

## O ESTATUTO DA CIDADE E O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O QUE FICOU, PARA ONDE VAI?

Luiz Felype Gomes de Almeida  
Economista e Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFMG)  
luizfelype.almeida@gmail.com

### INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O Estatuto da Cidade, lei federal n. 10.257/2001, regulamentou os artigos referentes à política urbana presentes na Constituição Federal de 1988 tornando-se assim a principal legislação responsável por apresentar de forma objetiva os instrumentos existentes para os municípios brasileiros cumprirem em seu território a função social da propriedade e o direito à cidade.

A lei, contudo tem enfrentado diferentes desafios à sua implementação os quais serão objeto de estudo do presente artigo. Nesse sentido, o trabalho está dividido em 4 seções além desta introdução.

Na primeira realiza-se uma recuperação sobre o histórico da lei e suas distintas avaliações na literatura. Em seguida, apresenta-se o cenário de aplicação do Estatuto no Brasil tomando com base a Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC 2012 enquanto na terceira seção realizam-se os apontamentos sobre as questões que tem influenciado negativamente na operosidade da lei. Por fim, a quarta e última seção apresenta uma síntese conclusiva para o trabalho.

### A LEI E SUAS DISTINTAS AVALIAÇÕES

Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade carrega uma bagagem de mais de 12 anos de debates e reformulações no interior das instâncias de decisão política no País. Apesar de ter sua aprovação final procrastinada ao longo da década de 90, seria um equívoco afirmar que o Estatuto esteve adormecido ou meramente engavetado no Congresso Nacional (Bassul, 2005).

Diferentes políticos ligados aos mais diversos partidos estiveram envolvidos na definição do conteúdo da lei apoiados ou não por entidades como o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR. Como aponta Bassul, apesar dos momentos de tensão, todas as ocasiões de aprovação

---

<sup>1</sup> O presente artigo foi extraído do segundo capítulo da dissertação do autor.

do texto foram marcados por verdadeiros consensos entre os diferentes atores envolvidos nesse processo.

Pelo lado do empresariado, muitos dos instrumentos previstos puderam ser colocados em prática ao longo desses anos mostrando-se favoráveis ao capital privado. Para o Estado, o Estatuto aparecia como oportunidade de firmar parcerias junto às empresas de forma a conduzir um processo de desoneração dos cofres públicos. Enquanto isso os movimentos populares como o MNRU<sup>2</sup> mostravam-se parcialmente satisfeitos dada a manutenção de praticamente todas as requisições do ideário de reforma urbana.

Nesse contexto, Edésio Fernandes (2002) aponta a aprovação do Estatuto como uma verdadeira mudança paradigmática tanto no que concerne ao entendimento dos direitos de propriedade como na própria concepção do Direito em termos científicos. Para Maricato (2010), o Estatuto assume um caráter de verdadeira conquista pelos movimentos sociais ligados à questão urbana. A legislação mostra-se ainda como o prenúncio de um “novo futuro” (p. 22) sendo sua aprovação o primeiro passo dado para a efetivação dessa virtualidade.

Complementarmente, Rolnik (2001) trata a lei como possuidora de um grande potencial de transformação, e até mesmo de realização de um sonho. Por meio de seus instrumentos, mas, sobretudo na absorção que eles tiverem pela população, o “Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas [que] depende fundamentalmente do uso que deles fizerem a cidade” p. 4.

Nessa mesma perspectiva encontram-se ainda as abordagens de LIMA (2002), CORREIA (2003), dentre outros autores. Das diversas publicações realizadas desde a promulgação da lei dificilmente encontra-se alguma que critique o seu objetivo e estrutura, o que também aponta para o peso e significado.

No sentido contrário ao destacado, observam-se de forma mais evidente os trabalhos e concepções do professor Flávio Villaça (1995, 2005 e 2012).

Sua crítica mais recente a respeito do tema vai de encontro à visualização do Estatuto da Cidade como algo que fosse realmente necessário para o cumprimento da função social da propriedade.

---

<sup>2</sup>Posteriormente transformado no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR).

Não são raras [no Brasil] as leis desnecessárias, os dispositivos legais inúteis ou inofensivos, os de cumprimento facultativo e os de cumprimento impossível. Muito do Estatuto da Cidade se enquadra nessas categorias de dispositivos. (...) Veio para atender à ilusória crença de que uma lei detalhada e supostamente completa evitaria dúvidas, distorções, abusos e seria de compreensão, aplicação e fiscalização mais fáceis. Ilusão. Em primeiro lugar porque, em geral, esse tipo de lei pretende ser completa e esgotar um tema. Em segundo lugar, porque tal detalhamento envelhece logo e precisa ser substituído. Em terceiro lugar porque este aumenta os espaços para as dúvidas e contestações, em vez de diminuí-los<sup>3</sup>.

