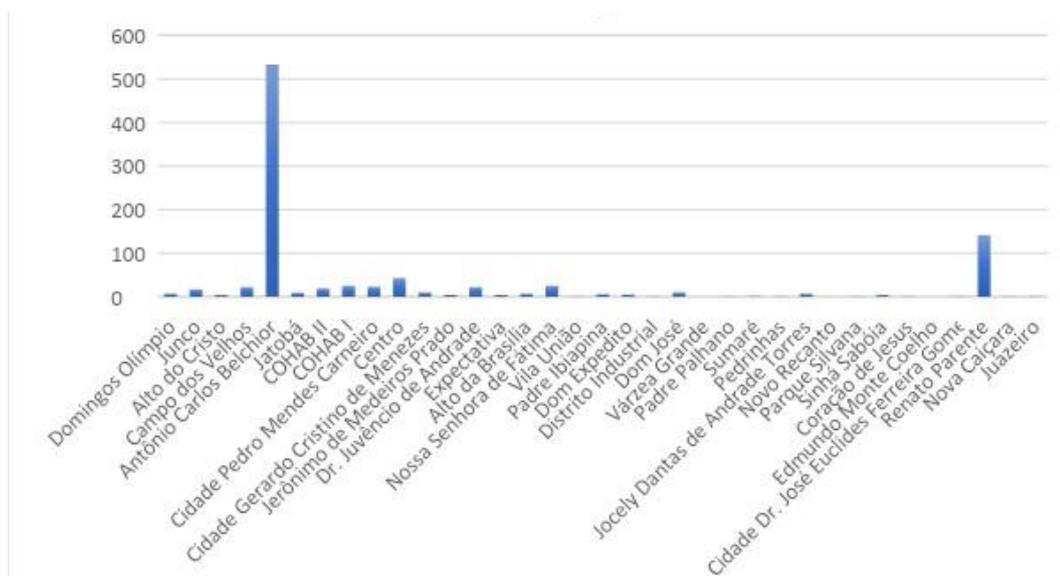
A Figura 05 traz essa expansão urbana. A imagem da esquerda mostra a região no ano de 2010, quando da incorporação da área ao perímetro urbano, enquanto a imagem da direita apresenta essa região em 2021.

**Figura 05** - Expansão urbana no Bairro Antônio Carlos Belchior (2010-2021)

Fonte: Google Earth (2023).

Marcado predominantemente por casas de médio e alto padrão, o bairro consolidou um terceiro vetor de expansão.

O Gráfico 10 mostra os alvarás de construção emitidos pela gestão municipal em 2019.

**Gráfico 10** - Alvarás de construção emitidos em Sobral (2019)

Fonte: SEUMA (2020)

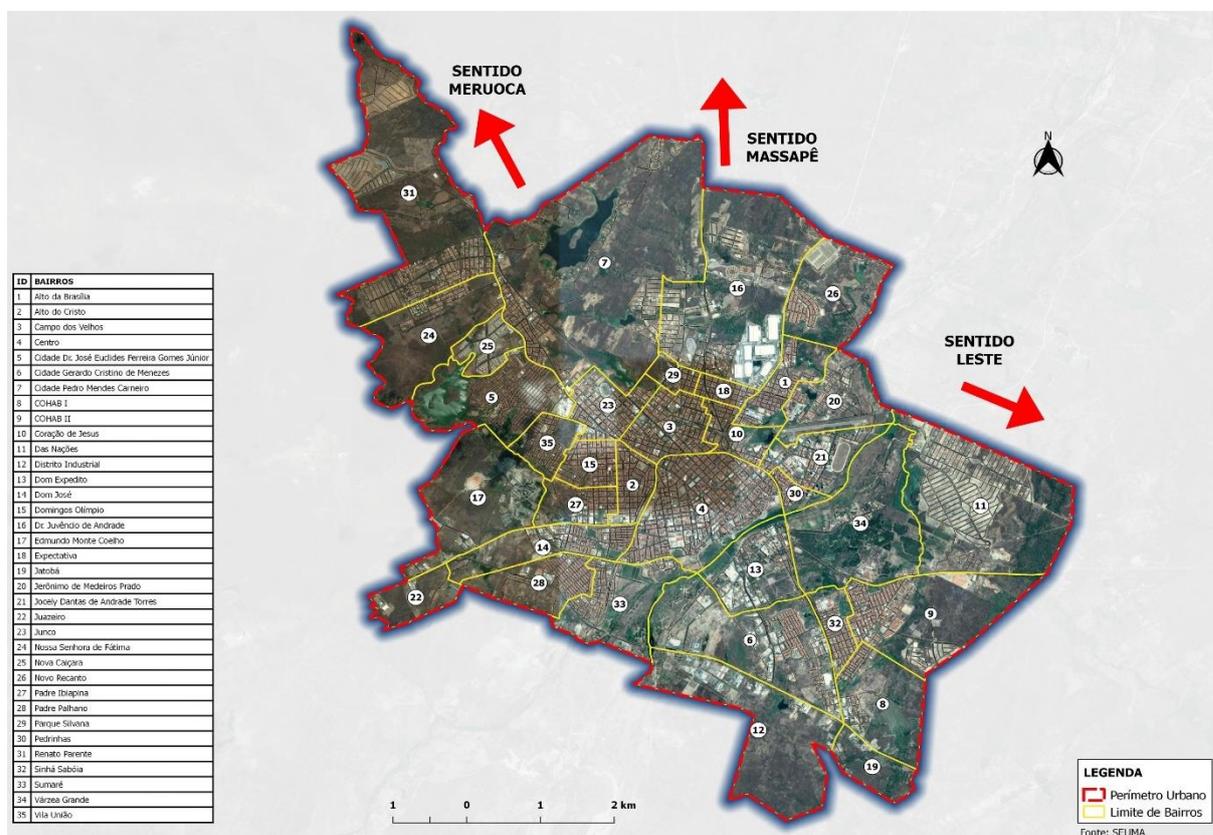
Dos 826 alvarás de construção emitidos naquele ano, 533 foram referentes ao bairro Antônio Carlos Belchior. Para os bairros Renato Parente e Nossa Senhora de Fátima, ambos no vetor da Serra da Meruoca, foram emitidos respectivamente 141 e 25 alvarás. No vetor em direção a Massapê, nos bairros Cidade Pedro Mendes Carneiro e Dr. Juvêncio Andrade, foram emitidos respectivamente 23 e 22 alvarás (SEUMA, 2020, p. 78).

