

# The Statute of the City in the International Context: inspiration and lessons learned

Claudio Acioly Jr

## ABSTRACT

This article depicts my observations about the content and execution of the Statute of the City Law within the context of international development cooperation. It reveals a testimony as active participant in processes of public policy development and capacity building of the technical cadre and urban managers of cities in Brazil and other countries. The article does not draw on results of research or academic studies about the implementation of the seminal law adopted in Brazil in 2001 and the use of its various instruments impacting on the planning and management of the urbanization of Brazilian cities during the last 20 years.

The article translates the reflexions drawn on my professional practice during a period spanning from 1993 to 2019, working internationally as permanent staff of the Rotterdam-based Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) and the UN-Habitat, the United Nations Human Settlements Programme, the United Nations agency focusing on housing, cities and urbanization, based in Nairobi, Kenya. In addition to this, my role as course coordinator of the annual programme on informal settlements regularization and informal land markets of the Latin American Programme of the Lincoln Institute of Land Policy since 2004 to date, exposed me to the challenges of adopting the instruments of the Statute of the City that were brought forwards by participants from many cities of Brazil. The period coincides with the approval, enactment and implementation of the law through which I had the opportunity to work closely with officers and decision makers from the municipal governments of the cities of Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Santo André and more recently with the state governments of Pará and Alagoas.

The article argues that a legal framework as the one provided by the Statute of the City is essential to regulate and orient processes and activities that take place in the urban arena, the territory of cities. A law that established directives of public policies and principles of action of local/city governments. In this particular case, urban policies and its legal and urbanistic instruments that extrapolates the domain of master plans, which affects directly the domains of private property rights, the use and disposal of land and immovable properties but also protects the public interest of the community. The article also unfolds the evidences that having an enacted law, even if it is a good law, is not sufficient to guarantee its translation into practical actions on the territory that produce equity and equality in the access to land and public services and opportunities for all, particularly low income groups.

## Contents

Introdução.....	2
A Legislação Urbana no Contexto Internacional.....	2
O Estatuto da Cidade como Elemento de Capacitação e Fortalecimento Institucional .....	4
O Aprendizado a Partir da Prática Municipal.....	5
Conclusão.....	8

# O Estatuto da Cidade no Contexto Internacional: inspiração e aprendizado.

## Claudio Acioly Jr<sup>1</sup>

### Introdução

Este breve artigo relata observações acerca do Estatuto da Cidade dentro do contexto da cooperação internacional. Ilustra o depoimento de um participante ativo em processos de construção de políticas públicas e capacitação de quadros técnicos e de gestores de cidades em várias partes do Brasil e do mundo. O artigo não apresenta resultados de uma pesquisa ou estudo acadêmico sobre a implementação do Estatuto da Cidade<sup>2</sup> e a utilização de seus instrumentos na gestão e planejamento da urbanização das cidades brasileiras durante esses 20 anos.

O artigo traduz uma reflexão baseada em minha prática profissional, atuando internacionalmente como funcionário permanente do Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), com sede na Holanda, e do ONU-Habitat, com sede em Nairobi, durante um período de 26 anos entre 1993 e 2019. Durante esse período que coincide com a aprovação e implementação do Estatuto da Cidade, tive a oportunidade de trabalhar junto aos gestores e quadros técnicos das prefeituras do Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Santo André e mais recentemente com os governos dos estados do Pará e Alagoas com os quais tínhamos acordos de cooperação técnica. Essa interação e imersão no contexto da administração pública municipal, em particular, me permitiu uma aproximação da realidade da gestão do território por parte daqueles que cumprem uma função importantíssima para gerar qualidade de vida e sustentabilidade da cidade a partir de suas decisões que afetam um bem público que é o espaço urbano de nossas cidades. Um território em constante estado de conflitos pelo uso da terra e pelo acesso aos bens e serviços, e aos benefícios que a urbanização e a economia da aglomeração e da escala trazem para seus habitantes e os negócios aí localizados. Observamos cada vez mais a intensidade das disputas no território entre interesses e agentes sociais, políticos, econômicos e ambientais. Essas disputas e desigualdades sociais e disparidades de localização espacial no território das cidades ficaram mais evidentes durante a crise sanitária e econômica que emergiu em 2020 com a pandemia do Covid-19.