Nessa perspectiva, o conceito da legislação como uma “conquista” é relativizado. Ainda segundo o autor, esperar que as regulamentações e instrumentos sejam incorporados pela sociedade civil seria praticamente impossível uma vez que muitas dessas práticas não fazem parte da experiência e disputas sócio territoriais presentes na maioria das cidades brasileiras.

A lei, sob esse ponto de vista, advém “de cima para baixo, vem da razão pura para a prática social, do pensamento para a sociedade”, p. 3.

Somam-se a tais críticas aquelas realizadas de forma mais específica à obrigatoriedade trazida pelo Estatuto da Cidade (Capítulo III) de elaboração dos planos diretores municipais. Para Villaça (1995; 2005), os planos não passariam de ferramentas obsoletas de planejamento e altamente desgastadas dado seu histórico de inaplicabilidade nas diferentes prefeituras municipais nas quais foi realizado.

Nesse mesmo sentido, concorda SILVA (s/d:3) ao apontar que os planos diretores:

(...) embora possuam suma importância no plano da reformulação urbana, fogem desta perspectiva ao servir como mero instrumento de formalização e postergação de uma efetiva investida local. (...) Do modo como se apresenta, o Estatuto acabou por propiciar a procrastinação de uma efetiva intervenção urbana que visasse à reversão do quadro de segregação das cidades brasileiras.

Qual das concepções está correta ou mais se adéqua à realidade? Procuraremos responder tais perguntas no restante do presente artigo.

## CENÁRIOS DE APLICAÇÃO DA LEI NO BRASIL

Uma vez que os instrumentos econômico-urbanísticos traçados no Estatuto deve necessariamente estar previsto no plano diretor municipal bem como em uma legislação específica, a aprovação destes mostra-se como condição indispensável para a execução da política urbana local e conseqüentemente da função social da propriedade. A Figura 1 abaixo sintetiza essa discussão.

---

<sup>3</sup>Flávio Villaça, *Estatuto da cidade: para que serve?* Publicado em Carta Maior, em 11/10/2012. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=21113&boletim\\_id=1415&component\\_e\\_id=23732](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113&boletim_id=1415&component_e_id=23732)

