

Limites e Possibilidades do Estatuto da Cidade: Uma Breve Reflexão

Heloisa Helena Feitosa Callou Moura Brasil
Universidade de Fortaleza

Carolina de Oliveira Carvalho Ribeiro
Universidade de Fortaleza

Sheila Cavalcante Pitombeira
Universidade de Fortaleza

Resumo

A Lei Nº10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, foi aclamada internacionalmente e festejada no Brasil, como importante marco regulatório. Do ponto de vista jurídico pode sustentar ações públicas e sociais de desenvolvimento urbano e concretizar o direito à cidade para todos, pois trouxe em sua proposta, importantes instrumentos jurídicos urbanísticos que tinham como meta o ordenamento urbano “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Decorridos quase duas décadas de sua aprovação, as promessas de fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; regularização fundiária e urbanização de áreas precariamente ocupadas não se concretizaram da forma almejada. Isto leva a crer que somente a existência de um bom ordenamento jurídico não é capaz de mudar o atual cenário das cidades brasileiras, marcado por profundas desigualdades sócio espaciais. Este artigo pretende ao refletir sobre o Estatuto, contribuir para construção de um novo paradigma de desenvolvimento urbano capaz de tornar as cidades brasileiras mais justas, inclusivas e sustentáveis. Para alcançar este objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica de caráter exploratório. Nela buscou-se reunir um arcabouço teórico capaz de aprofundar o conhecimento acerca do Estatuto da Cidade e elucidar algumas questões, tais como: quais são os verdadeiros limites e potencialidades do Estatuto da Cidade para promover o direito à cidade para todos e quais os possíveis caminhos para efetivá-lo como realidade tangível, sobretudo para os mais pobres.

Introdução

O aumento progressivo do número de habitantes nos assentamentos informais e precários; o acúmulo de terras; a financeirização progressiva do solo urbano; a expansão da malha urbana e periferização; o crescimento da violência; a privatização dos espaços públicos, dentre outros, são ao mesmo tempo causa e consequência das desigualdades socioespaciais. Estas precisam ser combatidas, demandando mudanças profundas no paradigma urbano que precisa garantir o direito à cidade para todos.

A Lei Federal Nº10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, nasceu de intenso debate político-social que durou treze anos e conseguiu acomodar parcialmente os interesses do mercado imobiliário e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Seus princípios buscavam elaborar no plano jurídico; teórico e ideológico, novos padrões para as relações e morfologias urbanas capazes de assegurar cidades socioespacialmente equilibradas e democráticas. Mesmo tratando-se de importante marco político-institucional, que propõe a reestruturação da ordem urbanística perante novos princípios e estratégias, sua efetividade e aplicabilidade tem sido questionada quanto à transformação significativa do modelo de urbanização brasileiro, destrutivo e excludente para maioria e benéfico e rentável para minoria. Estabelecer limites e potencialidades dos instrumentos progressistas trazidos pelo Estatuto é relevante para construção de um novo paradigma de desenvolvimento urbano, capaz de tornar as cidades brasileiras mais justas, inclusivas e sustentáveis.

Este artigo, através da revisão bibliográfica de caráter exploratório busca aprofundar o

conhecimento acerca do Estatuto da Cidade, refletir sobre sua eficácia na promoção do direito à cidade para todos e assim sugerir possíveis caminhos para sua concretização, além de expor resumidamente o cenário político-social existente nesse período, que ainda persiste hoje, através de breve histórico.

A Conquista do Estatuto da Cidade

A discussão acerca do direito à cidade enseja abordagens voltadas à compreensão do espaço urbano para moradia, oportunidades de emprego; serviços e equipamentos urbanos de educação, saúde, lazer, cultura, segurança etc. As competências desiguais dos diferentes grupos em se adequarem às mudanças no uso do solo urbano e fruição dos recursos (financeiros e político-educacionais) disponíveis para tal, determinam as injustiças e desigualdades socioespaciais (Marguti, Costa e Galindo 2016). A exacerbação destas deteriorou a qualidade de vida da população urbana, e originou o movimento de luta pela reforma urbana, na década de 1960, reivindicando melhores condições de vida para esses indivíduos, através da mobilização sociopolítica, interrompida após o golpe de 1964, desarticulando essa luta por quase duas décadas (Trindade 2012).

