



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL**  
**FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA**  
**PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD**  
**MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO**

**FÁTIMA MARIA LYRA CAVALCANTE**

**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE –  
UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS  
AO CASO DA VILA DOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ**

Maceió

2016

**FÁTIMA MARIA LYRA CAVALCANTE**

**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE –  
UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS  
AO CASO DA VILA DOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ**

**Dissertação de Mestrado, apresentado ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
Público da Universidade Federal de Alagoas  
como requisito parcial para obtenção do grau  
de Mestre.**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Alessandra Marchioni**

**Maceió**

**2016**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecário Responsável: Valter dos Santos Andrade**

C376d Cavalcante, Fátima Maria Lyra.  
O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse – um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da Vila dos pescadores de Jaraguá, em Maceió / Fátima Maria Lyra Cavalcante. – 2016.  
207 f. : il.

Orientadora: Alessandra Marchioni.  
Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2016.

Bibliografia: f. 194-207.

1. Direito à moradia. 2. Deslocamento forçado. 3. Gentrificação.  
4. Segurança jurídica – Posse (Direito). 5. Adequação cultural. 6. Urbanização.  
7. Políticas públicas. I. Título.

CDU: 347.254



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL**  
**FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**  
**MESTRADO EM DIREITO**

---

**FATIMA MARIA LYRA CAVALCANTE**

**“O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE –  
UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS  
AO CASO DA VILA DOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como  
requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. ALESSANDRA MARCHIONI

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu  
a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Prof. Dr. Andreas Joachim Krell (UFAL)

Julgamento: aprovado (nota: 9,5) Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior (UFAL)

Julgamento: aprovado (nota: 9,5) Assinatura: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Renata Ribeiro Rolim (UFPB).

Julgamento: aprovado (nota: 9,5) Assinatura: \_\_\_\_\_

Maceió, 12 de maio de 2016.

---

## RESUMO

O objetivo principal dessa pesquisa concentra-se em apresentar o processo de desocupação da Vila dos Pescadores de Jaraguá, a partir do ambiente histórico da formação da cidade de Maceió e do exame das normas jurídicas internacionais, nacionais e do Município de Maceió aplicáveis ao caso concreto. O ocorrido assenta-se no contexto dos despejos forçados, vislumbrados em várias cidades do mundo e do Brasil. Trata-se da situação de várias famílias, geralmente de baixa renda, que não detém um título de segurança jurídica da posse e ocupam terras de interesse mercadológico, são removidas de suas moradias, sem que lhes sejam fornecidas prestações básicas, como uma indenização ou o reassentamento em condições que lhes permita viver com dignidade. O fenômeno costuma vir acompanhado por um processo de gentrificação, em que a área desocupada passa por um processo de valorização, recebe uma infraestrutura até então inexistente, tornando-se um centro de consumo privilegiado para outros segmentos populacionais. Esse cenário insere-se dentre as violações do direito fundamental à moradia adequada, exigindo uma mobilização de esforços e orçamentos destinados à satisfação de políticas públicas habitacionais que garantam assentamentos humanos dignos com condições mínimas de vida. Destarte, tais políticas não podem descuidar do critério da “adequação cultural”, a fim de ajustar as diferentes formas de expressão da cultura que existem na cidade e que incidem sobre a moradia, a exemplo das comunidades urbanas de pescadores artesanais. Todavia, apesar de existirem normas e teorias jurídicas protegendo o direito à moradia adequada e impedindo arbitrariedades em relação a deslocamentos forçados, em diversos casos, no que ficou espelhado pela remoção da Vila dos Pescadores de Jaraguá, o Poder Público vem ignorando tais mandamentos, argumentando serem essas medidas necessárias para a reorganização do espaço urbano. Assim, atos administrativos e judiciais vêm tolerando o desabrigo de inúmeras pessoas em situação de pobreza.

Palavras-Chave: Direito à moradia adequada. Deslocamentos Forçados. Gentrificação. Segurança jurídica da posse. Adequação Cultural. Urbanização. Políticas públicas.

## ABSTRACT

The main objective of this research focuses to show the eviction process from the “Vila dos Pescadores de Jaraguá”, getting the historical formation of the city of Maceió and the examination of international, national and municipality laws, applicable to the concrete case. The fact rests in the context of forced evictions, glimpsed in various cities in the world and in Brazil. This is the situation of many families, generally low income, which does not have a title about the security tenure and occupy land which exists a marketing interest, are removed from their homes, without their basic benefits, such as compensation or resettlement in conditions which enabling them to live with dignity. The phenomenon usually comes accompanied by a gentrification process, when the unoccupied area goes through a recovery process, receives a hitherto non-existent infrastructure, making it a privileged consumption center for other population segments. This scenario is inserted among the violations of the fundamental right to adequate housing, requiring a mobilization efforts and budgets to meet housing public policies that guarantee decent human settlements with minimal living conditions. Thus, such policies can not neglect the criterion of "cultural adequacy" in order to adjust the different forms of cultural expression that exist in the city and fall on housing, like the urban communities of artisanal fishermen. However, although there are rules and legal theories protecting the right to adequate housing and preventing arbitrariness in relation to forced displacement, in many cases, as was mirrored by removing the Fisherman's Village of Jaragua, the Government has ignored such commandments, arguing these are necessary measures for the reorganization of urban space. Thus, administrative and judicial acts come tolerating homelessness of many people in poverty.

Keywords: Right to adequate housing. Forced evictions. Gentrification. Legal security of tenure. Cultural adequacy. Urbanization. Public policies.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>A VILA DOS PESCADORES DE JARAGUÁ E SUA INTERAÇÃO COM A CIDADE DE MACEIÓ: DAS ORIGENS À REMOÇÃO DO BAIRRO HISTÓRICO</b> .....	19
2.1	A Formação de Maceió: da “Cidade da Conquista” e “Cidade Comercial” à “Cidade-Mercadoria” e “Cidade-Empresa” .....	21
2.1.1	A “Cidade da Conquista” e a “Cidade Comercial”.....	21
2.1.2	O processo de Urbanização de Maceió e sua característica enquanto ”cidade de uso” .....	24
2.1.3	O processo de urbanização em Maceió: a transformação em “Cidade-Mercadoria” e “Cidade-Empresa”.....	27
2.1.4	A “Cidade Mercadoria” e a “Cidade Empresa” e as políticas públicas municipais.....	31
2.2	Maceió e a Cultura da Pesca: a Vila dos Pescadores de Jaraguá como uma comunidade pesqueira tradicional.....	34
2.2.1	A historicidade da Vila dos Pescadores de Jaraguá.....	34
2.2.2	A Vila dos Pescadores e sua tradicionalidade de técnicas e manejos.....	36
2.3	A Vila dos Pescadores e o Histórico das Remoções.....	41
2.3.1	A Revitalização do bairro de Jaraguá e a remoção para o Conjunto Carminha.....	41
2.3.2	O projeto do “Centro Pesqueiro” .....	43
2.3.3	Percepções sociais e a Reurbanização da Vila dos Pescadores.....	48
2.3.4	A construção jurídica motivadora da remoção.....	50
<b>3</b>	<b>O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO DIREITO INTERNACIONAL CONVENCIONAL E EXTRA-CONVENCIONAL</b> .....	57