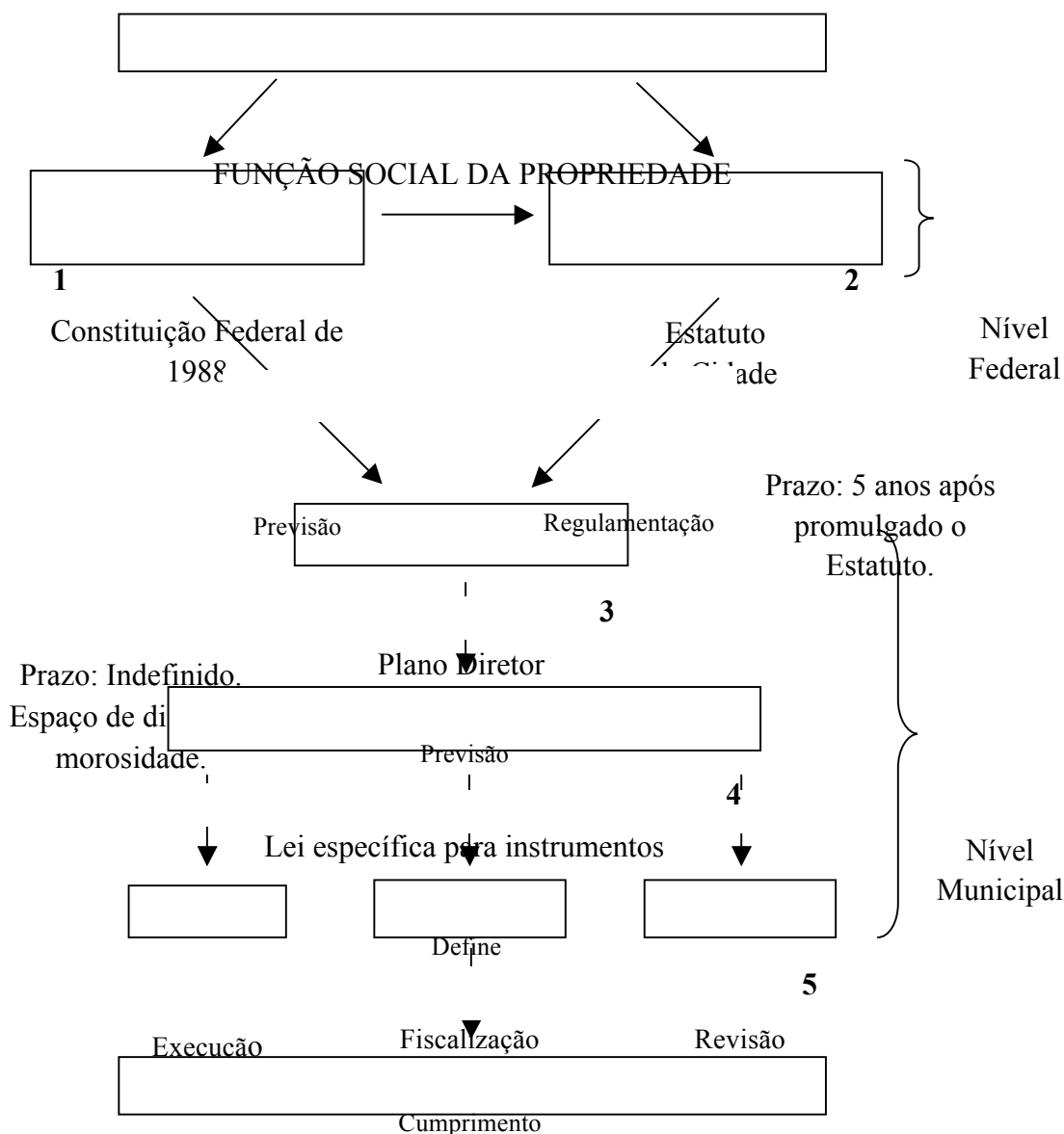


FIGURA 1 – Função social da propriedade: Desenho Jurídico

Fonte: Elaboração própria

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Para avaliação da eficácia desse processo utilizaremos aqui da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC. Os dados que apresentamos referem-se à pesquisa de 2012, dada a larga abrangência de questões tratadas nessa edição. As informações aparecem tanto para o universo de municípios com população superior a vinte mil habitantes como para aqueles pertencentes a alguma área especial.

Conforme podemos perceber por meio da Tabela 1, boa parte dos municípios cumpriu as prerrogativas presentes no Estatuto que dizem respeito ao cumprimento da etapa legal ligada a

elaboração dos planos diretores. Além desses, outros 810 municípios à época da pesquisa encontravam-se em fase de elaboração da lei municipal.

É interessante notar a relação direta existente entre o tamanho da população e a existência dos planos (Tabela 2). Nos municípios presentes nas faixas populacionais acima de 500.000 habitantes eles são uma unanimidade.

TAB.1

Número de municípios com população superior a 20 mil habitantes, pertencente a áreas especiais e com presença de plano diretor. Brasil, Grandes Regiões, 2012.

Região	Número de municípios			
	Total	População superior a 20.000 habitantes	Pertencentes a alguma área especial	Com Plano Diretor
Norte	449	176	255	233
Nordeste	1.794	601	721	712
Sudeste	1.668	528	833	730
Sul	1.188	253	528	818
Centro-Oeste	466	111	253	165
<b>Total</b>	<b>5.565</b>	<b>1.669</b>	<b>2.590</b>	<b>2.658</b>

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

TAB. 2

Número de Municípios com planos diretores segundo faixa populacional. Brasil, 2012.

Faixa populacional	Municípios		Percentual
	Geral	Com Plano Diretor	
Até 5.000	1.298	328	25%
5.001 a 10.000	1.210	352	29%
10.001 a 20.000	1.388	474	34%
20.001 a 50.000	1.054	900	85%
50.001 a 100.000	327	318	97%
100.001 a 500.000	250	248	99%
Mais de 500.000	38	38	100%
<b>Total</b>	<b>5.565</b>	<b>2.658</b>	<b>48%</b>

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

A legislação, por sua vez, não apresenta nenhuma medida punitiva ou de estímulo para a elaboração das leis específicas. Tal atribuição ficou a cargo totalmente dos municípios. Os dados da MUNIC apresentados na Tabela 3 apontam para uma considerável queda no número de municípios com leis específicas para alguns instrumentos. Quando observamos a relação entre previsão das leis e porte populacional dos municípios (Tabela 4), percebemos mais uma vez uma trajetória crescente.

TAB. 3

Municípios com legislação específica para instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Brasil, Grandes Regiões, 2012.

Região	Número de municípios com lei específica					
	SC <sup>1</sup>	OUC <sup>2</sup>	TDC <sup>3</sup>	DP <sup>4</sup>	PEUC <sup>5</sup>	DPT <sup>6</sup>
Norte	55	31	35	21	35	25
Nordeste	126	73	95	47	110	54
Sudeste	228	119	116	116	147	76
Sul	254	135	148	127	188	62
Centro-Oeste	63	37	35	25	41	27
<b>Total</b>	<b>726</b>	<b>395</b>	<b>429</b>	<b>336</b>	<b>521</b>	<b>244</b>

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

<sup>1</sup>Solo Criado, <sup>2</sup>Operações Urbanas Consorciadas, <sup>3</sup>Transferência do Direito de Construir, <sup>4</sup>Direito de Preempção, <sup>5</sup>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, <sup>6</sup>Desapropriação com pagamento de títulos da Dívida Pública.