Alguns fatores ocasionaram o protagonismo do bairro Antônio Carlos Belchior no mercado imobiliário de Sobral em detrimento do bairro Renato Parente. Um deles deveu-se ao fato de que os imóveis construídos no bairro Renato Parente deixaram de ser compatíveis com o preço máximo contemplado pelo financiamento por meio do MCMV, em parte pela valorização dos lotes (que fez com que seu preço subisse consideravelmente), em parte pelos custos para fazer frente ao padrão construtivo exigido pelo perfil dos interessados. Enquanto isso, o bairro Antônio Carlos Belchior apresentava outro perfil de imóveis, com residências de dois quartos construídas em lotes menores, viabilizando, assim, o financiamento pelo programa (FREITAS, 2019, pp. 141-2).

Além disso, como vimos, o Plano de Ação elaborado durante o processo de revisão do Plano Diretor (em andamento desde 2020) apresentou dez projetos estruturantes, dos quais cinco estão localizados no perímetro urbano da Sede de Sobral. Desses cinco, dois estão localizados no bairro Antônio Carlos Belchior.

Com isso, podemos representar no Mapa 29 os vetores de expansão existentes em Sobral ao fim do horizonte estipulado para o PDP.

**Mapa 29 - Vetores de expansão em Sobral após o PDP**



**Fonte:** Adaptado de SEUMA (2020).

Como já mencionado, o atraso do Censo de 2022 impossibilitou que se traçasse um perfil econômico mais preciso dos moradores das áreas localizadas nesse vetores de expansão. Ainda assim, podemos fazer alguns apontamentos.

Entre 2014 e 2016, foram entregues 3.364 unidades habitacionais do empreendimento Orgulho Tropical, conhecido popularmente como Residencial Nova Caiçara. Localizado no vetor de expansão rumo à Serra da Meruoca, o empreendimento é, na verdade, composto por três residenciais. Com investimento total de R\$ 198.476.000,00, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, o projeto contou com aporte do governo estadual no valor de R\$ 10.111.800,00 e tornou-se o maior empreendimento habitacional do interior do Ceará.

A Prefeitura escolheu o terreno para a implantação do empreendimento, adquirido de particulares em 2011 (FREITAS, 2019, pp. 144-5). Localizado entre dois bairros (Nossa Senhora de Fátima e Cidade Dr. José Euclides F. Gomes Júnior), o Nova Caiçara também confina com o bairro Cidade Pedro Mendes Carneiro, separado deste por uma avenida, e está a aproximadamente um quilômetro do bairro Renato Parente.

Também coube à gestão municipal fazer o cadastro das pessoas interessadas. Pelos critérios adotados, tiveram preferência

Famílias em situação de risco; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias das quais façam parte pessoas com deficiência, idosos e crianças; famílias de menor renda; com maior tempo de moradia em Sobral; além da territorialidade, usada como critério de desempate. Dessa forma, os contemplados são famílias com renda mensal de até três salários mínimos e que moravam em situação de aluguel ou de cômodo/imóvel cedido. A maior parte dos apartamentos tem de 3 a 5 moradores, totalizando uma população superior a 10 mil pessoas, ou seja, a implantação do conjunto promoveu um verdadeiro reordenamento populacional interno em Sobral, com mais de 5% dos habitantes da área urbana sendo realocada naquele empreendimento (FREITAS 2019, p. 146).

O bairro Nova Caiçara é bem atendido por infraestrutura básica de água, esgoto e energia, apresentando escolas e áreas de esporte e lazer. Além disso, o bairro apresenta importantes conexões viárias por meio da Avenida John Sanford, da Estação do VLT e dos ônibus do Transporte Urbano de Sobral (TranSol), administrado pela Prefeitura.

O Mapa 30 mostra o bairro Nova Caiçara.



O loteamento Morada dos Ventos, por exemplo, “possui lotes de 250 m<sup>2</sup>, onde o perfil das residências existentes no local se destaca na cidade, com expressiva quantidade de mansões”<sup>90</sup> (RODRIGUES, 2012, p. 58).