Com o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, setores comprometidos com a reforma urbana se reorganizaram e criaram o MNRU, que segundo Maricato (2010), era composto por movimentos populares de moradia, transporte, saneamento, associações e entidades profissionais (arquitetos, sanitaristas, assistentes sociais), entidades sindicais, acadêmicas e integrantes da igreja católica.

A Emenda Popular da Reforma Urbana comandada pelo MNRU teve suas reivindicações parcialmente atendidas, apesar da forte oposição da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo em relação ao instrumento do usucapião urbano, inserido no artigo 183 da Constituição Federal de 1988, que também impediu sua aplicação em imóveis públicos. Os artigos 182 e 183 trouxeram avanços ao reconhecer a função social da propriedade e da cidade e delegando ao poder local, através do Plano Diretor Municipal (PDM), obrigatório para municípios acima de 20.000 habitantes, a tarefa de elaborar e executar as políticas de desenvolvimento urbano (Bassul 2010).

Entretanto o texto constitucional carecia de legislação complementar.

A demora em regulamentar esses artigos e suas ambiguidades, levaram algumas gestões locais a investir em alternativas de estruturação dessa nova realidade urbana, estabelecendo práticas pioneiras. Elas fundamentaram muitos princípios contidos no Estatuto (Marguti, Costa e Galindo 2016), entre elas podemos citar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) utilizadas desde 1980 em municípios como Recife, Santo André, Diadema e São Paulo (Santos 2013).

Inicialmente, o empresariado urbano se contrapôs à Reforma Urbana, passando a apoiá-las após constatar que alguns instrumentos contrários aos seus interesses trouxeram resultados positivos ao capital imobiliário (Bassul 2010). Este consenso foi fundamental para sua aprovação, e posterior consagração internacional no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006 e na Internacional Cities Alliance como referencial regulatório [...mais adequado para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sócio políticas comprometidas com a reforma urbana (Fernandes 2013, p. 47).

O capítulo de política urbana da Constituição de 1988, complementados pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220/01 forneceram as diretrizes para política urbana brasileira, nas esferas federal, estadual e municipal (Instituto Pólis 2001), juridicamente capazes de combater as desigualdades socioeconômicas existentes nas cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade

Limites e Possibilidades

O Estatuto avançou no ordenamento do desenvolvimento urbano, através de seus instrumentos jurídico-urbanísticos ao viabilizar a captura de parte dos lucros da valorização imobiliária decorrente da ação estatal e da própria comunidade, confiscada apenas pelos proprietários de terras e imóveis. Proporcionou: também melhor articulação intergovernamental; cooperação entre Estado e setor privado; maior participação popular nos processos decisórios e a regularização fundiária para moradores dos assentamentos informais (Fernandes 2013).

Ao subordinar o direito de propriedade à sua função social e desassociá-lo do direito de construir, o Estatuto permite ao planejamento

urbano ultrapassar sua função regulatória, e agir como dinamizador da ocupação urbana e das políticas habitacionais equânimes. Seus instrumentos podem ter caráter distributivo, onde todos ganham, mas não se modifica significativamente o quadro de desigualdade existente, ou caráter redistributivo que favorece aos que possuem menos, beneficiando-os em detrimento dos interesse dos que tem mais, gerando disputa na luta pelos limitados recursos. A essência distributiva ou redistributiva desses instrumentos interfere no seu alcance social e no grau de dificuldade em implementá-los (Gondim e Gomes 2012).