TAB. 4

Percentual de municípios com leis específicas para solo criado, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança e zonas especiais de interesse social por faixa populacional. Brasil, 2012.

Faixa Populacional	Total de municípios com Plano Diretor	Percentual de municípios com leis específicas						
		SC <sup>1</sup>	OUC <sup>2</sup>	TDC <sup>3</sup>	DP <sup>4</sup>	PEUC <sup>5</sup>	DPT <sup>6</sup>	ZEIS <sup>7</sup>
Até 5.000	328	23%	9%	9%	7%	19%	6%	67%
5.001 a 10.000	352	26%	11%	13%	7%	17%	7%	78%
10.001 a 20.000	474	31%	14%	18%	10%	23%	10%	75%
20.001 a 50.000	900	19%	12%	12%	11%	14%	8%	54%
50.001 a 100.000	318	34%	19%	21%	20%	23%	11%	69%
100.001 a 500.000	248	41%	25%	27%	23%	30%	15%	82%
Mais de 500.000	38	76%	63%	58%	58%	45%	34%	95%
<b>Total</b>	<b>2658</b>	<b>27%</b>	<b>15%</b>	<b>16%</b>	<b>13%</b>	<b>20%</b>	<b>9%</b>	<b>67%</b>

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

<sup>1</sup>Solo Criado, <sup>2</sup>Operações Urbanas Consorciadas, <sup>3</sup>Transferência do Direito de Construir, <sup>4</sup>Direito de Preempção, <sup>5</sup>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, <sup>6</sup>Desapropriação com pagamento de títulos da Dívida Pública, <sup>7</sup>Zonas Especiais de Interesse Social.

Sendo assim, em termos de cumprimento, o que observamos é uma efetividade parcial do Estatuto. Obviamente a legislação não se resume aos instrumentos listados. Em todo caso, em nossa discussão sobre o cumprimento da função social da propriedade a visualização da aplicação desses instrumentos parece-nos a principal a ser realizada.

Em verdade, para aquilo que o Estatuto propõe diretamente - a elaboração do plano diretor – observou-se sucesso. Contudo, a mudança no paradigma do planejamento e no tratamento da propriedade proposta na legislação fica estagnada na última fase do processo apresentado na figura 1.

## LIMITES EXÓGENOS E ENDÓGENOS À APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Para a análise dos limites à implementação do Estatuto da Cidade utilizaremos dois cenários. Inicialmente consideraremos a legislação como **totalmente adequada** à realidade sócio territorial dos municípios. Assumimos tal pressuposto como forma de abordar o que definimos como os *limites exógenos* à aplicação do Estatuto.

Feita essa análise, partimos para o segundo cenário, no qual consideramos a **legislação como sujeita a imperfeições** que contribuem para sua inaplicabilidade, ou seja, suas endógenas limitações.

### **Limites Exógenos:**

Para tratar sobre os limites impostos à execução do Estatuto da Cidade, faz-se necessário refletir sobre o modelo de organização do espaço urbano por ele defendido e as relações sociais estabelecidas em torno da terra urbana. Em outras palavras é preciso primeiramente compreender o que se pretende transformar. Sendo assim, vejamos.

A respeito do primeiro ponto, fica claro no texto bem como no histórico de sua construção que o Estatuto tem como propósito a estruturação de uma sociedade mais justa e sustentável. Trata-se de favorecer a construção de lugares com relações menos pautadas pelos valores de troca e mais pelos valores de uso produzidos no espaço urbano.

A fim de alcançar tal ideário e objetivos, duas grandes e estruturadoras medidas são exigidas: i) a intensa intervenção do poder público sobre o espaço urbano não só em termos *distributivos*, mas também *redistributivos* da riqueza (Capítulo II) e ii) a promoção de uma real gestão democrática municipal (Capítulo IV). Nessa somatória *intervenção + participação* fundam-se as bases de constituição do modelo idealizado pela lei.

Composto ainda por uma série de instrumentos econômicos e urbanísticos o Estatuto tenta promover uma reorganização espacial das cidades por meio da ação direta sobre suas estruturas territoriais e o mercado imobiliário que nelas se desenvolve.

Contudo, nasce concomitantemente ao processo de construção do Estatuto da Cidade um segundo modelo de desenvolvimento das cidades no qual as diretrizes de planejamento urbano e o uso dos insumos de produção, sobretudo a terra, possuem percepções plenamente distintas às defendidas e apresentadas no Estatuto da Cidade. Trata-se do modelo neoliberal.

Nele, o solo urbano tem reforçado seu papel em termos de mercadoria, sendo acentuadamente incorporado pelo mercado imobiliário e financeiro e o Estado afasta-se da regulação econômica, atuando unicamente como promotor das garantias para reprodução do capital na cidade.