Portanto é incontestável a necessidade de termos um marco jurídico legal para regular e orientar os processos e atividades que ocorrem nesse território. Uma lei que possa estabelecer as diretrizes e princípios da ação do poder público local através de sua política pública. Nesse caso, a política urbana e seus instrumentos legais e urbanísticos, que vão além de um plano diretor de desenvolvimento urbano, que não só afetam diretamente o uso da propriedade urbana como também protegem o interesse coletivo. Mas como veremos adiante, só o fato de termos uma lei aprovada não é suficiente para garantirmos sua tradução em ação prática no território.

### A Legislação Urbana no Contexto Internacional

Durante o período de preparação da Conferencia Habitat III, a Terceira Conferência das Nações Unidas para a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável<sup>3</sup>, o ONU-Habitat adotava uma estratégia de atuação que definia o ato de gestão, planejamento e desenho urbano como o ato legal

---

<sup>1</sup> Claudio Acioly Jr, arquiteto e urbanista, especializado em habitação, urbanização de favelas, e gestão do desenvolvimento urbano com mais de 40 anos de experiência em mais de 30 países, onde trabalhou com o gerenciamento e execução de programas de habitação e políticas urbanas junto ao PNUD, Banco Mundial, ONU-Habitat, UNECE, CEPAL, GIZ, DGIS, SNV, Cordaid, União Europeia. Foi coordenador do Programa das Nações Unidas para o Direito a Habitação Adequada e Chefe de Política Habitacional e dos Programas de Capacitação da ONU-Habitat (2008-2019). [www.claudioacioly.com](http://www.claudioacioly.com)

<sup>2</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001

<sup>3</sup> <https://habitat3.org/>

de definir o público e o privado no território da urbanização planejada e sustentável. A demarcação no território, na terra transformada em solo urbano, daquilo que é o bem público e o que é domínio privado. Disseminava-se um modelo focado na urbanização planejada estruturada em três pilares nomeadamente (1) o plano urbanístico/espacial, (2) o plano financeiro/fiscal e (3) a legislação e o marco legal da gestão e planejamento da urbanização sustentável. A legislação urbana ganha destaque e detona-se um processo de inventariação das leis urbanas em todos os países que resultou num banco de dados global focado exclusivamente na legislação urbana<sup>4</sup>.

Durante minhas interações com os diferentes grupos técnicos, políticos e de organizações não governamentais, havia sempre a referência ao Estatuto da Cidade, comumente citado como um exemplo de excelência na construção de um marco jurídico para atuação da política urbana e guiar a intervenção do governo local. Tal postura e entendimento do papel da legislação urbanística influenciou a discussão que subsidiou a formulação da Nova Agenda Urbana<sup>5</sup> aprovada em Quito em 2016<sup>6</sup>. Seria exagero creditar ao Estatuto da Cidade a valorização do papel e inclusão da legislação urbana no documento final da Nova Agenda Urbana. Mas sem dúvida, sem o Estatuto da Cidade e a experiência brasileira, e sem referências sobre vários de seus aspectos inovadores como a função social da terra e propriedade urbana e os vários instrumentos urbanísticos e legais de planejamento e gestão urbana, teríamos um vazio na discussão sobre a cidade que queremos no século 21.

O documento final da conferencia Habitat III, a Nova Agenda Urbana aprovada em Quito em 2016, sugere uma mudança de paradigma na gestão das cidades, e se apresenta como um instrumento de pressão a ser utilizado pelos agentes não estatais para realização de um ideal comum, a cidade que desejamos, uma cidade sustentável, segura, inclusiva e resiliente<sup>7</sup>, com base em cinco pilares de implantação<sup>8</sup>, dos quais a legislação urbana se insere, a saber: (1) políticas nacionais urbanas; (2) legislação e regulação urbanas; (3) planejamento e desenho urbano; (4) economia local e finança municipal; e (5) implantação local.