Nos bairros Renato Parente e Nossa Senhora de Fátima, observa-se a presença de mansões que ocupam áreas de 500 m<sup>2</sup> e 750 m<sup>2</sup> e de condomínios residenciais fechados. Rodrigues (2012, p. 88) registra que, em um desses condomínios, “os lotes foram vendidos com as residências já construídas, como foi o caso do Condomínio Residencial Millano”, enquanto em outro “os lotes foram comercializados ‘nus’, ou seja, a construção do imóvel é por conta de quem adquiriu o lote, fato que ocorreu no Living Spaces”.

#### O bairro Renato Parente

É um dos que mais se expande e materializa novas formas de consumo e recortes do solo urbano, alimentando investidores e degradando novos espaços de natureza, uma vez que o mesmo está aos “pés” da Serra da Meruoca o que instiga os novos residentes a ter contato mais “íntimo” com a natureza. Pesa como fator que acelera os processos de edificação e mercantilização do solo urbano deste bairro a sua localização, uma vez que possibilita aos futuros moradores um residir mais saudável nos limites verdes da cidade expandida e segregada materialmente. A valorização acelerada cria padrões comportamentais típicos, expressos pelas condições de segregação de acesso e uso do solo; uma vez os valores cobrados pelas glebas serem exorbitantes; além da padronização arquitetônica, o que revela as condições sociais e salariais dos seus moradores (LIMA, 2014, p. 53).

Mais uma vez é notória a presença do componente do preço da terra-localização que Villaça (2012, p. 38) chama de preço de monopólio.

Salienta-se também que parte dos empreendimentos mencionados deu-se numa região cuja tipologia ainda hoje é notoriamente rural, como o empreendimento Granville, definido pela própria incorporadora como um “loteamento fechado”.

A Figura 06 mostra o empreendimento Granville, localizado no sopé da Serra da Meruoca.

---

<sup>90</sup> Segundo Rodrigues (2012, p. 58), o termo “mansões” foi adotado por promotores imobiliários locais para se referir a residências com mais de sete cômodos, a maioria das quais com piscinas.

**Figura 06** - Empreendimento no sopé da Serra da Meruoca (2022)



Fonte: Google Earth (2022)

Com lotes a partir de 525 m<sup>2</sup>, é um claro exemplo de empreendimento destinado às classes dominantes. Ainda assim, devido ao seu baixo percentual de ocupação, trata-se de uma área com infraestrutura ociosa.

Para Maricato (2021, p. 21), “em muitas cidades [brasileiras] o loteamento fechado também contribuiu com a dispersão urbana e com a negação do direito à cidade”. Em Sobral, essa tipologia foi prevista na legislação municipal em 2013, quatro anos antes da Lei Federal 13.465/2017.

A implantação de loteamentos distantes das áreas centrais também vai na contramão do ideal de cidade compacta proposto pelo PDP, na medida em que cria uma urbanização dispersa. Além de transferir para o poder público o ônus dos investimentos necessários à expansão da infraestrutura, esse fenômeno gera inúmeros vazios urbanos – muitas vezes visando, deliberadamente, à especulação imobiliária.

Sobre isso, o Art. 5º da lei de criação do PDP menciona explicitamente como uma das diretrizes da política urbana de Sobral o controle da retenção especulativa de imóveis urbanos (SOBRAL, 2008). Além disso, segundo o Estatuto da Cidade, evitar a retenção especulativa de imóveis urbanos é não apenas um direito, mas uma obrigação dos municípios.

Parece haver em Sobral um fenômeno descrito por Santoro (2012, p. 336). Segundo a autora, forma-se em muitos municípios, com a anuência do Estado, uma concordância em torno

da ideia de que a privatização de espaços públicos deve ser aceita, desde que regrada. A esse fenômeno, a autora se refere como

Uma ‘máquina da privatização’ do espaço. (...) Não há um projeto urbano que objetive a construção de ‘pedaços de cidade’, pois o objetivo justamente não é construir cidades ou cidadania, mas pontos de atração viabilizados pela mobilidade inter-regional rápida e dispersos no território (SANTORO, 2012, p. 336).

Assim, percebe-se que, com exceção do Residencial Nova Caiçara, os vetores de expansão do mercado imobiliário – ou seja, da cidade formal – não estão destinados aos mais pobres. A estes, cabem os espaços desvalorizados, sem infraestrutura, muitas vezes em áreas de risco. Em suma, a cidade informal. Assim, nota-se que a questão da terra continua alimentando “a profunda desigualdade (...) e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico” (MARICATO, 2014, pp. 183-4).

Além dos problemas causados em virtude do alargamento do perímetro urbano, as alterações no zoneamento também provocaram distorções. À medida que se ampliava o perímetro urbano, eram feitos ajustes no zoneamento a fim de contemplar as áreas acrescidas. Com isso, os usos permitidos nas zonas não avançaram, continuando imprecisos e sem definições específicas das atividades. Isso dificultou, por exemplo, a instalação de certos empreendimentos comerciais na cidade, visto que na maioria das zonas só estavam permitidos empreendimentos de pequeno porte e de caráter local, com até 80 m<sup>2</sup>, contrapondo-se à dinâmica de uma cidade que carecia de despolarização e multifuncionalidade em seus bairros (SOBRAL, 2018a, pp. 38-9).