O Instituto Pólis (2001) equipara o Estatuto a uma “caixa de ferramentas” a ser utilizada pelos municípios na gestão da política urbana local, que através de seus PDMs definirão quais e como os instrumentos serão utilizados, e a

dimensão do engajamento ou não da sociedade nesse processo também determinará a essência e os rumos das mudanças. Essa reestruturação age em três âmbitos fundamentais: a regularização fundiária de terras urbanas ocupadas ilegalmente; a promoção do desenvolvimento urbano includente mediante enfrentamento da especulação imobiliária por meio da indução de novas formas de uso e ocupação do solo e a democratização da gestão urbana com a participação social nos processos decisórios. O Quadro 1 relaciona os desafios do contexto urbano brasileiro e os instrumentos disponíveis no Estatuto para superá-los, e o Quadro 2 esclarece os objetivos daqueles voltados para a condução do desenvolvimento urbano.

O Estatuto especificou os critérios de elaboração do PDM participativo, seu conteúdo mínimo e para quais municípios eram obrigatórios,

Problemas-chave	Campos de ação	Instrumentos do Estatuto da Cidade
Especulação Imobiliária (retenção de vazios urbanos e de edifícios subutilizados)	Desenvolvimento urbano (enfrentamento da especulação imobiliária)	▪ Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)* ▪ Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ▪ IPTU progressivo no tempo ▪ Desapropriação com pagamentos da dívida pública ▪ Consórcio imobiliário ▪ Transferência do direito de construir ▪ Direito de preempção ▪ Outorga onerosa do direito de construir** ▪ Operação Urbana Consorciada
Irregularidade fundiária (favelização)	Regularização Fundiária	▪ Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)* ▪ Usucapião especial de imóvel urbano ▪ Concessão de uso especial para fins de moradia ▪ Concessão de direito real de uso** ▪ Outorga onerosa do direito de construir *** ▪ Assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos menos favorecidos
Cidade tecnocrática (falta de participação popular)	Democratização da gestão urbana	▪ Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)* ▪ Conselho de desenvolvimento urbano (órgãos colegiados federais, estaduais e municipais) ▪ Debates, audiências e consultas públicas ▪ Conferências sobre assuntos de interesse urbano (federais, estaduais e municipais) ▪ Iniciativa popular de projeto de lei e de apresentação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano ▪ Gestão participativa metropolitana ▪ Gestão orçamentária participativa ▪ Estudos de impacto de vizinhança
*As ZEIS atuam no combate à especulação imobiliária ao proibir o remembramento de lotes e fortalecendo ocupações contra ameaças do mercado formal de imóveis, propiciam a regularização fundiária através da flexibilização dos índices urbanísticos e promovem a democratização da gestão por meio da criação de conselhos locais que operam nas distintas etapas de sua implementação. **Vetado pela Presidência da República, e regulamentado depois pela Medida Provisória nº 2.220, publicada em 05 de setembro. ***Os recursos oriundos da outorga onerosa só podem ser aplicados em projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários e áreas verdes e de lazer, proteção ambiental ou do patrimônio histórico (Art. 26, incisos I a IX).		

Quadro 1. Instrumentos do Estatuto da Cidade para atuação nas questões urbanas.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Instituto Pólis (2001).