3.1	A problemática do direito à moradia adequada de comunidades vulneráveis e sua interação com os deslocamentos forçados.....	59
3.2	Os primeiros documentos internacionais de proteção à moradia adequada.....	63
3.3	A Declaração de Vancouver de 1976.....	67
3.4	A Declaração de Istambul de 1996 e os preparatórios para a III Conferência temática.....	68
3.5	O sistema de monitoramento da ONU e a proteção ao direito à moradia adequada.....	71
3.5.1	Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada.....	73
3.6	A elaboração de um conceito sobre o direito à “moradia adequada” - O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas de 1991.....	75
3.6.1	A Segurança jurídica da posse.....	78
3.6.2	O conceito jurídico da moradia adequada e sua relação com a Vila dos Pescadores de Jaraguá.....	82
3.6.2.1	Considerações sobre a “segurança jurídica da posse”.....	82
3.6.2.2	Reflexões sobre os elementos “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura” e da “habitabilidade”.....	83
3.6.2.3	Os “gastos suportáveis”.....	87
3.6.2.4	A “Localidade”.....	88
3.6.2.5	A “adequação cultural” e a “acessibilidade.....	89
3.7	A segurança jurídica da posse e os desalojamentos forçados - O Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas de 1997.....	92

3.8	Os instrumentos normativos internacionais sobre a “moradia adequada” e seus reflexos sobre o direito interno.....	96
<b>4</b>	<b>O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A “SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE” E A “ADEQUAÇÃO CULTURAL”.....</b>	<b>97</b>
<b>4.1</b>	<b>O direito à moradia adequada no ordenamento jurídico brasileiro.....</b>	<b>98</b>
4.1.1	As políticas habitacionais anteriores à Constituição Federal de 1988.....	98
4.1.2	A Constituição Federal de 1988 e o direito à moradia.....	101
4.1.3	O direito à moradia adequada e o Estatuto da Cidade.....	104
<b>4.2</b>	<b>A “segurança jurídica da posse”.....</b>	<b>107</b>
4.2.1	A teoria da motivação dos atos administrativos e a distinção entre ato discricionário e ato vinculado.....	109
4.2.2	A proibição do comportamento contraditório ( <i>nemo poteste venire contra factum proprium</i> ) e os atos administrativos.....	111
4.2.3	Instrumentos jurídicos de regularização fundiária.....	113
4.2.3.1	As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).....	114
4.2.3.2	A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).....	119
4.2.3.3	Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).....	121
4.2.3.4	Síntese dos instrumentos de regularização fundiária.....	123
<b>4.3</b>	<b>A “adequação cultural”.....</b>	<b>125</b>
4.3.1	As comunidades tradicionais de pescadores artesanais e sua interação com o urbano.....	127
4.3.2	A Política de proteção às comunidades tradicionais no Brasil e sua interação com as comunidades de pescadores artesanais.....	129

4.3.3	A abordagem do elemento “adequação cultural” feita pela legislação do Município de Maceió e sua relação com as comunidades pesqueiras.....	132
<b>5</b>	<b>ESTUDO DE CASO: O PROCESSO DE DESOCUPAÇÃO DA VILA DOS PESCADORES DE JARAGUÁ, MACEIÓ, ALAGOAS .....</b>	<b>136</b>
<b>5.1</b>	<b>A elaboração da política habitacional destinada à Vila dos Pescadores de Jaraguá.....</b>	<b>137</b>
5.1.1	O primeiro projeto de reurbanização da Vila dos Pescadores.....	137
5.1.2	O segundo projeto de reurbanização da Vila dos Pescadores.....	144
5.1.3	A celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).....	147
5.1.3.1	O Termo de Ajustamento de Conduta de 21.05.2012.....	148
5.1.3.2	A tentativa de desconstituição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).....	149
<b>5.2</b>	<b>A “segurança jurídica da posse” e a política habitacional proposta para a Vila dos Pescadores.....</b>	<b>154</b>
5.2.1	O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e suas implicações sobre o direito à moradia adequada.....	154
5.2.1.1	A legislação municipal.....	154
5.2.1.2	O laudo do Instituto do Meio Ambiente (IMA).....	160
5.2.1.3	O oleoduto da Petrobrás na área da Vila dos Pescadores de Jaraguá.....	161
5.2.2	Instrumentos para a promoção da “segurança jurídica da posse” .....	165
<b>5.3</b>	<b>Discussões sobre a “adequação cultural” e a Vila dos Pescadores de Jaraguá...167</b>	
5.3.1	A culturalidade da Vila dos Pescadores sob a perspectiva do Município de Maceió.....	168
5.3.2	A produção probatória referente à “adequação cultural”.....	169
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>178</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>193</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O dia 17 de junho de 2015 ficou registrado como o dia de desocupação da “favela do Jaraguá” na cidade de Maceió, capital de Alagoas. O fato foi noticiado pela imprensa local como “ato pacífico”, ocasionando comoção na sociedade maceioense.

O destino das famílias que compunham a Vila dos Pescadores era um conjunto habitacional construído na Praia do Sobral, distante cerca de 4km de Jaraguá. A realocação das pessoas fazia parte de um projeto urbanístico do Município de Maceió em revitalizar a orla marítima de Jaraguá, transformando o local então ocupado pela Vila em um Centro Pesqueiro e em um espaço onde a sociedade maceioense e turistas pudessem desfrutar de momentos de lazer.

A Vila dos Pescadores de Jaraguá, à época, era formada por aproximadamente 400 famílias, mas nem todas tinham nas atividades relacionadas à pesca o seu exercício profissional principal. A maior parte delas já havia se transferido para o conjunto da Praia do Sobral anteriormente ao dia 17 de junho de 2015.

No dia da desocupação, havia pouco mais de uma centena de famílias residindo na Vila de Jaraguá. Porém, apenas 25 delas tinham garantidas moradias no Conjunto do Sobral, uma vez que constavam no cadastro realizado pela Prefeitura em 2007, relacionando as famílias que seriam beneficiadas com apartamentos. O destino das demais famílias só foi planejado durante e após a desocupação.

A desocupação foi autorizada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, através de decisão na Ação Civil Pública (ACP) nº 0004070-23.2012.4.05.8000, publicada no início de junho de 2015. Contudo, apesar da força executória da decisão, faltou um diálogo entre o Município de Maceió e a comunidade sobre a forma de operacionalizar a desocupação, a data em que ela se efetivaria, as condições de reassentamento, dentre outros fatores.

A notícia de que a desocupação seria promovida a partir da manhã do dia 17 de junho foi veiculada na noite anterior, através de redes sociais, sem que tenha havido um comunicado oficial do Município de Maceió ou do Poder Judiciário sobre o momento da remoção e a forma com que o ato seria praticado. A notícia repentina surpreendeu a

comunidade, que precisou organizar seus pertences e se preparar psicologicamente para a mudança em curto espaço de tempo.