A discussão em torno da legislação partia da premissa que os desafios da urbanização global estavam também associados a falta de legislação adequada e a carência de instrumentos que possam instrumentar e empoderar os governos locais, responsáveis pelo planejamento do território da cidade e pela gestão da urbanização, para atuarem de forma mais robusta e coerente segundo os princípios de direitos humanos e de desenvolvimento sustentável. Esta atuação se dá na forma de diretrizes e da instalação de um arcabouço jurídico para orientar os planos e programas voltados ao crescimento urbano e a regulamentação da expansão das cidades com qualidade de vida e igualdade de oportunidades para todos. Havia claramente o reconhecimento da gestão do solo urbano como parte integral dessa busca de um marco regulatório para a gestão e planejamento urbano. Notava-se claramente que havia assimetria de informação e compreensão sobre o papel da legislação urbana e os princípios do direito urbano entre as várias comunidades de especialistas, formuladores de política, gestores públicos, diplomatas, quadros técnicos e pesquisadores e acadêmicos.

Havia falta de uma sistematização de como os instrumentos urbanísticos e jurídicos e as instituições se relacionavam e geravam impactos tangíveis no território urbano, influenciando a localização de atividades, de grupos sociais e de áreas de interesse comum na cidade. A discussão sobre a legislação urbana e as lições apreendidas com o Estatuto da Cidade nos levava sempre ao tema da gestão do solo urbano e o acesso ao solo urbanizado, bem localizado, que era e continua sendo um dos maiores desafios da gestão das cidades contemporâneas. O Estatuto da Cidade desnuda os

---

<sup>4</sup> <https://unhabitat.org/programme/urbanlex-the-urban-law-information-system>

<sup>5</sup> <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/nua-english.pdf>.

<sup>6</sup> <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>

<sup>7</sup> O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável tem como meta a realização de uma cidade sustentável, segura, resiliente e inclusiva em 2030.

<sup>8</sup> <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>

sistemas jurídicos sobre a terra urbana, realça temas relacionados aos direitos humanos fundamentais, a igualdade e equidade e a responsabilidade social no território.

## O Estatuto da Cidade como Elemento de Capacitação e Fortalecimento Institucional

O estatuto da cidade ganhou protagonismo no contexto internacional entre as agências de desenvolvimento e financiamento urbano como ONU-Habitat e Banco Mundial. É reconhecidamente um instrumento de planejamento e gestão urbana, particularmente do solo urbano, materializando o direito urbanístico, com inúmeras ferramentas que não só ajudam a regular os usos e alocação da terra urbana para fins de desenvolvimento urbano, como também proporciona oportunidades da cidade em se autofinanciar através dos instrumentos fiscais de captura da mais valia em favor da cidade e de seus habitantes mais necessitados. Como estudo de caso em países em desenvolvimento e em processo de urbanização, o Estatuto da Cidade é citado e utilizado com muita frequência na cooperação cidade-cidade e na capacitação e fortalecimento dos governos locais, assim como em publicações importantes das organizações internacionais e organismos multilaterais.

Os vários artigos dessa coletânea seguramente irão sublinhar o Estatuto da Cidade como a regulamentação do capítulo constitucional que trata da política urbana<sup>9</sup>. A lei aprovada em 2001 oferece um conjunto de princípios e uma série de instrumentos que empoderam o gestor público, sustentam proposições e decisões importantes ao nível do executivo municipal e norteiam a intervenção do poder público local no trato de questões extremamente críticas que afetam a sustentabilidade da cidade e a harmonia entre os diversos interesses que se manifestam na luta pelo território e localização na cidade.