INSTRUMENTO	OBJETIVOS GERAIS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Arts. 5o e 6o)	▪ Assegurar o cumprimento da função social da propriedade ▪ Induzir a ocupação de áreas infraestruturadas e equipadas ▪ Conter a expansão horizontal para áreas sem infraestrutura ou ambientalmente frágeis ▪ Aumentar a oferta de terra e de edificação para atender à demanda existente, sobretudo a de HIS	Forçar proprietários de imóveis urbanos a usá-los socialmente, de acordo com o PDM, isto é : parcelamento de área urbana subutilizada ou não utilizada; edificação em área urbana não edificada e utilização de imóveis ociosos ou subutilizados
IPTU progressivo no tempo (Art. 7o)		Promover a distribuição justa da riqueza inerente à propriedade através de reforma urbana
Desapropriação com pagamento em títulos (Art. 8o)		Permite ao poder público aplicar sanção ao proprietário de imóvel urbano, que não cumpre a função social definida pelo PDM e plano urbanístico local.
Consórcio imobiliário (Art. 46)		Viabilizar planos de urbanização ou edificação através da transferência do imóvel pelo proprietário ao Poder Público municipal, em troca de unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.
Outorga onerosa do direito de construir (Arts. 28 a 31)	Separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de construir e interferir no mercado imobiliário	Promover a efetivação dos objetivos da política urbana, no sentido da redistribuição de oportunidades imobiliárias na cidade
Operações urbanas consorciadas (Arts. 32 a 34)	Viabilizar intervenções de maior escala, através da atuação conjunta e pactuada entre poder público e iniciativa privada	Propiciar intervenções urbanas que alterem a realidade urbana, como a revitalização de regiões centrais da cidade e regularizar loteamentos irregulares.
Direito de preempção (Arts. 25 a 27)	Conceder ao Poder Público municipal preferência para adquirir imóvel urbano.	Possibilitar a aquisição pelo poder público, de áreas p/ a realização de projetos, como: tais como: regularização fundiária, programas de HIS, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental
Transferência do direito de construir (Art. 35)	Subordinar o exercício individual do direito de construir a uma necessidade socioambiental.	Transferir o direito de construir de um local para outro em proveito da preservação de seu valor histórico, cultural, arqueológico, ambiental ou designado para implantação de programas sociais.
OBS: As ZEIS também operam no enfretamento da especulação imobiliária ao coibir o remembramento de lotes em suas áreas e ao consolidar as ocupações contra ameaças do mercado formal de imóveis, apesar da sua atuação mais significativa se dar nos processos de regularização fundiária e urbanização.		

Quadro 2. Instrumentos do Estatuto da Cidade para indução do desenvolvimento urbano e seus objetivos.
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Instituto Pólis (2001).

objetivando combater os planos tecnocráticos, que não reconheciam a disputa em torno das desigualdades socioeconômicas existentes que controlam o mercado imobiliário. Isso acarretou uma profusão de novos PDMs, que nem sempre propiciaram uma participação ampla e genuína em seu processo, mesmo sendo critério de validade jurídica e portanto passível de anulação em caso de descumprimento.

Segundo Fernandes (2013) muitos desses municípios que não dispunham de informações fundamentais sobre sua realidade territorial e processos socioespaciais, produziram estudos devido a obrigatoriedade do PDM, e admite que, a recuperação da mais valia tem tido raríssimas propostas nestes e quando isso extraordinariamente aconteceu, não existiu um sistema claro de redistribuição sócio espacial

desses grandiosos recursos financeiros resultantes.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, de natureza híbrida, atua conjuntamente na ordenação e gestão do uso do solo, interferindo diretamente no mercado de terras urbanas e na arrecadação de impostos. Sendo concomitantemente, dispositivo regulador e fiscal, já que força os imóveis desocupados a exercerem sua função social, e propicia ao governo criar um estoque de terras e imóveis que podem ser aproveitados para fins de interesse social, extrapolando sua função meramente arrecadatória (Marguti, Costa e Galindo 2016).

Devidamente aplicado, o IPTU progressivo leva a maior oferta de terrenos infraestruturados e

consequentemente o rebaixamento de seus preços. Rompendo assim o círculo vicioso de predominância do mercado imobiliário de alta renda, possibilitando mais oferta para produção da Habitação de Interesse Social (HIS) (Freitas e Pequeno 2015), acentuando seu caráter indutor da fruição de terras urbanas, mesmo condicionado a aplicação prévia da edificação compulsória e do PDM e seus prazos.

O Instituto Pólis (2001) alerta que as operações urbanas consorciadas que progrediram no Brasil, aconteceram em áreas de forte interesse do mercado imobiliário que possuíam barreiras colocadas pelo zoneamento, não atuando na reestruturação e reurbanização das regiões carentes de infraestrutura, e sim naquelas que já apresentavam altos investimentos.