Neste ínterim, coube uma reflexão sobre o alcance que um projeto urbanístico poderia repercutir sobre direitos de posse de uma comunidade histórica, que por décadas ocupou um determinado espaço sem oposição do Poder Público. Está o Poder Público justificado a expulsar famílias de seus locais tradicionais de moradia? Que direitos seriam afetados a essas pessoas? O fato de sua moradia ser desprovida de um título jurídico de proteção possessória e estar assentada sob imóvel público seriam óbices à regularização fundiária da comunidade? Em que medida o poder de gerir a coisa pública, conferido ao Município, sobrepõe-se às garantias fundamentais, como o direito de posse?

Dessa forma, o presente trabalho propõe-se a analisar as circunstâncias fáticas e jurídicas que culminaram na desocupação da Vila dos Pescadores, destacando as normas internacionais, brasileiras e do Município de Maceió aplicáveis ao caso concreto e que envolvem o direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse.

A situação sofrida pela Vila dos Pescadores reflete uma realidade vislumbrada em vários centros urbanos do mundo e do Brasil, caracterizada como despejos/remoções/deslocamentos forçados e relacionada à insegurança jurídica da posse.

A bem da verdade, o século XX experimentou um crescimento urbano nunca antes vivenciado na história da humanidade e trouxe consigo um grave problema: os benefícios alcançados pelo desenvolvimento econômico, que atraíram várias pessoas do campo para a cidade, não foram devidamente partilhados e os núcleos urbanos não foram capazes de acomodar dignamente boa parte de sua população. As cidades estão superpovoadas, mas boa parte de seus residentes é composta por pessoas carentes, de forma que o crescimento urbano vem atrelado ao crescimento da pobreza. O que se verifica é uma concentração da pobreza, o aumento dos assentamentos urbanos precários, degradação ambiental, carência de acesso ao emprego formal e às condições dignas de saúde, educação, saneamento, transporte e moradia, dentre outras violações de direitos fundamentais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Situação da População Mundial 2007 – Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano. Nova Iorque: UNFPA, 2007, disponível em <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/swop2007.pdf>>, acesso em 22 nov. de 2013, pp. 2-4.

Nessa seara, o presente trabalho abordará a problemática da precariedade do direito à moradia no contexto dos deslocamentos forçados, provocados por uma crise mundial de segurança jurídica da posse. Trata-se da situação de milhares de pessoas que vivem sob a constante ameaça de serem desalojadas de suas moradias, em razão da falta de um título jurídico que lhes garanta a proteção possessória. A qualquer momento, a posse de sua moradia pode ser questionada, dada a sua fragilidade, justificando a remoção de várias comunidades, sem que lhes sejam garantidas condições mínimas de reassentamento e de subsistência<sup>2</sup>.

Estima-se que, entre 1998 e 2008, mais de 18 milhões de pessoas foram vitimizadas com os despejos forçados no mundo, acarretando um aumento da pobreza massiva, destruição das comunidades e acréscimo de extrema vulnerabilidade. As remoções forçadas são entendidas como consequência do desenvolvimento<sup>3</sup>, de catástrofes naturais, de conflitos armados<sup>4</sup> e do crescimento da população urbana submetida a regimes de segurança da posse frágeis.

Destarte, o que se constata nessas situações é a presença de um interesse de mercado sob as terras ocupadas pelas comunidades desprovidas da segurança jurídica da posse. O crescente processo de mercantilização vem transformando as terras urbanas e rurais em ativos financeiros cada vez mais disputados, cujos ônus recaem sob as comunidades mais vulneráveis. Segundo informe da Relatoria da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Moradia Adequada<sup>5</sup>,

[...] As dinâmicas que acompanham a liberalização dos mercados de terra estão incrementando a pressão dos mercados nos assentamentos urbanos de baixa renda e ocorrem em um contexto mundial em que os recursos para a moradia não chegam aos grupos com receitas menores. As comunidades correm o risco de se verem sem a posse de suas terras ao ficarem desprotegidas de seu direito à moradia adequada e à segurança da posse. [...]

---

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 22º período de seções, 24 de dezembro de 2012, p. 3, §§ 1 e 2.

<sup>3</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 22º período de seções, 24 de dezembro de 2012, p.3, §4. A Relatoria da ONU estimou que cerca de 15 milhões de pessoas foram desalojadas em decorrência de projetos de desenvolvimento no primeiro decênio dos anos 2000, aí se incluindo os preparatórios para os megaeventos.

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 22º período de seções, 24 de dezembro de 2012, p.3, §5. Segundo dados da Relatoria da ONU, ao final de 2011, mais de 26 milhões de pessoas sofreram desalojamentos forçados em razão de catástrofes naturais, sobretudo em decorrência das alterações climáticas e conflitos armados.

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 22º período de seções, 24 de dezembro de 2012, p. 4, §7.

Será abordado como a execução de projetos turísticos vem ensejando despejos forçados no Brasil<sup>6</sup>, o que pode ser espelhado através do caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá.

O estudo da temática, com foco em Maceió, mostra-se relevante, uma vez que a Capital alagoana vem se erigindo como destacado núcleo turístico no nordeste brasileiro, com a confecção de projetos urbanísticos voltados para o setor, a exemplo de investimentos em Jaraguá e também no litoral norte e nas imediações da Lagoa Mundaú. Refletir sobre a implementação de um projeto turístico e a forma com que ele interage com o direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse de comunidades vulneráveis, a partir do caso da Vila dos Pescadores, tem a sua importância pelo seu potencial em evitar que novas situações de despejos forçados repitam-se na cidade de Maceió ou que, ao menos, minimizem-se as violações a direitos humanos.

O direito brasileiro não apresenta normas contundentes e expressas acerca dos despejos forçados e das garantias mínimas aplicáveis às pessoas que passam por essa situação. Esse mister é cumprido pelo direito internacional, ao edificar um conceito jurídico sobre a moradia adequada e ao estabelecer garantias processuais basilares a serem observadas no cotejo dos desalojamentos forçados<sup>7</sup>.

Nesse íterim, o presente trabalho cuidará em esclarecer que o direito brasileiro, seguindo a tendência vislumbrada em outros países, conferiu quase que exclusivamente à propriedade privada registrada em cartório um grau máximo de segurança jurídica da posse, desprestigiando as outras formas de manifestação possessória, que emolduram a moradia na realidade nacional. A carência de disciplinamento jurídico sobre as diversas formas de posse acentua a vulnerabilidade das comunidades de baixa renda, sobretudo quando se trata de equilibrar os projetos de desenvolvimento urbanístico com os programas de regularização fundiária.

Dessa forma, será demonstrado como o direito internacional vem desmistificando o “sagrado direito à propriedade”, insculpido sob uma ótica individualista e liberal, próprio

---

<sup>6</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil – Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro – Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU, 29 de maio a 12 de junho de 2004**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/911/911.pdf>>, acesso em 16 de novembro de 2015.

<sup>7</sup> Trata-se dos Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

do direito privado, cunhando conceitos jurídicos de posse/propriedade e moradia sob o prisma da dignidade humana e da solidariedade social, típica dos direitos humanos.