Entretanto, a sua utilização e aplicação não é um ato puramente técnico e jurídico somente. Mas um ato deliberado com um respeitável peso político visto que implica muitas vezes sobrepor interesses poderosos com intervenções que fomentam a justiça social, espacial e ambiental. A lei do Estatuto da Cidade põe sobre a mesa de negociação o interesse individual versus o interesse público da coletividade. A experiência mostra que a autoridade municipal nem sempre tem a valentia política para aplicar seus instrumentos e princípios de participação da sociedade civil e função social da propriedade exatamente por este ônus político. Tal fato demonstra que a gestão democrática da cidade e a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes dos investimentos públicos e do processo de urbanização têm que ser conquistados por processos sócio-políticos envolvendo os vários agentes da sociedade civil. Em outras palavras, sem pressão política o Estatuto da Cidade fica no papel e dependendo fundamentalmente da discricção da liderança política governando a cidade.

E esse é um aspecto que sempre gera muito debate dentro dos ambientes da cooperação internacional, dos diálogos de política pública e processos de capacitação profissional dos governos locais onde tive oportunidade de participar ou liderar. Só o fato de termos uma lei, mesmo uma boa ou excelente lei, não garante a sua aplicação. E talvez esse seja um tema muito relevante no aprendizado e formação e capacitação de quadros técnicos e de gestores urbanos. Diria até que essa deveria ser uma das reflexões que devemos fazer sobre a amplitude do impacto do Estatuto da Cidade na realidade urbana brasileira depois de 20 anos. Minha experiência com os municípios brasileiros mostra claramente que se um prefeito não estiver disposto a aplicar a lei do Estatuto da Cidade e fazer uso de todos os seus instrumentos, principalmente aqueles relacionados à intervenção no regime de propriedade privada da terra e bens construídos, no direito de construir, na recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de

---

<sup>9</sup> Os artigos 182 e 183 da constituição brasileira de 1988 tratam do capítulo da Política Urbana.

imóveis urbanos, na realização do direito à habitação adequada tal qual está formulado nos instrumentos internacionais e na constituição brasileira, nada acontece e muito se perde no processo de construção da cidade sustentável e inclusiva.

Um outro tema que me surpreendeu sempre em minha interação com os gestores locais no Brasil foi o desconhecimento do conteúdo do Estatuto da Cidade dentro dos quadros técnicos e políticos dos governos municipais. Nem todos conheciam com profundidade a lei e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como por exemplo o parcelamento ou edificação compulsória, o imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana, a desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, os elementos da operação urbana, outorga onerosa e o conceito jurídico de que o espaço sobre a propriedade fundiária na forma de solo criado pertence a sociedade e portanto sob a custódia do poder público local que pode e deve cobrar quando autorizar e sancionar seu uso por indivíduos ou empresas.

Em encontros bilaterais com alguns prefeitos, me chamou muito a atenção a falta de conhecimento sobre os vários instrumentos do Estatuto da Cidade. Um determinado prefeito de uma capital estadual solicitou-me explicações mais detalhadas quando se deu conta que alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade seriam eficazes para captação de recursos para o financiamento urbano. Isso gerou um interesse genuíno no mandatário da cidade. Esses temas, as ferramentas e a riqueza que geram na gestão do território da cidade sempre geraram muito interesse também nos países da África, Ásia, América Latina e Europa do Leste onde estive trabalhando em diferentes projetos e programas.

Creio que os movimentos sociais, as entidades organizadas em torno do Fórum da Reforma Urbana deveriam ter organizado um programa contínuo de capacitação de longo prazo, mais robusto, visando a operacionalização da lei e de seus instrumentos, envolvendo vários níveis e atuando junto a diferentes grupos alvos desde jornalistas, juristas, universidades, centros de pesquisa, agentes do mercado imobiliário, organizações de sociedade civil, ONG's e organizações comunitárias. Com o objetivo de ir a escala, criar uma nova geração de profissionais que traduzissem o Estatuto da Cidade para seus constituintes e o transformasse num instrumento transformador. E assim vencer as resistências que existem até hoje contra a sua aplicação plena no território.