A regularização fundiária, embora importante, tem enfrentado mais barreiras que a urbanização de favelas, sendo negligenciada nos PDMs e

tratada como política setorial isolada, criando enormes obstáculos técnicos para legalização dos assentamentos informais, apesar dos mecanismos apropriados trazidos pelo Estatuto. Estes dispositivos estão demonstrados no Quadro 3.

A urbanização de assentamentos precários é mais comum, e bem mais raros os casos em que estes foram acompanhados pela regularização fundiária, devido ao desmembramento das instituições que atuam nele: prefeitura, ministério público, judiciário e cartórios de registro de imóveis. Mesmo com a possibilidade da usucapião coletiva para casos em que a definição do lote e seu detentor é bastante complexa, lenta ou inviável, o quadro permanece (Maricato 2003).

O protecionismo exacerbado da propriedade privada e as infundáveis imposições dos

INSTRUMENTO	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO/ FUNÇÃO
Zonas Especiais de Interesse Social * (ZEIS)	- Incluir as áreas ilegais e precárias da cidade e introduzir os serviços e a infraestrutura urbana ausentes. - Regular o mercado de terras urbanas e reduzir a diferenças de seus valores. - Viabilizar a participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos; - Aumentar a arrecadação do município e a oferta de terras para HIS.	ZEIS (Tipo 1) – abrange os terrenos públicos ou os particulares ocupados por favelas ou assentamentos assemelhados, onde há interesse público em promover a urbanização ou a regularização fundiária. ZEIS (Tipo 2)- abrange os loteamentos irregulares onde existe interesse público em legalizar o parcelamento, ofertar infraestrutura e equipamentos urbanos ou realizar a recuperação ambiental ZEIS (Tipo 3) – Abrange os terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, destinados para os programas de Habitação de Interesse social (HIS).
Usucapião Especial de Imóvel Urbano	Garantir o cumprimento da função social da propriedade através da promoção de políticas de regularizações fundiárias em favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares para famílias de baixa renda.	Usucapião Urbano Individual – Conceder o domínio de imóvel urbano até 250m², usado como moradia sem oposição pelo prazo ininterrupto de 5 anos e não tenha a propriedade de outro imóvel urbano ou rural. Usucapião Urbano Coletivo- Viabilizar o usucapião nos mesmos termos do individual para áreas onde não é possível identificar o terreno de cada possuidor.
Concessão de Uso Especial para fins de moradia **	Promover a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda, e assim garantir à sua função social.	Concessão Individual de Uso Especial Para Fins de Moradia– Dar o domínio de imóvel urbano até 250m², usado como moradia sem oposição pelo prazo ininterrupto de 5 anos e não tenha a propriedade de outro imóvel urbano ou rural. Concessão Coletiva de Uso Especial Para Fins de Moradia - Dar o domínio nos mesmos termos do individual para áreas onde não é possível identificar o terreno de cada possuidor.
Concessão do Direito Real de Uso ***	Transmitir a posse direta de bens urbanos públicos ou privados, de forma gratuita ou remunerada, p/ fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outro uso de interesse social.	A Concessão do direito Real de Uso pode ser contratada coletivamente para programas e projetos de HIS, elaborados pelo Poder Público, cedendo esse direito para associações comunitárias ou cooperativas formadas pelos beneficiários do programa.
Notas: *As ZEIS tipo 1 e 2 também são conhecidas como “ZEIS de ocupação” e a tipo 3 como “ZEIS de vazios”. **Regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001 *** Instituto anterior à publicação do Estatuto, instituído pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967		

Quadro 3. Principais instrumentos jurídicos e urbanísticos para regularização fundiária.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Instituto Pólis (2001).