Assim, a Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada<sup>8</sup> define a segurança da posse e da moradia como a disposição de um lugar seguro para viver, em condições de segurança, paz e dignidade, reconhecendo as diversas formas de posse<sup>9</sup> e transcendendo os contornos meramente civilistas da posse e da propriedade.

Partindo dessa fundamentação teórica, a pesquisa irá se filiar ao **método indutivo**, posto que se parte de um caso concreto – a remoção da Vila dos Pescadores de Jaraguá – para se alcançar uma concepção geral de como o direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse, pautados pela doutrina jurídica e pelas legislações internacional, nacional e municipal, corporificam-se através das políticas públicas.

A **pesquisa qualitativa** será escolhida como forma de abordagem no problema uma vez que o objetivo era relatar uma situação fática e interpretá-la com as normas jurídicas, não comportando o mero uso de técnicas estatísticas, próprias da pesquisa quantitativa.

A finalidade do trabalho insere-se no âmbito da “**pesquisa explicativa**”, porque houve uma preocupação em esclarecer as circunstâncias fáticas e jurídicas que resultaram na desocupação da Vila dos Pescadores de Jaraguá, bem como o contexto das normas jurídicas aplicáveis ao caso concreto e a interpretação que lhes fora conferida pelos principais atores envolvidos no litígio judicial – a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF), o Município de Maceió e o Poder Judiciário.

Em relação ao procedimento adotado, o estudo se pautou em três tipos de pesquisa: a bibliográfica, porque se baseou em livros, artigos científicos e publicações acadêmicas; a documental, constituída pela análise dos documentos carreados aos autos da ação civil pública nº 0004070-23.2012.4.05.8000 e do procedimento administrativo nº 01403.000171/2010-49, em trâmite no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), além do exame das normas jurídicas aplicáveis ao caso concreto. Além das fontes já citadas, também se assentou em notícias veiculadas pela imprensa local e por

---

<sup>8</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 22º período de sessões, 24 de dezembro de 2012, p. 7, §22.

<sup>9</sup> Além da posse decorrente do direito codificado, a Relatoria da ONU reconhece a legitimidade da posse oriunda do direito costumeiro e de regimes híbridos.

trabalhos acadêmicos<sup>10</sup> desenvolvidos dentro da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

O primeiro capítulo deste estudo irá se preocupar em apresentar elementos do caso concreto, necessários para a compreensão das normas jurídicas dispostas nos capítulos seguintes. A construção histórica da cidade de Maceió e seu desenvolvimento atrelado ao comércio, motivado pelo Porto de Jaraguá; a existência de uma comunidade de pescadores nos arredores do Porto desde os primórdios da cidade e sua interação com o urbano, sem perder a essência de suas características culturais peculiares; a revitalização do bairro de Jaraguá enquanto Centro Histórico, apto a promover o turismo cultural na área e as diretrizes veiculadas pelas normas locais; enfim, todas essas circunstâncias foram relevantes para contextualizar o projeto urbanístico encabeçado pelo Município de Maceió e sua justificativa para a remoção da Vila dos Pescadores.

A análise crítica de tais fatores será orientada por doutrinas da ciência urbanística, que associam o crescimento das cidades, nas últimas décadas, à transformação de áreas estratégicas em centros de consumo privilegiados, guiados por um interesse de mercado. Nesse ínterim, destacar-se-ão as lições de Henri Lefebvre, Carlos Vainer e Flávio Villaça. A partir desse ponto de vista, foram examinadas as principais normas jurídicas municipais relacionadas ao programa de revitalização do Centro Histórico de Jaraguá.

Em seguida, serão apresentadas as notícias da imprensa local acerca da remoção da Vila dos Pescadores, desde a década passada até a desocupação, ultimada em junho de 2015. Trechos da decisão judicial autorizativa do ato serão destacadas no capítulo, seja para realçar o propugnado pelas doutrinas do urbanismo, seja para fornecer um substrato exemplificativo do regramento jurídico dos despejos forçados e do direito à moradia adequada, expostos na seção seguinte.

O próximo capítulo abordará as normas internacionais que regulam o direito à moradia adequada, os deslocamentos forçados e sua interação com o caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá. Para tanto, o capítulo será inaugurado com os principais aspectos acerca da temática, vislumbrados a nível mundial, de acordo com a doutrina de Raquel Rolnik.

---

<sup>10</sup> Refere-se ao “Censo Demográfico e Social da Vila dos Pescadores de Jaraguá, Maceió/AL”, realizado pelo Laboratório da Cidade e do Contemporâneo, e à dissertação do professor Parmênides Justino Pereira, ambos desenvolvidos no Instituto de Ciências Sociais (ICS).

Uma vez demonstradas as circunstâncias fáticas a que se debruça o estudo jurídico deste trabalho, serão examinadas as normas que lhe são correlatas, partindo de sua origem, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ressaltando as Conferências sobre Assentamentos Humanos e suas Declarações (Vancouver/1976, Istambul/1996 e Quito/2016 – a se realizar em outubro do corrente ano). O enfoque especial foi conferido aos Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por serem normas que disciplinam, específica e expressamente, o conceito jurídico de moradia adequada e os despejos forçados.

Nesse ínterim, será relacionada a forma pela qual o sistema de monitoramento da ONU, cada vez mais entrelaçado com a participação popular, pode contribuir na fiscalização das normas internacionais citadas, destacando-se a atuação da Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada.

Se o ordenamento jurídico brasileiro promulga o direito à moradia como um conceito aberto, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o define com grande precisão, subdividindo-o em sete elementos: a segurança jurídica da posse; a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura; gastos suportáveis; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

Dentre os sete elementos, a Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada enaltece a segurança jurídica da posse como o mais importante, dele dependendo a satisfação dos demais componentes. Por essa razão, serão discriminados alguns aspectos de tal requisito, tendo por base os informes da Relatoria Especial. De toda maneira, a segurança jurídica da posse e os demais requisitos serão interpretados a partir do caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá.

O Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e suas disposições acerca dos despejos forçados também serão analisados no contexto do caso concreto, a partir da decisão judicial e das circunstâncias fáticas esposadas no capítulo anterior.

Durante o curso do trabalho, será demonstrada a importância dos Comentários do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU como vetores de interpretação para o direito brasileiro e a elaboração de suas políticas fundiárias. Dessa

forma, o terceiro capítulo, que abordará as normas jurídicas brasileiras relativas à temática trabalhada, será orientado pelas principais características das políticas públicas habitacionais anterior e posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Com a CF/88, outras normas relativas às políticas urbanas e ao direito à moradia foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores. Elas trazem alguns aspectos do conceito de moradia adequada, entabulado pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Em razão da importância dos requisitos da segurança jurídica da posse e da adequação cultural no contexto do caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, serão examinados aspectos nas normas nacionais e do Município de Maceió, relativos à sua positivação.

Contudo, antes de tratar da positivação, reputar-se-á interessante tecer algumas considerações sobre duas teorias utilizadas pelo direito administrativo, que refletem na elaboração e na execução das políticas de regularização fundiária: a teoria da motivação dos atos administrativos e da proibição do comportamento contraditório.