## O Aprendizado a Partir da Prática Municipal

A experiência municipal no Brasil com a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade sempre atraiu muita atenção dos quadros técnicos, gestores e tomadores de decisão ao nível de governos locais que participaram dos programas de cooperação técnica e formação e capacitação que estive envolvido durante as últimas duas décadas. O caso de Recife sempre foi muito didático e emblemático por várias razões. Ele mostra a atuação de uma igreja católica engajada e progressiva enfocada nos direitos humanos fundamentais. Sublinha o papel das ONG's que viabilizam a implantação e utilização dos instrumentos jurídicos e de planejamento territorial. A experiência de Recife nos oferece também as evidências das dificuldades de implantar um marco jurídico e aplicar seus instrumentos de ação no território que definem geograficamente uma área ZEIS (Zona Especial de Interesse Social). E por fim, nos mostra claramente que é necessário construir um fundo municipal para financiar as operações e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade assim como garantir a participação cidadã<sup>10</sup> e de organizações públicas, privadas, acadêmicas e comunitárias para viabilizar uma cidade inclusiva e de fato respeitadora dos direitos dos cidadãos.

---

<sup>10</sup> Acioly, Claudio (2006). Process Mapping: disclosing actors and citizen participation in Recife. In Claudio Acioly et al, 'Knocking at the Mayors' Door. Participatory Urban Management in Seven Cities.' Rotterdam: Eburon.

Uma das ferramentas trazidas pelo Estatuto da Cidade nasceu na cidade do Recife. A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), um instrumento de zoneamento para garantir a permanência do pobre na cidade, fortemente influenciado pelos princípios dos direitos humanos, nasce a partir da ação de um grupo de juristas associados a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife durante o episcopado de Dom Helder Câmara. Institucionalizado a partir de um projeto de lei, aprovado e transformado como lei municipal, esse instrumento dá diretrizes para intervenção nos assentamentos precários da cidade. Juntamente com Belo Horizonte, essas duas cidades implantavam inovações em seu marco jurídico e de planejamento urbano durante a década de 80, seguidas por outras cidades posteriormente durante um período de quase 20 anos, portanto precedem e inspiram a formulação da lei do Estatuto da Cidade (2001). Esse é um fator muito importante e pouco salientado na construção da lei. Foi a prática local dos municípios, viabilizados pela relativa autonomia municipal, que construiu de baixo para cima os fundamentos de uma lei federal.

A institucionalização legal das ZEIS<sup>11</sup> obriga o governo municipal a mapear as áreas informais, delimitar geograficamente o território do pobre na cidade e detonar um processo de intervenção de política pública visando a melhoria habitacional, acesso a infraestrutura, regulamentação do uso do solo e regularização urbanística e jurídica da posse da terra. A ZEIS está intimamente associado ao instituto do usucapião urbano que reconhece a ocupação pacífica da terra urbana e institucionaliza direitos adquiridos sobre a ocupação segundo os limites e critérios estabelecidos em lei para viabilizar a permanência da população pobre em áreas bem localizadas na cidade. A incorporação dessas áreas informais a partir de um plano de ordenamento territorial e integração físico-espacial dos assentamentos através da abertura e/ou melhoria das redes viárias e de infraestruturas (re)conectam o assentamento ao resto da cidade. Essa conectividade física-espacial e jurídica traz benefícios diretos a população residente assim como para toda a cidade.

O índice de prosperidade da cidade<sup>12</sup> (CPI) desenvolvida pelo ONU-Habitat em 2012<sup>13</sup> nos fornece evidências robustas sugerindo que existe uma correlação muito forte entre a taxa de conectividade viária<sup>14</sup> e a prosperidade da cidade. Indicando que as cidades que possuem espaços públicos acessíveis a todos e suficiente quantidade de solo urbano destinado aos logradouros públicos são as cidades que geram prosperidade e bem estar a seus habitantes. Em outras palavras, a cidade que possui uma malha viária planejada, conectada e articulada possui altos índices de prosperidade compartilhado por seus habitantes, e no seu conjunto com um marco regulatório e leis que facilitem o desenvolvimento urbano sustentável. Ao seu oposto, as cidades que possuem grandes territórios informalmente produzidos e fora das regras do ordenamento territorial, excluídos das redes de infraestrutura e viárias, obstruindo a mobilidade, acessibilidade e conectividade, acabam por serem penalizadas em sua capacidade de gerar prosperidade para seus cidadãos. Os moradores desses assentamentos acabam sendo penalizados duplamente. O Estatuto da Cidade oferece instrumentos para o governo municipal intervir vigorosamente nos assentamentos informais, integrando-os