Com isso, tais alterações

Acabaram por tornar o espaço urbano de Sobral retalhado em suas dimensões. Esse tipo divisão de zonas baseado nos usos e nas densidades é conservadora e funcionalista, acabando por promover um território funcionalmente monótono, aumentando as distâncias a serem percorridas, segregando os espaços sociais e, por fim, ampliando a sensação de insegurança na população (SOBRAL, 2018a, pp. 38-9).

Desse modo, buscando uma política mais compatível com a realidade de Sobral, a SEUMA promoveu em 2018 o processo de revisão do zoneamento urbano, como mencionado no capítulo anterior.

Ainda assim, apesar dos investimentos e das políticas implementados pela Prefeitura, corrigir as distorções decorrentes do processo histórico de produção do espaço urbano de Sobral aqui mencionadas demandará outro longo processo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Paradoxalmente, as condições políticas em torno das quais o PDP foi aprovado tornaram-no uma peça em certa medida inócua, no que diz respeito à garantia da função social da propriedade urbana. Apesar de não haver oposição ao prefeito Leônidas na Câmara Municipal em 2008, no momento da aprovação do PDP, a implantação de um plano diretor que explicitasse conflitos sociais e urbanos poderia provocar desgastes à gestão municipal. Acreditamos que foi em torno dessa lógica – da conciliação como um fim em si – que se deu a aprovação do Plano.

Dessa maneira, por mais “bem-intencionadas” – usando novamente uma expressão de Villaça (1999, p. 221) – que fossem as ideias trazidas pelas diretrizes do PDP, sua autoaplicabilidade foi limitada desde o início. Ainda assim, mesmo até certo ponto inócua, o PDP trouxe um perímetro urbano que incomodou os interesses do mercado imobiliário. Como reação a isso, surgem as alterações de 2010, 2012 e 2014.

Percebem-se, assim, dois descompassos no PDP de 2008. O primeiro corresponde à distância entre o plano elaborado (aqui entendido como as diretrizes que o constituíram) e o plano aprovado (isto é, a LC nº 28/2008, pouco autoaplicável). O segundo refere-se à disparidade entre a legislação aprovada em 2008 e a legislação em 2014 (após uma série de alterações, notadamente no que diz respeito ao perímetro urbano). A contradição é patente: o ideal de cidade compacta proposto deu lugar, na prática, a uma urbanização dispersa.

Assim, tomando o Plano Diretor de 2008 como um “pacto social”, no dizer de Ferreira (2003), entendemos que as alterações na legislação urbanística consistiram em uma violação a esse pacto, na medida em que contrariaram as diretrizes estabelecidas pelo PDP.

Durante o segundo mandato do prefeito Clodoveu Arruda (2013-2016), buscou-se a retomada das diretrizes do PDP de 2008. Entretanto, as tentativas empreendidas pela gestão municipal não tiveram êxito.

Dessa maneira, a forma como o Legislativo atuou nesse processo nos permite observar determinados interesses que se manifestaram naquele momento, a partir dos quais podemos fazer alguns questionamentos.

Um desses interesses pode ser visualizado se considerarmos a desaprovação da proposta de redução do perímetro urbano de 2015 como uma tentativa da oposição de obter dividendos políticos por meio da imposição de uma derrota ao Executivo.

Outro interesse pode ser observado a partir da atuação de parlamentares em defesa da inclusão de áreas privadas ao perímetro urbano municipal. A quem pertenciam ou pertencem

aquelas terras? Sabe-se que uma das áreas que seriam expandidas estava localizada no vetor em direção ao leste de Sobral, o mais recente da cidade. Outra área, ao sul de Sobral, estava em uma região que não corresponde a nenhum dos vetores de expansão verificados no momento. Neste caso, haveria interesse de agentes do mercado imobiliário em promover empreendimentos nessa região, estabelecendo, assim, um novo vetor?

Podemos pensar ainda em outro interesse em disputa: a própria produção do espaço urbano. Partindo do que Ferreira (2003) conjectura, isto é, presumindo que haja uma “vontade política” por parte da gestão municipal “no sentido de promover a reversão do quadro de desigualdade em que vivemos”, como essa vontade consegue fazer frente a um Legislativo refratário a ela? No caso de Sobral, vimos que o Legislativo foi claramente um entrave a essa vontade política do Executivo. Dessa maneira, já que os interesses dos vereadores não coincidiram com os da gestão municipal (no sentido de retomar o ideal de cidade compacta), quais interesses o Legislativo mirava?

Vimos que 13 municípios da RMS ainda não possuem planos diretores (e, portanto, não observam a obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade). Essa obrigatoriedade, aliás, também foi instituída na ditadura militar, quando houve uma produção numerosa e ineficaz de planos diretores (MARICATO, 2021, p 19; 2014, p. 56). Nesse sentido, fazemos coro à reflexão de Iacovini (2021): “pode uma lei”, o Estatuto da Cidade, “mudar o destino das cidades brasileiras”? No caso de Sobral, pode o PDP mudar o destino da cidade?