cartórios, aliadas à resistência de alguns moradores que sentiam-se seguros contra remoções e afetações dos imóveis alugados informalmente, apenas com urbanização, desestimulam reivindicações pela legalização. Mesmo sem a titularidade, a posse acomoda os interesses dos inquilinos que não temem aumento dos aluguéis ou despejo, dos moradores proprietários que não pagam impostos e taxas, além dos detentores de várias casas que mantêm sua condição latifundiária. Entretanto a desfavelização vem ganhando espaço no debate das políticas urbanas, disfarçada pela preocupação com o ambiente e segurança pública, que apesar das condições jurídicas para sua regularização, ainda permanecem em sua maioria ilegais. “Manter as favelas nesta espécie de “limbo” jurídico permite que, em casos de crises e/ou tensões sociais, se evoque novamente a

possibilidade de removê-las” (Gonçalves 2013, p. 20), ou gerar dividendos políticos ao poder local, que negocia sua permanência tal qual um favor e não um direito inalienável.

A legitimação das políticas públicas urbanas e seu verdadeiro alcance para todos os cidadãos, passa pela democratização de seus processos de elaboração e implementação, pactuando um desenvolvimento urbano mais inclusivo e transparente com todos os setores da sociedade. O Quadro 4 apresenta os mecanismos fundamentais de participação popular trazidos pelo Estatuto.

As ZEIS podem conectar as políticas urbanas às habitacionais quando articuladas à outros dispositivos do Estatuto e assim disponibilizar terras urbanas infraestruturadas, preservadas pela especulação imobiliária para o combate ao déficit habitacional. As ZEIS de ocupação (1 e 2) tem

INSTRUMENTO	FINALIDADE/ DESCRIÇÃO	REQUISITOS COMUNS E ESPECÍFICOS
Conselhos de Desenvolvimento Urbano	Os conselhos de desenvolvimento urbano são órgãos colegiados, com representantes do Poder Público e de vários setores da sociedade civil, que devem participar do cotidiano do planejamento e gestão urbana. São parte integrante do Executivo, mas independente dele.	- Os Conselhos devem ser criados por meio de lei, que deve estabelecer suas competências, seu caráter consultivo ou deliberativo, sua composição, a forma de escolha ou eleição dos representantes, seu regulamento e se mesmo terá um fundo próprio do qual será o gestor. - O Executivo precisa garantir uma estrutura mínima para o funcionamento do Conselho, tais como: local para reuniões e meios para circulação das informações e convocações. - A Conferência deve ter um Regimento Interno claro, que defina claramente o que será discutido e deliberado e a forma como serão eleitos os delegados e votantes, onde o Executivo deve oportunizar condições efetivas para a participação popular. - Conselhos, conferências, debates ou audiências públicas não devem usar apenas a linguagem tecnocrática e sim oportunizar o amplo acesso as informações e análises através de uma linguagem adequada às ferramentas de participação popular, ao mesmo tempo que propicia aos cidadãos entender e absorver uma série de novos termos técnicos. - Os recursos para implementar a política de desenvolvimento urbano devem ser garantidos, e as decisões tomadas com participação popular devem ser cumpridas. - O Poder Público deve investir fortemente nos processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, tornando todos os participantes aptos a compreender as questões , debater sobre as propostas e expor opiniões.
Conferências de política urbana	Consiste em grandes encontros que regularmente ocorrem com intensa participação popular, e onde os conflitos entre o Estado e a sociedade devem ser mediados para que as políticas e os programas de desenvolvimento urbano sejam traçadas.	
Debates, consultas e audiências	Tratam-se de amplas apresentações e discussões, nas quais são exibidos e discutidos os projetos de interesse público, para sua rejeição ou aprovação pelos vários segmentos da sociedade.	
Iniciativa popular	Implica no direito da população apresentar propostas de lei, programas, planos, projetos de interesse público e social.	
Gestão orçamentária participativa	Garantir aos cidadãos o direito de fiscalizar as finanças públicas, em especial o orçamentos público, participando de sua elaboração e execução.	
Gestão participativa metropolitana	Garantir a participação popular na gestão das regiões metropolitanas e aglomerações.	
Estudos de impacto de vizinhança	Democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem erguidos na cidade através da consulta à bairros e comunidades atingidas pelos mesmos.	
Nota: O plebiscito e o referendo também são instrumentos de prática da democracia participativa previstos pelo Estatuto da Cidade. O primeiro é uma consulta popular que decide antes sobre uma certa questão política ou institucional de interesse de todos, enquanto que o segundo visa ratificar ou regular matérias que já foram definidas pelo Poder Público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei.		