Feito o esclarecimento, a segurança jurídica da posse será examinada a partir de três mecanismos jurídicos de proteção possessória que incidem sob a ocupação em terras públicas, passíveis de concessão e benefício da Vila dos Pescadores de Jaraguá: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS – analisada a partir das disposições do Plano Diretor de Maceió), a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM – regulamentada pela Medida Provisória 2220/2001) e o Termo de Uso de Autorização Sustentável (TAUS – disciplinado por Portaria específica da Secretaria de Patrimônio da União).

Em seguida, a adequação cultural será abordada em cotejo com o Decreto 6040/2007 (que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais), a Lei Orgânica do Município de Maceió e o Plano Diretor.

Com a explanação das normas internacionais, nacionais e do Município de Maceió acerca do direito à moradia adequada, o último capítulo do estudo encarregar-se-á em analisar o mencionado direito dentro do processo judicial, que culminou com a remoção da Vila dos Pescadores de Jaraguá.

Dessa forma, serão analisadas as tratativas administrativas anteriores ao ajuizamento da ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, no âmbito do Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que resultaram na cessão do bem federal, então ocupado pela Vila dos Pescadores, para o Município de Maceió, assim como a atuação do MPF. Essas circunstâncias serão abordadas em interação com as teorias jurídicas esposadas no capítulo anterior.

O próximo item irá examinar o requisito da segurança jurídica da posse a partir da negativa do Município de Maceió em compatibilizar o projeto urbanístico no local ocupado pela Vila dos Pescadores com a permanência de suas moradias, baseando-se em um suposto prejuízo ambiental. Para tanto, analisar-se-ão as normas municipais incidentes sobre o bairro de Jaraguá e relacionados à proteção ambiental, além das provas carreadas aos autos do processo. Posteriormente serão examinados os três instrumentos de regularização fundiária abordados no capítulo anterior (ZEIS, CUEM e TAUS) e sua interação com os elementos trazidos aos autos judiciais.

Por derradeiro, o aspecto da adequação cultural será apresentado a partir da visão do Município de Maceió na confecção da política pública habitacional e das provas anexadas aos autos.

Com essa breve exposição, espera-se que o estudo possa contribuir com a atuação dos operadores do direito e dos gestores públicos responsáveis pela elaboração e execução das políticas públicas, sobretudo aquelas que precisam equilibrar o desenvolvimento urbanístico com o direito à moradia adequada, pautadas por uma visão de dignidade humana.

## **2 A VILA DOS PESCADORES DE JARAGUÁ E SUA INTERAÇÃO COM A CIDADE DE MACEIÓ: DAS ORIGENS À REMOÇÃO DO BAIRRO HISTÓRICO**

O primeiro capítulo do presente trabalho concentra-se em três aspectos principais: a formação da cidade de Maceió e seus vetores de crescimento, as características socioculturais da Vila dos Pescadores de Jaraguá e a interação da referida comunidade pesqueira com a capital alagoana até a sua desocupação do bairro de Jaraguá, ultimada no dia 17 de junho de 2015, através de determinação judicial proferida na Ação Civil Pública (ACP) nº 0004070-23.2012.4.05.8000.

A remoção daquelas famílias não poderia ser analisada sem que antes se fizesse um retrospecto histórico da formação da cidade de Maceió e da importância do bairro de Jaraguá para o desenvolvimento da capital alagoana.

Para isso, a retomada histórica que se fez de Maceió considerou a função que a cidade exerceu em cada época, apontando características comuns encontradas na formação das cidades latino-americanas. Nesse retrospecto histórico, utilizaram-se as noções de “cidade da conquista” e “cidade comercial” de Paul Singer, de “cidade ilegal/real” e “cidade legal/oficial” de Ermínia Maricato e de “cidade-mercadoria” e “cidade-empresa” de Carlos Vainer.

Por esse motivo, o capítulo inicia-se com uma explanação sobre as origens de Maceió e a influência do Porto de Jaraguá para o crescimento da cidade enquanto pólo comercial; os reflexos da economia canavieira do Estado de Alagoas quanto à migração de camponeses para a Capital; a organização da cidade para alocar novos moradores e o surgimento do turismo, como uma atividade econômica apta a alavancar o desenvolvimento de Maceió, a partir das últimas décadas do século XX.

Na década de 80, impulsionado pela necessidade de desenvolvimento turístico da cidade, Jaraguá passa a receber investimentos para a revitalização de seu casario histórico, suas vias, suas praças a fim de que, revigorando sua historicidade, pudesse se transformar em um centro de turismo cultural e, assim, impulsionar a economia do Estado. A Resolução nº 2 de 16 de abril de 1984 (Estado de Alagoas) já destacava algumas normas urbanísticas focada na revitalização do bairro de Jaraguá. O Plano Diretor de Maceió

(2005) e o Código de Urbanismo e Edificações da Cidade (2007), por sua vez, trouxeram diretrizes sobre o turismo de forma específica para o bairro de Jaraguá.

Nesse contexto, uma cidade marcada pela segregação socioespacial, de acordo com Flávio Villaça, e voltada para a ideologia do consumo, segundo a lição de Henri Lefebvre, será abordada a partir do projeto de turistificação do bairro de Jaraguá.

Feita essa breve exposição, serão explanados os aspectos culturais da Vila dos Pescadores de Jaraguá, começando pelos registros históricos da existência de pescadores em Jaraguá e Pajuçara, referenciando-se às obras de Diegues Júnior e Maya Pedrosa, inclusive quanto ao reconhecimento da importância do conhecimento tradicional dos pescadores daquela região pela Marinha do Brasil. Feita a digressão histórica da existência de uma comunidade pesqueira em Jaraguá, serão apresentados os traços culturais da Vila dos Pescadores, a partir de relatos dos próprios moradores que guarnecem o procedimento administrativo nº 01403.000171/2010-49 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), assim como os elementos de sua atividade econômica, extraídos de uma pesquisa elaborada pelo Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), intitulada “Censo Demográfico e Social da Vila dos Pescadores de Jaraguá, Maceió/AL”.

A partir da contextualização da Vila dos Pescadores de Jaraguá com Maceió e com o bairro de Jaraguá e seu processo de revitalização, será apresentado o histórico de remoções porque passou a comunidade. A primeira delas ocorreu em 2001, sendo que aproximadamente metade da comunidade foi removida para a parte alta da cidade (Conjunto Carminha e Freitas Neto), ocasionando mudanças prejudiciais no estilo de vida das famílias deslocadas.

A segunda remoção foi patrocinada pelo processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 e se completou no dia 17 de junho de 2015 para a praia do Sobral, localidade mais próxima que os Conjuntos Carminha e Freitas Neto. De antemão, ressalta-se que os aspectos jurídicos envolvidos na ação judicial não serão abordados nesse momento, exceto a citação de alguns trechos de decisões judiciais, mas apenas no último capítulo do trabalho. A pretensão, agora, é trazer os aspectos fáticos presentes na remoção para a praia do Sobral.