No plano internacional, o nascimento desses dois modelos e seu confronto com a nova Constituição são expressas de forma bastante clara. Como apontado por BALDEZ (2003):

Ganhou-se uma Constituição democrática, com alguns princípios, liberdades e direitos sociais coletivos bem definidos teoricamente e qualificados, em tese, como suporte de uma sociedade mais igualitária e solidária. Mas **essa Constituição, que nascia comprometida com valores como direitos sociais, liberdades, segurança, bem-estar, igualdade e justiça, nascia também na contramão da história e acabaria vitimada** pelo grande retrocesso imposto às nações do Terceiro Mundo pelo neoliberalismo, que com o fim da II Guerra Mundial já vinha se organizando (...) No plano internacional, consolidavam-se o neoliberalismo e a política capitalista da globalização (...) No Brasil, o novo modelo internacional esbarrava na Constituição, cujos princípios, garantias e regras fundamentais careciam de ser desconsiderados ou revogados. Desse Estado, cujo poder se exerce sempre e continuamente em benefício do capital internacional (...) não se espera que realize, **embora dispondo de meios formais**, qualquer atividade ou tarefa de provimento de interesses sociais e coletivos das comunidades, excluídas que foram do programa neoliberal. (BALDEZ, 2003, p. 81, 82, 83 e 84, grifos nossos)

Com incentivos à entrada do capital internacional e inserção contínua do Brasil no modelo de economia globalizada, a propriedade e a cidade longe de serem mensuradas pelo seu valor de uso tornam-se verdadeiras peças chave na dinâmica de acumulação e desenvolvimento do modo de produção capitalista. Contribui ainda nesse modelo, o contínuo processo de financeirização do espaço brasileiro, acentuado significativamente na última década (FIX, 2011).

Dessa tríade *capital internacional, globalização e financeirização*, envoltas pelo ideário neoliberal do “Estado mínimo”, emerge um sistema de produção e reprodução da economia que reforça a concepção da terra como mercadoria. Nesse contexto estabelecem-se sólidos impeditivos para que uma legislação (obrigação) voltada à promoção da justiça sócio-espacial, como o Estatuto da Cidade consiga ser de fato ser executada.

Chama atenção a observação de Luiz César de Queiroz Ribeiro (2003, p.23):



As forças populares e progressistas da sociedade brasileira levaram quase 40 anos para obter o reconhecimento da questão urbana e para fazer aprovar uma lei que cria as condições institucionais e jurídicas para a implantação de um modelo de política reformista e de proteção da população trabalhadora, hoje majoritariamente concentrada nas cidades. Observando-se, porém, que, com as tendências em curso de difusão do modelo neoliberal, o Estatuto da Cidade é aprovado em um momento histórico em que são afirmadas e ampliadas as características concentradoras de nossa urbanização, ao mesmo tempo em que novas forças, ainda mais poderosas, emergem e tomam assento no poder urbano corporativo que vem sustentando este modelo desde o início do século XX.

A tais fatores, como apontado por RIBEIRO & SANTOS (2008)<sup>4</sup>, somam-se as práticas de *clientelismo*, *patrimonialismo* e *corporativismo* urbanos, todas elas de uma forma ou outras ligadas a distorções nas relações estabelecidas entre o poder público, privado e a sociedade civil. A identificação desses processos sinaliza para os significativos efeitos exógenos existentes que contribuem para e na limitação do grau de operosidade que pode alcançar o Estatuto da Cidade.

Soma-se a isso a crescente apropriação na gestão pública das práticas e discursos do “planejamento estratégico” (VAINER, 2000). O escopo dos planos elaborados nessa linha, centrados na promoção e competitividade dos municípios junto ao mercado, na promoção do valor simbólico e da imagem da cidade, e no desenvolvimento de um tipo de governança pública pautada pelos fundamentos da administração empresarial, contrariam fundamentalmente as disposições do Estatuto.

Por fim, sublinhamos o papel dado à participação popular e à gestão democrática das cidades nesse modelo alternativo. No âmbito da abordagem neoliberal, os debates mantidos com a sociedade civil ocorrem basicamente com vias à formação de consensos (VAINER, 2000b). Tal alternativa, por sua vez, vai de encontro à proposta de abertura de uma verdadeira oportunidade ao debate e à construção das políticas públicas defendidas pelos movimentos sociais envolvidos na aprovação do Estatuto.

O fraco poder de transformação efetiva dos conselhos populares de discussão no Brasil (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012), demonstra como a participação popular acaba por se aproximar mais de um modelo consensual do que de uma verdadeira inserção dos movimentos na transformação efetiva das cidades. Nos termos de nossa discussão, avaliamos que tal realidade não se dá por acaso ou apenas devido a tais aspectos técnicos e estruturais.

### **Limites Endógenos:**

---

<sup>4</sup><http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=221>. Artigo de 01/04/2011. Acesso em 09/05/2013.