---

<sup>11</sup> No contexto latino-americano, houve sempre muito interesse por parte dos gestores, técnicos, expertos, acadêmicos, políticos e prefeitos que participam anualmente do programa de capacitação em Mercados Informais e Regularização de Assentamentos Informais, do Programa para América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, que venho coordenando desde 2004, hoje com um grupo de alumni de quase 700 expertos. As discussões e seminários organizados mostraram sempre a utilidade das ferramentas inovadoras de gestão do solo urbano inseridas no Estatuto da Cidade, com impactos diretos no mercado de solo, principalmente para os países e cidades lidando com problemas muito semelhantes entre si e com o Brasil em particular. O debate relevante sempre sublinhou o “como” implantar tal instrumentos e que tipos de resistência enfrentarão nos diferentes contextos latino-americanos.

<sup>12</sup> City Prosperity Index (CPI), composto por 6 sub-dimensões de prosperidade, a saber: (1) produtividade, (2) infraestrutura, (3) qualidade de vida, (4) equidade e inclusão social, (5) sustentabilidade ambiental, (6) governança e legislação. <https://unhabitat.org/programme/city-prosperity-initiative>

<sup>13</sup> UN-Habitat (2012). State of the World Cities Report 2012-2013. Prosperity of Cities. Nairobi: UN-Habitat.

<https://unhabitat.org/prosperity-of-cities-state-of-the-worlds-cities-20122013>

<sup>14</sup> [https://data.unhabitat.org/datasets/d28716de18784304ab444c5cea0c0f48\\_0/explore](https://data.unhabitat.org/datasets/d28716de18784304ab444c5cea0c0f48_0/explore)

especialmente à malha urbana da cidade e conectando-os às redes urbanas de infraestrutura, mobilidade e acessibilidade, e oferecendo-lhes um caminho para regularização urbanística e da propriedade fundiária urbana. Em Recife, o arruamento, pavimentação, drenagem e rede de infraestrutura predominavam nas intervenções nas áreas de ZEIS na cidade.

Entretanto, uma vez definida e sancionada em lei, a materialização da ZEIS e sua transformação através do plano local de urbanização e investimentos públicos não é automática. Mesmo considerando os recursos garantidos através do Fórum PREZEIS<sup>15</sup>, a experiência de Recife mostra que é necessária a mobilização política e social assim como a capacidade de planejar e executar os projetos de urbanização e melhoria dos assentamentos localizados nas ZEIS. O caso de Recife quando comparado ao caso de Davao, Filipinas, gerou nesta cidade um debate intenso sobre a função de uma lei e o papel das ONG's que eram muito atuantes na cidade Filipina. Ambas cidades buscando instrumentos para intervenção na gestão do solo urbano onde estavam localizados os assentamentos informais.

Além disso, a experiência de Recife demonstra o papel vital de uma ONG para viabilizar legalmente a ZEIS e beneficiar os habitantes dos assentamentos aí localizados. Levando-se em conta o trabalho da ONG Serviço de Justiça e Paz (SJP), hoje extinta, podemos verificar que a implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como por exemplo a ZEIS, e a garantia do direito de permanência de seus moradores através da aplicação do instituto de usucapião urbano e/ou direito real de uso, depende da atuação de uma organização que possa mediar os interesses da população e o poder público local. Uma prefeitura não tem capacidade para dar o necessário seguimento e acompanhamento junto a uma comunidade que requerem esses processos complexos de regularização fundiária que inclui declarações de pobreza, autorização de representação junto ao tribunal para efeito de solicitação do direito de usucapião urbano, audiências, negociação com o proprietário em caso de ir contra a decisão da justiça, etc.