## 2.1. A Formação de Maceió: da “Cidade da Conquista” e “Cidade Comercial” à “Cidade-Mercadoria” e “Cidade-Empresa”

A formação da cidade de Maceió apresenta traços comuns àqueles encontrados na constituição das cidades latino-americanas, de um modo geral. Cidades marcadas por um passado de exploração colonialista, onde a vida rural predominava sobre o urbano, sob a égide de um regime escravocrata, passaram, a partir do século XX, por um rápido processo de urbanização, sem se desvencilhar da cultura patrimonialista presente desde as suas origens.

Trata-se de uma urbanização seletiva, que privilegiou certos nichos da cidade com uma estrutura direcionada a grupos determinados em detrimento da proliferação de assentamentos humanos precários, parcamente dotados de serviços públicos essenciais.

### 2.1.1. A “Cidade da Conquista” e a “Cidade Comercial”

As cidades latino-americanas surgiram a partir de uma necessidade das Coroas Europeias em produzir um excedente comercializável por suas metrópoles. Era preciso que as colônias produzissem além de suas necessidades de subsistência e que os bens excedentes tivessem um valor de uso na Europa. No Brasil, esse processo iniciou-se, em um primeiro momento, através da exploração do açúcar por meio de trabalho escravo<sup>11</sup>.

Segundo Paul Singer, as colônias desenvolveram-se sobre uma base rural, mas que necessitava do apoio de um núcleo urbano para manter o **controle fiscal** sobre o excedente produzido, um **controle de força**, para reprimir as fugas de escravos e formação de quilombos, assim como para proteger a atuação de contrabandistas, e um **controle de persuasão**, perpetrado pela Igreja. É a chamada “cidade da conquista”<sup>12</sup>.

Essa é a configuração dos primeiros núcleos urbanos do Estado de Alagoas: Bom Sucesso (atual cidade de Porto Calvo), Santa Maria Madalena de Alagoas do Sul (atual cidade de Marechal Deodoro) e Penedo do São Francisco (atual cidade de Penedo). O pioneirismo dessas cidades ocorreu em função de suas condições geoclimáticas propícias à produção agropastoril, sobretudo ao plantio da cana-de-açúcar, podendo concentrar em

---

<sup>11</sup> SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1975, p. 95-98.

<sup>12</sup> SINGER, Paul. *Op. Cit.*, p. 98-100.

seus núcleos urbanos o excedente da produção e o escoar para as metrópoles coloniais mais próximas<sup>13</sup>. A relevância de Maceió só desponta, quando se percebe a posição estratégica comercial e militar do fundeadouro de Jaraguá<sup>14</sup>.

Os registros históricos apontam para a existência de uma doação de sesmaria a Manoel Antônio Duro, no início do século XVII, como o primeiro indício de povoação de Maceió. Ele se estabeleceu nas imediações do atual bairro de Pajuçara e do fundeadouro de Jaraguá e tinha a obrigação de povoar o local. Entretanto, a região era pantanosa, sem condições para o cultivo de lavouras, com água salobra e, por isso, não pode cumprir o intento a que fora ordenado, motivo pelo qual decidiu migrar para Santa Luzia do Norte<sup>15</sup>.

A vocação da área, diferentemente da maior parte do território alagoano, não estava voltada para a produção agropecuária. Entretanto, possuía condições físicas naturais de um porto, o que serviu para fomentar o comércio clandestino na região, dada a ausência de vigilância oficial, que, à época, estava voltada para o porto do Francês, em Santa Maria Madalena da Lagoa do Sul. Foi para evitar o contrabando do excedente da produção que a Coroa Portuguesa determinou a fortificação do porto de Jaraguá, impulsionando o comércio na localidade e atraindo pessoas para se estabelecer nas redondezas<sup>16</sup>.

Desta forma, Maceió vai adquirindo as características da “cidade da conquista” apontadas por Paul Singer: concentrou o excedente de produção comercializável com as metrópoles europeias, muniu-se com um aparato militar para combater as ações de contrabandistas e sediou repartições públicas destinadas, dentre outras atribuições, ao controle fiscal<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> ALMEIDA, Luiz Sávio de. Formação do Espaço Alagoano, disciplina do curso do Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado promovido pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Semestre 2015.1. Aulas dos dias 24.04.2015, 08.05.2015 e 22.05.2015. Maceió, 2015. Os três primeiros núcleos urbanos de Alagoas não exportavam diretamente para a metrópole Portuguesa, mas escoava a produção para que os portos de Recife e Salvador assim o fizessem. Porto Calvo direcionava a produção para Recife pelos caminhos abertos pela Zona da Mata, além de se constituir em ponto militar estratégico contra os quilombos; Marechal Deodoro, escoava a produção também para Recife através do Porto do Francês e também fazia das Lagoas Mundaú e Manguaba como corredores de transporte; Penedo escoava a produção das cidades ribeirinhas pelo Rio São Francisco.

<sup>14</sup> ALMEIDA, Luiz Sávio de. A cidade e o texto. Introdução aos estudos em homenagem a Pedro Nolasco Maciel. In: ALMEIDA, Luiz Sávio de (Org.). **Traços e Troças. Literatura e Mudança Social em Alagoas – Estudos em Homenagem a Pedro Nolasco Maciel**. Maceió: Edufal, 2011. P. 21 – 72.

<sup>15</sup> PEDROSA, José Fernando de Maya. **Histórias do Velho Jaraguá**. Maceió: Gráfica e Editora Talento, 1998, pp. 19-21.

<sup>16</sup> COSTA, Craveiro. **Maceió**. 2ed. Maceió: Serviços Gráficos de Alagoas S/A (SERGASA), 1981, pp.14-15.

<sup>17</sup> COSTA, Craveiro. *Op. Cit.*, p. 64-76.

No início do século XIX, Maceió era um centro comercial de certa notoriedade escoando a produção que vinha do interior (açúcar, algodão, fumo, cereais, madeiras para a construção civil e naval, farinha de mandioca, couros) para os portos de Recife ou Salvador. Diferentemente de outros burgos coloniais, Maceió não se desenvolveu feudal e apoiada em trabalho escravo, mas a partir de pequenas propriedades rurais, que aos poucos foram se tornando urbanas, ao tempo em que a população rural ia se afastando do centro. Graças ao seu desenvolvimento, Maceió tornou-se vila em 1815, ganhando mais autonomia administrativa. Foi com Melo e Póvoas, governador da capitania entre 1818 a 1822, que passou a haver preocupação com a urbanização de Maceió. Mais tarde, em 1839, Maceió transformava-se na Capital de Alagoas<sup>18</sup>.

A partir do governo de Melo e Póvoas, cultivou-se em Maceió um sentido de vida urbana que extrapolava as funções da “cidade da conquista”. A nova capital alagoana passa a adquirir características da “cidade comercial”, no sentido empregado por Paul Singer.

Enquanto a produção da “cidade da conquista” servia para manter o mercado interno e exportar o excedente comercializável para as metrópoles europeias, a “cidade comercial” deixava de servir apenas aos interesses da Coroa. Os grandes latifundiários e comerciantes passaram a empregar o excedente da produção em bens de luxo, geralmente importados, e na estruturação de serviços em benefício da própria cidade. Quer dizer, as cidades, que até então apenas exportavam para a Europa o excedente da produção, passam também a importar bens luxuosos, constituindo-se em um mercado consumidor para o Velho Continente<sup>19</sup>.