Se esta pesquisa se atém – de forma talvez excessivamente descritiva – à legislação, não é com o propósito de superestimá-la, tampouco por entendê-la como incontestável, mas sim para suscitar reflexões sobre seus limites. Entendemos que nem sempre as leis podem ser estáticas – sendo uma lei produto do conflito de interesses, ela refletirá justamente as concertações parciais, muitas vezes contraditórias, entre esses interesses. O que chama a atenção no caso de Sobral é o fato de as alterações na legislação municipal terem contrariado frontalmente as diretrizes propostas pelo PDP. Além disso, essas alterações deram-se em um curto espaço de tempo após a aprovação do plano.

Parece mais cômoda a ideia de um plano diretor perfeito, que foi desestruturado e, por essa razão, não entregou os resultados prometidos. Porém, não foi com ela que trabalhamos aqui. Vimos que o PDP aprovado já apresentava certos problemas antes mesmo das alterações aqui citadas. A pouca autoaplicabilidade do plano era um exemplo de limitação à sua efetividade.

Ainda assim, um plano autoaplicável, com os instrumentos do Estatuto da Cidade e políticas setoriais regulamentados, garantiria, por si só, os resultados prometidos? Como vimos,

isso estaria condicionado a uma vontade política do Executivo. Portanto, “não é por falta de leis e planos que as cidades brasileiras são como são” (MARICATO, 2021, p. 17).

No caso do PDP, como mencionado, percebe-se que em um primeiro momento de sua vigência (2008-2014) não houve essa “vontade política” – novamente recorrendo a Ferreira (2003) – por parte do Executivo. Pelo contrário, foi este que transgrediu o pacto em torno do qual o PDP foi aprovado. Em um segundo momento de sua vigência (2014-2016), o Executivo demonstrou haver essa disposição política, porém, não possuía mais condições políticas para sustentá-la.

Cabe ressaltar que, quando falamos nas medidas tomadas pelo Poder Executivo, Prefeitura, gestão municipal etc, referimo-nos também à participação de agentes específicos. Este trabalho não pretende pessoalizar o debate, mas é fato que os processos aqui abordados foram conduzidos por diversas pessoas. Acreditamos que isso também foi decisivo.

Assim, evidentemente não se pode aferir com precisão qual teria sido a incidência do PDP no espaço urbano de Sobral caso as alterações mencionadas no decorrer deste trabalho não tivessem sido efetuadas. Porém, vimos as consequências por elas trazidas: retenção especulativa de imóveis urbanos, produzindo vazios urbanos e parcelamentos subutilizados; alargamento do perímetro urbano, promovendo uma cidade menos compacta e acarretando maiores deslocamentos na cidade; aprovação de loteamentos fechados, gerando segregação residencial; entre outras contradições no espaço urbano.

De modo geral, percebe-se que tanto o PDDU quanto o PDP incidiram sobre o espaço urbano por meio de obras e intervenções que garantiram infraestrutura urbana, saneamento, requalificação de áreas ambientalmente degradadas e melhorias dos espaços públicos. No entanto, no que se refere ao controle do uso do solo, não se observou incidência considerável desses planos no sentido de garantir a função social da propriedade urbana. Pelo contrário, foram observadas as contradições já mencionadas.

Portanto, pode-se afirmar que a incidência de um plano diretor sobre o espaço urbano estará fortemente condicionada a fatores como a sua autoaplicabilidade, a vontade política por parte do Executivo Municipal e um contexto social e político que possibilite sua implementação.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa evidentemente não encerra as abordagens possíveis sobre o tema. Os resultados do Censo de 2022, por exemplo, abrirão outros caminhos e leituras. Além disso, a finalização da revisão do Plano Diretor de Sobral também trará outras reflexões.

Todos esses aspectos – e outros que certamente ainda surgirão – constituirão um enorme manancial a ser explorado. Esperamos que esta dissertação possa fornecer subsídios às pesquisas vindouras.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Paulo Rocha. **A cidade e o rio: produção do espaço urbano em Sobral**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2005.

ARAGÃO, Francisco Edilson Ponte. **A estruturação urbana de Sobral na segunda metade do século XX: a cidade para além do arco formado pelo rio e a ferrovia**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2014.

ALVES, Wellington Galvão. **Das experiências geográficas sobre o planejamento urbano à leitura dos planos diretores da cidade de Sobral-CE**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia). Universidade Estadual Vale do Acaraú. Sobral, 2022.

ALVES, Maria do Carmo. **Planejamento Urbano e Formação Territorial: Sobral e suas contradições**. Campinas: Edições Territorial, 2011.

CEARÁ. Secretaria das Cidades. “Relatório final”. In: **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sobral [PDUI]**. Disponível em: <<http://seuma.sobral.ce.gov.br/noticias/principais/plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado-pdui-da-regiao-metropolitana-de-sobral-rms>>. Acesso em 02/05/2022.

CMPD [Conselho Municipal do Plano Diretor] **Ata da Audiência Pública convocada pelo Conselho Municipal do Plano Diretor**. 09/11/2016.

CMPD [Conselho Municipal do Plano Diretor] **Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Plano Diretor**. 10/04/2014.

DUARTE JÚNIOR. Romeu. **Sítios Históricos Brasileiros: Monumento, Documento, Empreendimento e Instrumento – O caso de Sobral-CE**. Tese (doutorado). FAUUSP: São Paulo, 2012.