Quadro 4. Instrumentos do Estatuto da Cidade para democratização da gestão urbana.
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Instituto Pólis (2001).

efeito reparador e distributivo ao permitir a legalização e urbanização dos assentamentos precários. Já a ZEIS de vazios (3) tem caráter redistributivo quando associadas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com títulos, pois podem ampliar a oferta de HIS em terrenos infraestruturados subutilizados ou sem utilização, o que esclarece a sua menor utilização nos PDMs, comparada as demais ZEIS (Gondim e Gomes 2012). O Instituto Pólis (2001) defende a junção das ZEIS à transferência do direito de construir como chave para a mediação de disputas em torno das terras urbanas, favelas e cortiços através da doação de imóveis privados para o Poder Público.

A delimitação das áreas de Zeis, através das leis municipais, configuram mecanismos jurídicos fundamentais para a regularização fundiária, já que nestas áreas poderão ser flexibilizadas as regras urbanísticas (Gonçalves 2009), e consequentemente passíveis de receber assistência técnica e jurídica gratuita. Entretanto ainda são poucos os casos de estoque de terras para a produção de HIS, conhecidas com ZEIS de vazios, e mais raras ainda em localizações centrais.

Compete ao Poder Público através do planejamento territorial urbano, conduzir diretamente as ações do mercado imobiliário, agindo sobre terrenos vazios e propriedades abandonadas ou subutilizadas, determinando requisitos para o cumprimento da função social da propriedade. Em casos de omissão do mesmo e não cumprimento da ordem jurídica estabelecida pelo Estatuto, os prefeitos podem ser acusados de improbidade administrativa, podendo até ser cassados, conforme já aconteceu em alguns casos (Fernandes 2013). Apesar do Estatuto viabilizar um novo paradigma urbano, falta vontade e determinação política para confrontar os interesses especulativos dos proprietários.

Para Rodrigues (2004) o Estatuto inovou ao admitir a cidade real tal qual produto coletivo e viabilizar: a regularização fundiária; a participação popular no PDM e consequentemente o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. O autor ainda reconhece que o planejamento permanece estático, setorial e burocratizado e acrescenta: “[...] ressalte-se que não diminuiu o sombreamento de atribuições das unidades da

federação e que o poder público permanece como o agente fundamental na aplicação dos instrumentos de planejamento (Rodrigues 2004, p.13).

A discrepância existente entre a rebuscada e abrangente ordem jurídico-urbanística brasileira, que admite inclusive a autonomia do Direito Urbanístico, e o preocupante contexto urbano existente, tem como uma de suas razões o desconhecimento por parte dos juristas, gestores públicos e da sociedade dessa mesma ordem, incapazes de assimilar o Estatuto, compreendendo-o em sua dimensão social, política e espacial. A segmentação da gestão urbana, onde predominam a ausência de projetos, duplicidade, incompetência, desperdício, descontinuidade e corrupção ainda agravam mais esse cenário (FERNANDES, 2013).

Considerações Finais

O Estatuto da Cidade representou um enorme avanço para política urbana, principalmente no tocante ao ordenamento jurídico dessa questão, porém a existência de leis progressistas que defendem o direito à cidade para todos, não basta para reverter e transformar o cenário caótico das cidades brasileiras, marcado por uma urbanização profundamente excludente, patrimonialista e predatória. Esse cenário agravou-se, segundo Fernandes (2013) com aumento do déficit habitacional quantitativo e qualitativo; crise fiscal do Estado, avanço da informalidade e da especulação imobiliária e intensificação da gentrificação.