Partimos agora para a observação e análise dos limites presentes na própria lei que contribuem para sua não efetividade plena.

Os primeiros pontos que levantamos estão relacionados com aspectos mais específicos da legislação e ligados à análise de alguns de seus instrumentos de caráter mais redistributivo. Elencamos aquele que, a nosso ver, mais interfere na estrutura fundiária de determinada localidade, alterando assim sua dinâmica socioespacial.

No que concerne ao parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo urbanizado o Estatuto da Cidade prevê que:

**Art. 5º** Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

O primeiro ponto a ser destacado refere-se à submissão da aplicação do instrumento jurídico não só à previsão no plano diretor, mas também a uma legislação específica. Nesse contexto, para o caso da utilização compulsória, o que se tem visualizado é a mera reprodução do texto presente no próprio Estatuto nas legislações municipais (ALMEIDA, 2009), levando a uma baixa representatividade percentual em termos da auto aplicabilidade do instrumento (OLIVEIRA & BIASOTTO, 2011).

Suponhamos, entretanto que as áreas para aplicação sejam definidas e que em seguida uma consistente legislação específica trate dos prazos definidos no Estatuto. Mesmo assim, a aplicação do instrumento ficaria comprometida tendo em vista que um longo prazo – mínimo de 3 anos – seria necessário para que de fato a utilização do imóvel acontecesse. Como pode ser visto na lei (parágrafo 4º), após a notificação – a qual é realizada através de três tentativas – o proprietário tem ainda um ano para protocolar o projeto de construção junto ao órgão municipal responsável. Feito isso, pode esperar o prazo de 2 anos para *iniciar* a utilização do imóvel identificado. Se levarmos em conta o fato de tais prazos serem os mínimos exigidos na lei e que há ainda a possibilidade de apresentação de recursos judiciais por parte dos proprietários, poderíamos supor que esse período de espera será facilmente dilatado.

Destaca-se ainda o fato do instrumento ser restrito na legislação federal à previsão de utilização apenas do *solo* sub ou não utilizado (PINTO, 2002) deixando de contemplar assim os imóveis já construídos, mas sem a devida utilização<sup>5</sup>.

Realizada a notificação, decorridos os prazos dispostos no plano diretor e não atendidas a exigências solicitadas, o poder público deve aplicar o IPTU progressivo no tempo seguido da desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.

Mais uma vez surge a questão referente ao longo tempo e às diversas etapas burocráticas necessárias à execução dos instrumentos. Decorridos os 3 anos mínimos até a possibilidade de de aplicação do IPTU progressivo no tempo, outros 5 anos (artigo 8º) fazem-se necessários até que o poder público possa realizar a desapropriação, ou seja, 8 anos em todo o processo. Julgando ainda que o município utilizaria todo o seu prazo legal pra dar o devido fim ao imóvel – 5 anos, de acordo com o parágrafo quarto – apenas 13 anos depois a propriedade cumpriria sua devida função social.

Contudo, mais de uma década após a previsão do instrumento a dinâmica econômica e urbana de um município provavelmente estará diferente, o que por sua vez altera também os objetivos e proposições do poder público para o terreno quando a primeira notificação foi realizada. Pode ser que agora, seja de interesse público que o imóvel continue sem utilização e atue como uma reserva fundiária.

O Estatuto, no entanto prevê que quer seja o poder público ou um terceiro o adquirente, ficam eles obrigados a cumprir as disposições de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias previstas no artigo 5º, ou seja, atreladas à notificação inicial. Nesse sentido, desconsideram-se as mudanças que podem ocorrer ao longo dos anos decorridos, o que torna o instrumento de difícil interpretação e execução.

Para o caso do direito de preempção, que interfere na dinâmica do mercado imobiliário local, a alta burocratização e formalização do processo para sua devida execução aparecem como fatores impeditivos à prática na cidade.

Como nos outros casos, submete-se a aplicação do instrumento a uma lei municipal específica, a qual delimitará as áreas para aplicação da ferramenta. Cabe considerar que essa delimitação em certo sentido restringe a atuação do poder público sobre o território. A nosso

---

<sup>5</sup> Para uma visão discordante dessa interpretação ver MARES GUIA (2002).

ver, não há sentido em tal exigência para esse instrumento, uma vez que para os casos de demanda de terras listados no artigo 26 da lei (reserva fundiária, promoção de programas de habitação de interesse social, etc.) que conferem ao poder público o direito de preempção, todo o território municipal deve ser em nosso entendimento susceptível de aplicação.

Outra inconsistência observada na legislação é a previsão do artigo 27 de que o proprietário é obrigado a apresentar sua “intenção de alienação”, ainda que não haja previsão alguma de penalidade caso ele não a realize e execute a venda a terceiros. A previsão soa-nos como anti funcional uma vez que, mesmo para imóveis em que o município não possui interesse algum em comprar em determinado momento, fica o proprietário obrigado a cumprir todo o trâmite burocrático. A estrutura atual do instrumento exige que o poder público mantenha um setor rígido e bem articulado de fiscalização e observação do mercado imobiliário local. Por ideal que pareça, a medida é altamente desconectada da realidade da maioria das gestões municipais.