Isso sem falar nas atribuições técnicas de formulação e execução dos projetos de urbanização e regularização urbanística. Ficou claro que a URB, a empresa de urbanização da prefeitura do Recife, apesar de seus quadros qualificados, não tinha toda a capacidade para responder a todas as demandas das mais de 65 ZEIS instaladas na cidade cujas lideranças participavam ativamente no PREZEIS<sup>16</sup>, buscando a alocação de recursos para urbanização. Isso explica em parte a existência de ZEIS com projetos urbanos que nunca foram executados por completo no território. Vale notar que as prioridades dos investimentos do PREZEIS focavam na pavimentação, melhoria de acessibilidade, drenagem, água e saneamento. Poucos projetos urbanos foram implementados de forma a conciliar a malha viária da cidade com o remanejamento espacial das ZEIS.

A experiência da ONG 'Serviço Justiça e Paz (SJP)' na regularização fundiária, inclusive com a pioneira iniciativa de usucapião coletivo, evidencia o papel crucial desse agente intermediário. O processo de mobilização social, a organização da documentação de todos os indivíduos e domicílios, toda a pesquisa de campo para definir os limites individuais do domínio privado da ocupação, o acompanhamento e representação em audiência de tribunal só pode ser realizado por uma entidade capaz de dar assistência jurídica, social e política. O processo de regularização do direito de usucapião é longo e exaustivo, e pode levar de 3 a 10 anos para ser concluído. Esse processo, assim

---

<sup>15</sup> O PREZEIS foi sancionado em 1988, contando com recursos garantidos por lei e advindos do orçamento municipal que inclui além de outras fontes 4% do IPTU

<sup>16</sup> O PREZEIS é um fundo municipal instituído pela prefeitura do Recife em 1993, com participação de 4% do IPTU da cidade entre outras fontes. O Fórum PREZEIS implanta uma gestão participativa do fundo e regulamenta as decisões de alocação de recursos com base nos planos de urbanização das ZEIS na cidade, envolvendo as organizações e associações comunitárias representando os moradores, as ONGs representando as assessorias técnicas, sociais e políticas, e a Universidade Federal e representantes do governo municipal. <https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/133-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/legislacao-sndru/1799-prezeis-recife-pe>

como a aplicação da lei do Estatuto da Cidade e seus instrumentos não ocorre por acaso. É uma decisão política deliberada. Em outras palavras, a aplicação do Estatuto da Cidade ficou sujeita a discricção do prefeito, vereadores e das forças políticas que governam a cidade.