É com ares de “cidade comercial” que Maceió vai adquirindo importância enquanto sede política de Alagoas, orientando seu processo de urbanização de acordo com os interesses da classe senhorial.

---

<sup>18</sup> COSTA, Craveiro. *Op. Cit.*, pp. 15, 21, 61. Pouco após a emancipação política de Alagoas, em 16.09.1817, Melo e Póvoas governou a Capitania entre 27.12.1818 a 31.01.1822.

<sup>19</sup> SINGER, Paul. *Op. Cit.*, p. 101-105. “A função comercial da cidade ganha cada vez mais importância. Em lugar de constituírem apenas pontos obrigatórios de passagem das mercadorias exportadas e importadas, várias cidades passam a ser centros importantes de redistribuição de mercadorias entre diferentes regiões da mesma colônia. (...) Na medida em que algumas cidades enriquecem, as comodidades e o brilho da vida urbana atraem grandes proprietários fundiários, que passam a residir nelas, gastando em serviços urbanos parcelas crescentes de sua renda”.

### 2.1.2. O processo de Urbanização de Maceió e sua característica enquanto "cidade de uso"

A partir de 1849, Maceió passa a trazer para a vida política suas necessidades urbanísticas: encanamento de água potável, pontes sobre alguns rios, aterros e calçamentos de algumas ruas, levantamento topográfico de uma planta da cidade. Tais melhorias foram realizadas aos poucos. Em 1887, falou-se sobre o nivelamento e embelezamento de algumas praças e ruas, limpeza e conservação das vias públicas bem como o alargamento e o escoamento de águas pluviais<sup>20</sup>.

O que se percebe é que no século XIX e início do século XX, as principais necessidades urbanas de Maceió centravam-se no melhoramento das vias públicas, na mobilidade e no tratamento de águas e esgotos<sup>21</sup>. Eram necessidades ligadas ao desenvolvimento e à saúde pública. Questões sociais, como as relacionadas à moradia, só viriam a ser previstas a partir da segunda metade do século XX, como o *boom* migratório do campo para a Capital.

Com a República e conseqüente autonomia dos Municípios que, dentre outras prerrogativas, adquiria orçamentos próprios, Maceió incrementou seus planos urbanísticos. Em nome da urbanização da cidade, as habitações das pessoas de baixa renda foram destruídas ao tempo em que "casas modernas" e "vitrinas iluminadas" surgiam em seu lugar. As praças e ruas embelezaram-se e passaram a ser frequentadas pela alta sociedade, ao tempo em que se camuflavam os indícios da segregação social<sup>22</sup>. As preocupações urbanísticas do final do século XIX e começo do século XX já sinalizavam o caráter seletivo da infraestrutura urbana que iria se implantar em Maceió, beneficiando áreas da cidade freqüentada pela aristocracia, ao tempo em que alijava as classes mais pobres dos bônus da urbanização. Neste sentido, descrição de Diegues Júnior<sup>23</sup>:

[...] O necessário era fazer a cidade; urbanizá-la como que para lhe tirar os ares passadistas que tinha. Abrem-se e alargam-se as ruas; constroem-se as praças. (...) **derrubam-se os velhos quarteirões de taipa para em seu lugar construírem casas modernas, com vitrinas iluminadas. Já não há mais cheiro de peixe frito, mas há ainda taboleiros com rolete e, nas épocas de festa, farinha de milho em cestinhas de papel** (...) Os bairros e arrebaldes

<sup>20</sup> COSTA, Craveiro. *Ibid.*, pp. 165-180.

<sup>21</sup> ALMEIDA, Luiz Sávio de. *Op. Cit.*, pp. 32-38

<sup>22</sup> DIEGUES JÚNIOR, Manuel. Evolução Urbana e Social de Maceió no Período Republicano. In: COSTA, Craveiro. **Maceió**. 2ed. Maceió: Serviços Gráficos de Alagoas S/A (SERGASA), 1981. P. 199 – 219.

<sup>23</sup> DIEGUES JÚNIOR, Manuel. *Op. Cit.*, pp. 200-202.

agitam-se na renovação. São os mesmos, aliás, dos tempos imperiais: Jaraguá, Poço, Farol, Trapiche da Barra, Levada, Bebedouro. Em cada um, porém, aparece sempre um sinal de atividade: ruas novas, palacetes que se constroem, casas que se edificam, praças que aparecem. (...) **surge um arrabalde novo: a Ponta da Terra, para onde se vai chegando a mocambaria dos pescadores, expelida da Pajussara pelas novas construções, pelas ruas que se enchem de gente fina (...)** Assim, as casas de pescadores foram carregadas para a Ponta da Terra. [...] (grifou-se)

A cidade passou a se apresentar cada vez mais aparelhada para a vida urbana e seus bairros principais já apontam para uma função: Jaraguá e o Centro (outrora conhecido por Maceió) reforçam sua posição voltada ao comércio, enquanto as zonas residenciais se concentram em Pajuçara, Bebedouro, Trapiche, Levada e Farol. A orla marítima (Pajuçara e Avenida da Paz) passou a atrair moradores da alta sociedade pelo seu clima ventilado e o Farol foi ocupado por residências, principalmente a partir da década de 30, quando se construiu a Avenida Fernandes Lima<sup>24</sup>.

Entre as décadas de 30 e 60, as habitações ainda se concentravam nesses bairros, mas as novas residências passaram a se localizar na parte alta cidade, onde existiam vazios urbanos, guiando-se pela Avenida Fernandes Lima, que se transformava num importante eixo viário da cidade. Maceió começou a receber um fluxo migratório alto, vindo do interior do Estado, graças à perda dos postos de trabalho rurais. Essas pessoas ocuparam as encostas e grotas da cidade, sem ter acesso a uma infraestrutura urbana que lhes garanta qualidade de vida. E esse fluxo migratório se tornou uma crescente em Maceió no decorrer do século XX, acompanhando a segregação sócio-espacial.

Nos anos 60, o litoral norte, até então ocupado por sítios, passou a ser alvo de empreendimentos urbanos. É a época da construção da Avenida Álvaro Otacílio (antiga Deputado José Lages) e da Avenida Gustavo Paiva e de conjuntos habitacionais em seus arredores<sup>25</sup>.

A parte sul da cidade - Levada, Ponta Grossa, Vergel, Trapiche - consolidou-se como área residencial da população de baixa renda. Jaraguá, Centro, Farol e Pajuçara constituíam a zona residencial da classe média e alta. Jacintinho, Bebedouro e Reginaldo eram as regiões ocupadas pelos migrantes camponeses. O problema da moradia começou a despontar, fomentando a especialização de órgãos para lidar com o problema, a exemplo

<sup>24</sup> DIEGUES JÚNIOR, Manuel. *Ibid.*, pp. 210 – 214.

<sup>25</sup> COSTA, Viviane Regina. **Corredores de Atividade Múltiplas: Uma Nova Definição para os Espaços Terciários?** Dissertação de Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2008, p. 22.

do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), (IPASEAL) e da Companhia de Habitação de Alagoas (COHAB-AL). São esses os órgãos que financiaram os primeiros conjuntos de habitação popular, como o Castelo Branco (no Jacintinho) e o Jardim Beira-Mar (Cruz das Almas)<sup>26</sup>.