FERREIRA, Diocleide Lima. **A (re)invenção de uma cidade: *Cid marketing* e a requalificação urbana em Sobral-CE**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Dezembro de 2003. Disponível em: <<https://labhab.fau.usp.br/2018/01/alcances-e-limitacoes-dos-instrumentos-urbanisticos-na-construcao-de-cidades-democraticas-e-socialmente-justas>>. Acesso em 01/05/2022.

FREITAS, Antonio Jerfson Lins de. **Sobre Viver em Sobral-CE: Da segregação à estigmatização socioespacial nos territórios da violência e do medo**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia). Universidade Estadual Vale do Acaraú. Sobral, 2019.

FREITAS, Francisco Alexandre Veras de. **Estudo de caso sobre preservação urbana no Brasil – Sítio Histórico de Sobral/CE: Controvérsias, paradoxos e conflitos sobre o seu processo de tombamento federal pelo IPHAN**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2021.

FREITAS, Nilson Almino de. **O Sabor de uma cidade: práticas cotidianas dos habitantes de Sobral**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2005.

FREITAS, Nilson Almino de. “Práticas, rituais e regras de disputa no tempo da política em Sobral”. In: CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly de Carvalho. (Org.). **A Produção da Política em Campanhas Eleitorais: Eleições Municipais de 2000**. 1ª ed. Campinas/Fortaleza: Pontes Editores/UFC, 2003, pp. 211-229.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO [FJP]. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013.

GOMES, Gizella Melo. **Planejar - preservar - desenvolver: a cidade de Sobral**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

HARVEY, David. “O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas”. In: **Espaço e Debates**, v. 6, pp. 7-14, 1982.

IACOVINI, Rodrigo. **Pode uma lei mudar o destino das cidades brasileiras?** 13 de julho de 2021. Disponível em: <<https://bemditojor.com/pode-uma-lei-mudar-o-destino-das-cidades-brasileiras>>. Acesso em 20 mar. 2022.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em 21 nov. 2022.

IPECE [Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará]. **Ceará em Mapas**. 2022. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/>>. Acesso em 10 jan. 2023.

IPECE [Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará]. **Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses**. Nº 01. Dezembro de 2018.

IPECE [Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará]. **PIB dos Municípios Cearenses (2015)**. IPECE Informe, nº 121, Dezembro/2017.

IPECE [Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará]. **Análise do PIB dos Municípios Cearenses (2020)**. Dezembro de 2022. Disponível em: <[https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/APRESENTACAO\\_PIB\\_MUNICIPAL\\_2020.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/APRESENTACAO_PIB_MUNICIPAL_2020.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2023.

LIMA, J. G.; HOLANDA, V. C. C. de. “Vende-se” uma cidade no sertão cearense: vetores e condições para transformações espaciais em Sobral/CE. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, v. 16, n. 1, 2014. Disponível em: <[rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/166](http://rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/166)>. Acesso em: 11 jan. 2023.

LIRA NETO. **Uma história do samba: as origens**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. “Introdução”. In: SILVA, B. F.; AMANCIO, C. S.; ROSSI, P. (orgs.). **A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia**. Marília/SP: Editora Lutas Anticapital, 2021, pp. 17-29.

MDICS [Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços]. **Mapa de Empresas: Boletim do 3º quadrimestre de 2022**. Disponível em: <[gov.br/mapadeempresas](http://gov.br/mapadeempresas)>. Acesso em 31 jan. 2023.

MDICS [Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços]. **Painel do Mapa de Empresas**. Disponível em: <<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>>. Acesso em 31 jan. 2023.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Agosto de 2017. Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 31 jan. 2023.

RAIS [Relação Anual de Informações Sociais]. **Painel de Informações da RAIS**. Disponível em: <[pdet.mte.gov.br/rais](http://pdet.mte.gov.br/rais)>. Acesso em 22 nov. 2022.

ROCHA, C. G. *et al.* “Entraves e avanços na elaboração e revisão de Planos Diretores no interior do Ceará”. In: SILVA, B. F.; AMANCIO, C. S.; ROSSI, P. (orgs.). **A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia**. Marília/SP: Editora Lutas Anticapital, 2021, pp. 79-96.

ROCHA, Herbert. **O lado esquerdo do rio**. São Paulo: Hucitec, 2003.

ROCHA, Herbert. **Contribuição para o estudo do desenho urbano de Sobral: século XIX**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 2017.

RODRIGUES, Antonia Helaine Veras. **Especulação imobiliária na cidade de Sobral, Ceará: um estudo dos loteamentos Morada do Planalto e Rosário de Fátima**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Ceará: Fortaleza, 2012.

RODRIGUES, A. V. **Cidades médias no contexto metropolitano: institucionalização e planejamento territorial da Região Metropolitana de Sobral/CE**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Ciências Humanas, Universidade Estadual Vale do Acaraú: Sobral, 2020.

SANTORO, Paula Freire. **Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.16, n.1, pp. 169-187. São Paulo, 2014.

SANTORO, Paula Freire. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SANTOS, Carlos Augusto Pereira dos. **Entre o porto e a estação: cotidiano e cultura dos trabalhadores urbanos de Camocim-CE. 1920-1970**. Fortaleza: INESP, 2014.

SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato; NAKAHIMA, Rosemeire. **Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. São Paulo, 2006.