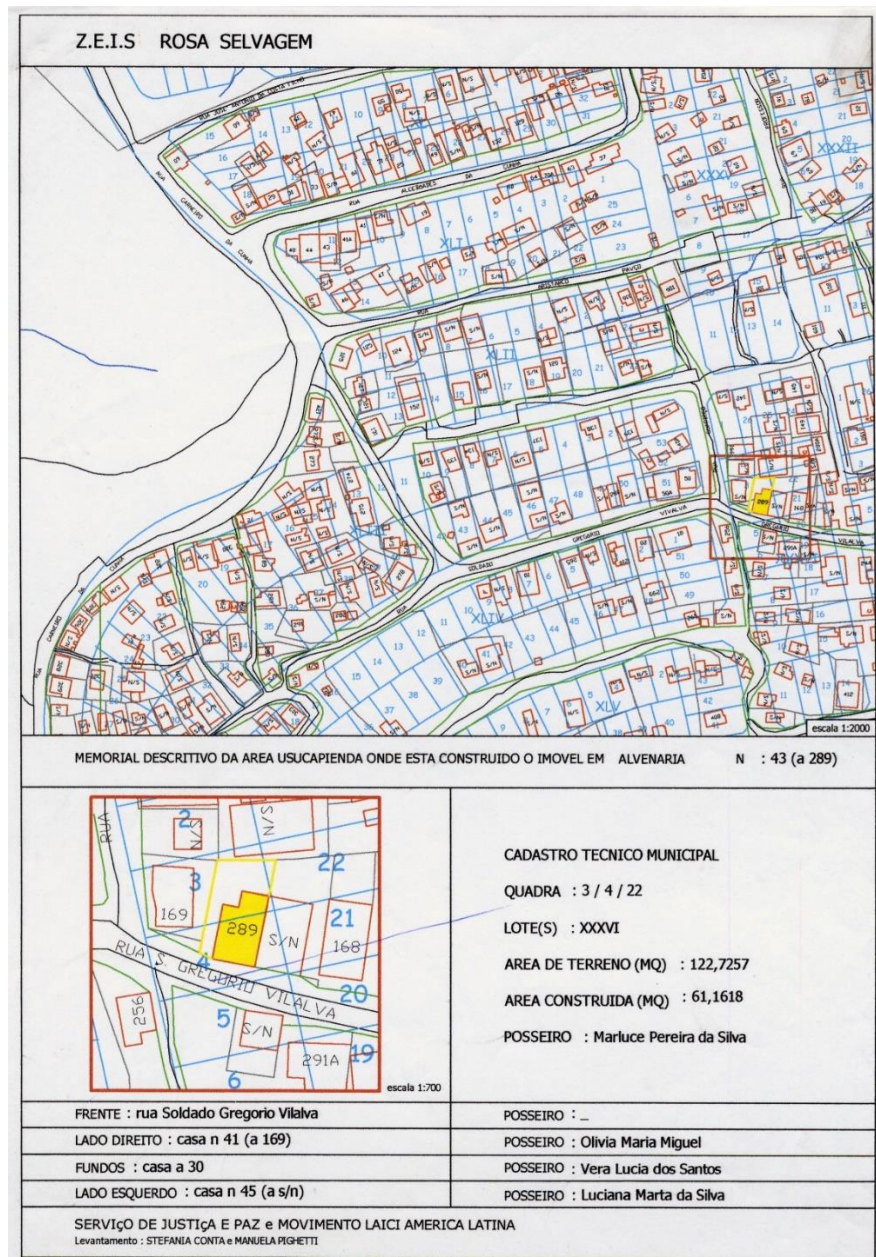


Figure 1: Passaporte Cadastral da Unidade 289 localizada na ZEIS Rosa Selvagem, Recife, realizado pelo Serviço de Justiça e Paz, como parte do processo de requerimento do direito de usucapião

## Conclusão

O Estatuto da Cidade é um exemplo de legislação transformadora e inspiradora para quem trabalha com a urbanização nos países em desenvolvimento, onde a questão do acesso ao solo urbanizado e o financiamento urbano são temas prioritários na agenda do desenvolvimento urbano sustentável. Há muito interesse fora do Brasil sobre o conteúdo do Estatuto da Cidade e a aplicação de seus



instrumentos de gestão do solo urbano. Do ponto de vista do aprendizado da gestão urbana, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos oferecem uma riqueza de menu e complexidade para os gestores urbanos de praticamente todos os países e cidades com os quais trabalhei em minha carreira internacional. Como estudo de caso, as experiências das cidades brasileiras, como por exemplo Recife e Belo Horizonte, ajudam a ilustrar as dificuldades práticas e as resistências de agentes políticos e interesses do mercado imobiliário que um governo municipal enfrenta para aplicar uma lei que contém instrumentos potentes de intervenção no regime da propriedade imobiliária urbana. Essas resistências mostram a falta de conhecimento sobre o impacto real advindos da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Os 20 anos de existência do Estatuto da Cidade e as variadas experiências de aplicação na gestão urbana das cidades brasileiras responde a atual busca de exemplos para a implementação da Nova Agenda Urbana<sup>17</sup>, exemplos baseados em princípios de direitos humanos e na valorização do direito da coletividade na cidade e da função social da propriedade da terra e da propriedade imobiliária urbana.

---

<sup>17</sup> UN-Habitat (2020). The New Urban Agenda Illustrated. Nairobi: UN-Habitat.  
[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua\\_handbook\\_14dec2020\\_2.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua_handbook_14dec2020_2.pdf)