Complementarmente, ainda que o poder público tenha preferência e interesse pela compra, ela não necessariamente se concretizará, tendo em vista que os preços de mercado são aqueles que regulam as negociações. Sendo assim, suponha-se que o poder público opte por comprar determinado terreno para construção de habitação de interesse social. Caso a iniciativa privada ofereça preços maiores e mais atrativos ao proprietário, a preferência acaba por não ser efetiva de fato.

Por fim trataremos sobre as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS prevista pelo Estatuto da Cidade. Em verdade, a legislação apenas aponta que tais zonas podem ser utilizadas no município – artigo 4º, inciso V, alínea f. Não há mais nenhum detalhamento complementar. Quatro anos após a promulgação do Estatuto, o tema voltou a aparecer em debate por meio da resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 14/07/2005. Contudo, pouco ganho é obtido em termos legislativos. Sendo assim, a limitação endógena do Estatuto no que diz respeito às ZEIS trata menos sobre inadequações que impedem sua melhor operosidade, mas sim à própria ausência de determinações mais detalhadas e consistentes que consigam orientar de maneira mais sólida a utilização dessa ferramenta.

Vistos esses instrumentos e aspectos específicos da legislação, destacamos ainda duas questões de cunho mais geral as quais também apontam para limitações intrínsecas ao Estatuto da Cidade que acabam por impedir sua devida aplicação.

A primeira será denominada como *homogeneização das cidades*. Trata-se de dizer que o Estatuto da Cidade uniformiza municípios de diferentes tamanhos e dinâmicas econômicas ao submetê-los a um mesmo modelo de planejamento centrado na figura do plano diretor.

De forma a esclarecer a questão levantada, utilizaremos como referência o artigo nº 42 da lei:

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

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (grifos nossos)

A disposição destaca a obrigatoriedade presente na legislação de que independentemente do tamanho, perfil do mercado imobiliário ou mesmo do motivo que tornou obrigatória à cidade a elaboração do plano diretor deve ela prever todos os instrumentos listados. Ainda que muito dificilmente determinados instrumentos sejam efetivos, sua previsão deve ser realizada.

Cabe destacar que tal previsão no texto da lei é altamente compreensível considerando o contexto de sua elaboração discutido anteriormente. Tentava-se por certo garantir que ao menos esses instrumentos que possuem ação direta sobre o tratamento dado à propriedade, fossem uma unanimidade. Contudo, se a legislação acerta por esse lado, perde por outro muito mais ao desconsiderar a inutilidade da previsão desses instrumentos para muitas das localidades que passaram a ter a obrigação de elaborar seus planos diretores. Esse fator é ainda mais considerável quando olhamos para a imensa diversidade presente nos municípios brasileiros não só em tamanho como também em aspectos culturais e sociais. Ao homogeneizar todas as cidades numa única proposta de regulação a ineficácia é praticamente garantida.

A segunda questão denominaremos como *complexificação do instrumento de planejamento*. Em verdade, esse aspecto mostra-se menos ligado ao que necessariamente diz a legislação federal e mais sobre como suas disposições foram entendidas e têm sido reproduzidas nas realidades locais. De forma mais direta podemos afirmar que os planos diretores ao receberem tantas atribuições, etapas de elaboração e diagnósticos preliminares tornaram-se instrumentos com alto nível de complexidade e conseqüentemente de difícil entendimento e absorção.

Ao considerarmos a Resolução Recomendada do Conselho nº 22, de 06/12/2006, que trata sobre a disponibilização de recursos técnicos e financeiros para a elaboração dos planos

diretores para o caso de municípios em áreas de influência de empreendimentos, a questão torna-se mais clara. A Resolução apresenta uma tabela de valores de custo para a elaboração dos planos diretores municipais que sinaliza de maneira evidente para quão custoso é o processo de construção desse instrumento.

Segundo a tabela presente na resolução, os recursos a serem disponibilizados por município podem variar de 105.000,00 até 264.000,00 reais (valores da época), sendo que parte dos recursos deve ser reservada para o fortalecimento da capacidade de gestão municipal. Definitivamente um bom fator que expressa como esse instrumento de planejamento toma um formato complexo sendo indubitavelmente necessária, como sugere a própria resolução, a contratação de uma consultoria especializada para sua devida elaboração<sup>6</sup>.

Dada a baixa capacidade técnica e operacional que atinge grande parte dos municípios brasileiros *vis a vis* as requisições e exigências que circundam a composição dos planos diretores, o processo de elaboração desses instrumentos tornou-se um grande e lucrativo negócio. Em suma, mais do que uma lei adequada ao território municipal o plano incorpora a natureza de um verdadeiro produto que precisa ser tecnicamente bem estruturado a fim de atender as exigências legais.