SEBRAE [Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas]. **Atlas dos Pequenos Negócios**. Brasília, 2022.

SILVEIRA, Edvanir Maia da. **Três décadas de Prado e Barreto: a política municipal em Sobral, do golpe militar à Nova República (1963-96)**. Tese (doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2013.

SOBRAL. Prefeitura de Sobral. “Produto II – Relatório de levantamento das informações”. In: **Plano de Mobilidade Urbana de Sobral [PlanMob]**. Março de 2017.

SOBRAL. Prefeitura de Sobral. “Produto VI – Relatório de Concepção, Análise e Detalhamento das propostas”. In: **Plano de Mobilidade Urbana de Sobral [PlanMob]**. Outubro de 2017.

SOBRAL. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente [SPLAM]. **Eixos Estratégicos e Propostas: Plano Diretor Participativo**. Dezembro de 2007.

SOBRAL. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente [SEUMA]. “Caderno 01 – Apresentação”. In: **Plano de Elaboração do Zoneamento Urbano de Sobral**. 2018a. Disponível em: <<https://seuma.sobral.ce.gov.br/iinformativos/planos>>. Acesso em 06 nov. 2022.

SOBRAL. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente [SEUMA]. “Caderno 02 – Diagnóstico”. In: **Plano de Elaboração do Zoneamento Urbano de Sobral**. 2018b. Disponível em: <<https://seuma.sobral.ce.gov.br/iinformativos/planos>>. Acesso em 06 nov. 2022.

SOBRAL. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente [SEUMA]. **PRODESOL**. 08 de março de 2019. Disponível em: <<https://seuma.sobral.ce.gov.br/imprensa?view=article&id=257&catid=8>>. Acesso em 10 jan. 2023.

SOBRAL. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente [SEUMA]. “Produto 03 - Relatório de Caracterização e Diagnóstico (Versão Revisada)”. In: **Revisão do Plano Diretor de Sobral**. Dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.revisaopdsobral.com.br/produtos>>. Acesso em 22/05/2022.

SOBRAL. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente [SEUMA]. “Produto 03 - Plano de Ação: Diretrizes e Propostas (Versão Preliminar – R2)”. In: **Revisão do Plano Diretor de Sobral**. Fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.revisaopdsobral.com.br/produtos>>. Acesso em 22/05/2022.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ [TRE]. **Resultados das eleições no Ceará – 1992**. Disponível em: <<https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/tre-ce-resultados-eleicoes-1992.zip>>. Acesso em 10 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ [TRE]. **Resultados Eleitorais – Eleições Municipais 2008** - 05/10/2008. Disponível em: <<https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2008/HTML/resultado-SOBRAL.html>>. Acesso em 10 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ [TRE]. **Resultados Eleitorais – Eleições Municipais 2012** - 07/10/2012. Disponível em: <[https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2012/MUNICIPIOS/SOBRAL/SOBRAL-RES-RESULTADO\\_GERAL.HTML](https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2012/MUNICIPIOS/SOBRAL/SOBRAL-RES-RESULTADO_GERAL.HTML)>. Acesso em 10 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ [TRE]. **Resultados Eleitorais – Eleições Municipais 2016** - 10/10/2016. Disponível em: <[https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2016/MUNICIPIOS/SOBRAL/SOBRAL-RES-CANDIDATOS\\_ELEITOS.HTML](https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2016/MUNICIPIOS/SOBRAL/SOBRAL-RES-CANDIDATOS_ELEITOS.HTML)>. Acesso em 10 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ [TRE]. **Resultados Eleitorais – Eleições Municipais 2020** - 10/10/2022. Disponível em: <<https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/>>

resultados/2020/MUNICIPIOS/SOBRAL/SOBRAL-RES-RESULTADO\_GERAL.HTML>. Acesso em 10 jan. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL [TSE]. **Resultado da Eleição 2004**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2004/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2004>>. Acesso em 10 jan. 2023.

VAINER, Carlos B. “Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, pp. 75-103.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do Autor, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (*orgs.*). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (pp. 170-243).

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

## Documentos audiovisuais

BELCHIOR, Antonio Carlos. **MPB Especial**. 02/10/1974. São Paulo: TV Cultura, 1974. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=94-rOEVnyDg>>. Acesso em 20 dez. 2022.

JINGLE de Cid Ferreira Gomes. Sobral: 1996. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ORsL7VTjqiw>>. Acesso em 20 jan. 2023.

## Imprensa

DIÁRIO DO NORDESTE. **Novo Plano Diretor de Município deve estar pronto em outubro**. 03 abr. 2006. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/novo-plano-diretor-de-municipio-deve-estar-pronto-em-outubro-1.167567>>. Acesso em 20 jan. 2023.

O ESTADO. **MP quer que Sobral adeque projeto de Plano Diretor**. 28 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://issuu.com/oestadoce/docs/28-10>>. Acesso em 20 jan. 2023.

O POVO. **Incêndio atinge Câmara Municipal de Sobral**. 15 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2022/05/15/incendio-atinge-camara-municipal-de-sobral-veja-video.html>>. Acesso em 20 jan. 2023.