A aplicabilidade eficaz do Estatuto tem um longo caminho a percorrer, apesar da evolução no âmbito jurídico-legal, textos e normas progressistas não são suficientes para promover mudanças profundas nas bases estruturais da sociedade brasileira. Segundo Trindade (2012) a herança da formação colonial trouxe “[...] uma mentalidade patrimonialista fortemente arraigada no tecido social, o que contribui de maneira decisiva para reforçar a concepção do direito de propriedade privada como algo sagrado e inviolável, inclusive por aqueles que não a detém”. Alterar substancialmente essa correlação de forças, ainda submissa aos ganhos e objetivos desse segmento patrimonialista, exige uma grande e constante mobilização popular (Maricato 2011 e Fernandes, 2013).

Se longos anos de discussão e embates sócio políticos foram necessários para a conquista do

sonhado Estatuto da Cidade, ainda permanece a necessidade de mobilização da sociedade em defesa desses direitos arduamente alcançados e pela sua plena implementação. Especialmente hoje, diante das ameaças à democracia, de ações do Poder Executivo Federal contra direitos sociais conquistados e desmonte das instâncias governamentais que os protegem, da desarticulação da participação popular nos processos decisórios e de ameaças de criminalização dos movimentos sociais. Esse engajamento da sociedade é imprescindível para construção de cidades melhores para seus atuais e futuros habitantes.

Referências Bibliográficas

Bassul, José Roberto. "Estatuto Da Cidade: A Construção De Uma Lei". In *O Estatuto da Cidade: Comentado*. Orgs. Celso S. Carvalho, & Anaclaudia Rossbach. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, pp.71-90, 2010.

Fernandes, Edésio. "Estatuto da Cidade, Mais de 10 Anos Depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?" *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

Gonçalves, Rafael Soares. "Repensar A Regularização Fundiária como Política de Integração Socioespacial" *.Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Acessado em 13 de Dezembro de 2018. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So10340142009000200017&lng=en&nrm=iso

Gonçalves, Rafael Soares. "A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico". *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 1-23, 2013.

Gondim, Linda M. de P., e Marília P. A. Gomes. "O Direito à Cidade em Disputa: O Caso Da Zeis Do Lagamar (Fortaleza-CE)". *Cadernos Metrôpole*, v. 14, n. 28, p. 507-527, abr. 2013.

Instituto Pólis. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Coord. Raquel Rolnik. Brasília: Câmara de Deputados, 2001

Marguti, Bárbara O., Marco A. Costa e Ernesto P. Galindo. "A Trajetória Brasileira em Busca do Direito à Cidade: Os Quinze Anos de Estatuto da Cidade e as Novas Perspectivas à Luz da Nova Agenda Urbana". In *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Org. Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2016.

Maricato, Ermínia. "Conhecer para resolver a cidade ilegal". In *Urbanização Brasileira – Redescobertas*, org. Leonardo B. Castriota. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, p. 78-96, 2003.

Maricato, Ermínia. "O Estatuto da Cidade Periférica". In *O Estatuto da Cidade: Comentado*. Orgs. Carlos S. Carvalho, & Anaclaudia Rossbach. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, pp.5-22, 2010.

Maricato, Ermínia. *Metrôpoles desgovernadas*. Estudos Avançados, v.25, n.71, pp.7-22, 2011

Rodrigues, Arlete Moysés. "Estatuto Da Cidade: Função Social da Cidade e da Propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço". *Cadernos Metrôpole*, n. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004. , v.25, n.71, pp.7-22, 2011

Santos, Elizete de Oliveira. "Interfaces entre a Política Habitacional e o Plano Diretor Participativo na Metrôpole Fortaleza-CE". *Soc.& Nat.*, Uberlândia , v. 25, n. 3, p. 485-

Freitas, Clarissa S., e Luis Renato B. Pequeno. "Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos." *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)* 17, no.1, pp. 45-49, 2015.

Trindade, Thiago Aparecido. "Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade". *Lua Nova*, núm. 87, 2012, pp. 139-165 Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo, Brasil, 2012