Nesse sentido e tendo em vista que essa roupagem complexa para os planos diretores municipais decorre de uma interpretação ao Estatuto da Cidade bem como das disposições presentes na resolução recomendada do Conselho das Cidades nele baseada, apontamos esse fator também como uma limitação endógena presente na legislação federal que limita sua execução.

Com essas considerações, encerramos as análises a respeito das perguntas suscitadas para esse artigo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo primordial deste artigo foi o de levantar as principais limitações ligadas à implementação do Estatuto da Cidade, legislação principal no Brasil, no que concerne a

---

<sup>6</sup> O Termo de Referência para elaboração de Planos Diretores elaborado pelo poder público estadual através da SEDRU também evidencia ainda de maneira mais direta a complexidade do instrumento. A visualização pode ser feita em [www.urbano.mg.gov.br](http://www.urbano.mg.gov.br).

efetivação prática do princípio constitucional da função social da propriedade. Nesse percurso, foram levantados os seguintes pontos:

- 1- Na compreensão do papel e significado do Estatuto da Cidade para desenvolvimento urbano brasileiro duas posições antagônicas se sobressaem. A primeira enxerga na legislação uma verdadeira mudança de paradigma e a segunda compreende que a lei trouxe atrasos e dificuldades na execução da política urbana nacional.
- 2- Independentemente da posição que se adote, em termos práticos observa-se que os instrumentos presentes no Estatuto ainda não se mostram efetivos de fato no território, sendo restritos à mera previsão nos planos diretores.
- 3- Considerando esse contexto levantamos algumas hipóteses e análises a respeito das limitações impostas ou presentes na legislação que impedem sua operosidade. No primeiro cenário discutimos sobre a existência de um modelo neoliberal de desenvolvimento urbano promovedor de imperativos diferentes daqueles existentes no Estatuto. Em seguida, discutimos as limitações presentes na própria legislação tanto em aspectos específicos, como em questões de cunho mais geral, que denominamos aqui como processos de *homogeneização das cidades* e de *complexificação do planejamento*.

Tais limites conduzem-nos a adotar uma perspectiva da legislação que a perceba como um bom e importante instrumento, mas que já demanda um esforço de mudança e atualização nos dias atuais. O Estatuto longe de poder apresentar-se como um instrumento acabado e pronto a ser aplicado deve necessariamente passar por um novo processo de estudo e detalhamento tanto para sua revisão como para uma melhor definição para onde ele e conseqüentemente nossas cidades irão de fato caminhar.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carla & TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2013.

ALMEIDA, Luiz Felype. *Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”*: dos conceitos de renda da terra ao caso do Vetor Norte da região Metropolitana de Belo Horizonte. 2009. 50 f. Monografia de graduação (Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática*: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 71-92.

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

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução n° 34, de 01 de julho de 2005*. Publicada no DOU de 14/07/2005, Seção 1, pag.89. Brasil: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução Recomendada n° 22, de 06 de dezembro de 2006*. Publicada no DOU de 28/02/07 seção 01 n° 40 pág. 134. Brasil: Ministério das Cidades, 2007.

CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 153-162.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2002. p. 31-64.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 288f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2009*. Brasília: IBGE, 2012.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. O Direito a Moradia à Luz do Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, Betânia *et. al.* (Orgs.). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 381-396.

MARES GUIA, Ana Rennó dos. IPTU progressivo no tempo como Instrumento de Reforma Urbana à luz do Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, Betânia *et. al.* (Orgs.). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 405-412.

MARICATO, Erminia. O Estatuto da cidade periférica. In: In: CARVALHO, Celso Santos & ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Municipais. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniela Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. Seção II – Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2002. p. 131-140.



RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 11-26.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & SANTOS, Orlando Alves dos. *Desafios da questão urbana*. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=906>. Acesso em: 20. Abr. 2013.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade – instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*. [2001] Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/814/814.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2013.

SILVA, Márcio Luís. *A função social da propriedade segundo o Estatuto da Cidade: a necessidade de uma interpretação crítica e extensiva*. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/AFUNcaOSOCIALDAPROPRIEDADESEGUNDOOESTA TUTODACIDADE.pdf> - s/d

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. p. 105-120.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. p. 75-104.

VILLAÇA, Flávio. *A Crise do Planejamento Urbano. São Paulo em perspectiva*. 1995. Disponível em: [https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02\\_07.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf). Acesso em: 22 abr. 2013.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. [2005]. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 01 mai. 2013

VILLAÇA, Flávio. *Estatuto da cidade: para que serve?* [2012]. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=21113&boletim\\_id=1415&componente\\_id=23732](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113&boletim_id=1415&componente_id=23732). Acesso em: 01 mai. 2013