O POVO. **Cid quer ser “cupido” da reconciliação no 2º turno: “Aliança se desfez contra minha vontade”**. 03 de setembro de 2022. Disponível em: <<https://mais.opovo.com.br/jornal/politica/2022/09/03/cid-quer-ser-cupido-da-reconciliacao-no-2-turno-alianca-se-desfez-contra-minha-vontade.html>>. Acesso em 20 jan. 2023.

O POVO. **Cid diz que Ciro "fez política com o fígado" e RC "exagerou na ambição"**. Disponível em: <<https://mais.opovo.com.br/colunistas/carlos-mazza/2023/02/28/cid-diz-que-ciro-fez-politica-com-o-figado-e-rc-exagerou-na-ambicao.html>>. Acesso em 03 mar. 2023.

## Informativos da Prefeitura de Sobral e do Governo do Estado do Ceará

CEARÁ. **Sobral: 1.280 novas casas são entregues no maior programa habitacional do interior**. 17 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://casacivil.ce.gov.br/2016/12/17/sobral-1280-novas-casas-sao-entregues-no-maior-programa-habitacional-do-interior>>. Acesso em 20 jan. 2023.

FUNCEME [Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos]. **Sobral registra 38,8°C, o maior pico de temperatura do Brasil em 24 horas**. Disponível em: <<http://www.funceme.br/?p=5774>>. Acesso em 20 jan. 2023.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Vice-prefeito e secretários se reúnem com superintendente do IPHAN”. Sobral, 14 de janeiro de 2005 - Ano I - Nº 010.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Prefeitura realiza Ato Público de lançamento da Revisão do Plano Diretor”. Sobral, 29 de março de 2006 - Ano II - Nº 301.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Prefeitura realizou Ato Público de lançamento da Revisão do Plano Diretor”. Sobral, 31 de março de 2006 - Ano II - Nº 303.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Sobral de hoje projetando o amanhã”. Sobral, 02 de junho de 2006 - Ano II - Nº 343.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Prefeitura realiza fóruns para revisão do Plano Diretor Participativo”. Sobral, 13 de junho de 2006 - Ano II - Nº 350.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Plano Diretor Participativo”. Sobral, 17 de abril de 2008 - Ano IV - Nº 79.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “SPLAN promove reunião do Plano Diretor Participativo”. Sobral, 11 de setembro de 2006 - Ano II - Nº 411.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Prefeito Leônidas participa hoje de audiência pública”. Sobral, 05 de junho de 2008 - Ano IV - Nº 824.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Revisão geral do Ante-Projeto das Leis do Plano Diretor Participativo de Sobral”. Sobral, 04 de novembro de 2008 - Ano IV - Nº 857.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Plano Diretor Participativo”. Sobral, 20 de novembro de 2008 - Ano IV - Nº 869.

SOBRAL. **Boletim Municipal de Sobral**. “Última etapa da Revisão do Plano Diretor”. Sobral, 25 de novembro de 2008 - Ano IV - Nº 872.

SOBRAL. **Prefeitura realiza urbanização da Margem Esquerda do Rio Acaraú**. 11 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://sobral.ce.gov.br/informes/principais/prefeitura-realiza-urbanizacao-da-margem-esquerda-do-rio-acarau>>. Acesso em 20 jan. 2023.

SOBRAL. **Prefeito Ivo Gomes e governadora Izolda Cela inauguram diversas obras em Sobral nesta sexta-feira (30/12)**. 30 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://sobral.ce.gov.br/informes/principais/prefeito-ivo-gomes-e-governadora-izolda-cela-inauguram-diversas-obras-em-sobral-nesta-sexta-feira-30-12>>. Acesso em 20 jan. 2023.

SOBRAL. **Prefeitura de Sobral inaugura Parque Evangelina Saboya neste sábado (12/02)**. 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.sobral.ce.gov.br/informes/principais/>>

prefeitura-de-sobral-inaugura-parque-evangelina-saboya-neste-sabado-12-02>. Acesso em 20 jan. 2023.

## **Legislação**

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001** [Estatuto da Cidade e suas alterações]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015** [Estatuto da Metrópole]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. [Lei da Reurb]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 168, de 27 de dezembro de 2016**. [Criação da Região Metropolitana de Sobral]. 2016.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 180, de 18 de julho de 2018**. [Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará]. 2018.

SOBRAL. **Lei Complementar Nº 05, de 01 de fevereiro de 2000**. [Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral - PDDU]. 2000.

SOBRAL. **Lei Complementar Nº 028, de 15 de dezembro de 2008**. [Plano Diretor Participativo do Município de Sobral – PDP]. 2008.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 33, de 15 de dezembro de 2010**. [Alterações no perímetro urbano e em outros aspectos]. 2010.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 35, de 13 de junho de 2012**. [Alterações no perímetro urbano e em outros aspectos]. 2010.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 037, de 24 de Janeiro de 2013**. [Alterações no zoneamento, no parcelamento, uso e ocupação do solo e em aspectos construtivos]. 2013.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 041, de 11 de agosto de 2014**. [Alteração no perímetro urbano]. 2014.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 56, de 06 de dezembro de 2017**. [Redução do perímetro urbano]. 2017.

**SOBRAL. Lei Complementar nº 60, de 18 julho de 2018.** [Revisão do zoneamento urbano]. 2018.

**SOBRAL. Lei Municipal nº 1939, de 19 de novembro de 2019.** [Política da Arborização Urbana do Município de Sobral]. 2019.