Na década de 70, a COHAB e o BNH construíram conjuntos habitacionais populares no Tabuleiro, Jatiúca, Farol e Jacintinho. Entretanto, deixaram-se grandes espaços entre os conjuntos habitacionais do Tabuleiro, Cidade Universitária e Clima Bom. Descuidou-se das vias que deveriam interligar tais conjuntos, prejudicando a vida urbana dos moradores, sobretudo no que tange à mobilidade urbana<sup>27</sup>.

Maceió tinha, à época, 48,4% das moradias em casas de taipa, 31,2% de casas sem banheiro. Os conjuntos habitacionais recém-inaugurados eram insuficientes para atender à demanda. Em paralelo à construção desses conjuntos, houve a abertura da Via Expressa e do Dique-Estrada na Lagoa Mundaú com aterro de algumas ilhas lacustres e o prolongamento da Avenida Leste-Oeste. A orla marítima já despontava como área de valorização imobiliária, o que se faz perceptível com a pavimentação das avenidas Cleto Marques Luz e Dona Constança, com a construção dos conjuntos habitacionais Santo Eduardo e Castelo Branco II, com o financiamento de casas isoladas na região e com a urbanização da orla de Pajuçara. A implantação da Salgema, atual Brasken, do emissário submarino na Praia do Sobral, a progressiva poluição do riacho Salgadinho foram fatores que contribuíram para a desvalorização e degradação da orla sul da cidade<sup>28</sup>.

Ainda na década de 70, Alagoas viveu um surto de modernização nas usinas de cana-de-açúcar, fomentada por programas como o Proálcool e programas de desenvolvimento da zona da mata e da região semi-árida<sup>29</sup>.

Contudo, a modernização das usinas se deu com a eliminação de muitos postos de trabalho e, quando a agroindústria canieira entrou em crise na década de 80, Maceió se viu diante de um *boom* migratório e sem infraestrutura para acomodar esses camponeses. O

---

<sup>26</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Habitação de Interesse Social em Maceió**. JUNQUEIRA, Eliana e LOPES, Alberto Costa (coord.). Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual\\_maceio.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_maceio.pdf)>, acesso em: 07 de junho de 2015, pp.21-22.

<sup>27</sup> COSTA, Viviane Regina. *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>28</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, *Op. Cit.*, pp. 22-23.

<sup>29</sup> CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia Popular – Uma Via de Modernização para Alagoas**. 3 ed. Maceió: Edufal, 2008, pp. 57-59.

avanço da legislação trabalhista, a expulsão de pequenos produtores de suas lavouras e a evacuação forçada dos trabalhadores das usinas foram fatores que impulsionaram o êxodo rural. Segundo Fernando Lira<sup>30</sup>, a crise sucroalcooleira foi um resultado da política de investimento no setor, em especial entre as décadas de 50 e 70, sem que houvesse uma preocupação em alocar os recursos públicos em outras áreas, favorecendo a concentração da atividade econômica na indústria canavieira. Diante da falta de diversidade de atividades econômicas em Alagoas, a crise afetou todo o Estado, incentivando a migração dos trabalhadores camponeses para a Capital.

A fim de acomodar esse contingente populacional, foram construídos em Maceió vários conjuntos habitacionais, principalmente no Tabuleiro e no Benedito Bentes, consolidando essa região como principal área de expansão da cidade. Entretanto, esses conjuntos ainda eram insuficientes para suportar a demanda. Em paralelo à expansão na parte alta da cidade, com os conjuntos habitacionais populares, assiste-se também ao crescimento do litoral norte, acompanhado pela verticalização das moradias, destinadas à população de rendas média e alta<sup>31</sup>. Tal crescimento, porém, seguiu o mesmo raciocínio exposto por Diegues Júnior, no início do século XX: a cidade se desenvolveu através de um processo de urbanização seletivo.

### **2.1.3. O processo de urbanização em Maceió: a transformação em “Cidade-Mercadoria” e “Cidade-Empresa”**

Em razão da crise sucroalcooleira, o apoio ao turismo passou a ser encarado como uma alternativa para o desenvolvimento econômico de Alagoas, a partir das décadas de 80 e 90. Contudo, nessa época, os investimentos no setor eram incipientes, inviabilizando a

---

<sup>30</sup> LIRA, Fernando José de Lira. **Formação da Riqueza e da Pobreza de Alagoas**. Maceió: Edufal, 2007, pp. 30-32. – “(...) desde o período imperial, a atividade açucareira vem tendo o apoio do Estado. O perdão da dívida dos senhores de engenho, a prorrogação dos prazos de pagamento dos empréstimos, feitos junto aos estabelecimentos bancários federais e estaduais, foram práticas constantes nas décadas de 50, 60, 70. Com investimento maciço nessa atividade, faltava ao Estado meios para estimular a germinação de outras atividades agrícolas e não-agrícolas, concentrando a maioria de recursos públicos nas mãos de, aproximadamente, 24 famílias de produtores de açúcar. (...) está, portanto, na concentração de renda, a origem de todos os problemas econômicos, sociais, ecológicos e políticos que, há séculos, assolam o Estado de Alagoas”.

<sup>31</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, *Op. Cit.*, pp. 23-25.

competição de Alagoas como polo turístico, quando comparada a outros Estados do Nordeste<sup>32</sup>.

É a partir de uma pretensão turística que, na década de 90, o então Prefeito Ronaldo Lessa, seguido pela sua sucessora, a Prefeita Kátia Born, apresentou o projeto de revitalização de Jaraguá. No intuito de fortalecer o bairro a partir do turismo de eventos, do turismo náutico e do turismo cultural, objetivava-se: resgatar as obras arquitetônicas históricas, reestruturar o sistema viário da área interna do bairro, substituir os postes, construir um estacionamento, **reurbanizar a Vila dos Pescadores**, despoluir o riacho Salgadinho, construir um centro de convenções e uma marina. Com essas medidas, esperava-se atrair empresários para a construção de restaurantes, boates, casas de *shows*, cinemas, áreas de exposição, museus, centros de compra e lazer, dentre outros<sup>33</sup>.

É nesse contexto que Maceió configura-se em “cidade-mercadoria” e “cidade-empresa”, na expressão cunhada por Carlos Vainer<sup>34</sup>. **A “cidade-mercadoria” é caracterizada pelo seu potencial de venda a consumidores solventes.** Quer dizer, a cidade é vendida, de acordo com seus atributos (sede de empresas, belezas naturais, historicidade, entre outros) a consumidores e usuários seletos, preferencialmente aqueles dotados de capital internacional. A cidade torna-se uma mercadoria de luxo e que não está à disposição de consumidores incapazes de arcar com os custos de usufruir de seu espaço. Em outras palavras, ela não se compatibiliza com a imagem da pobreza.

Ao mesmo tempo em que a cidade é coisa (mercadoria) ela também é sujeito (empresa), atraindo características típicas do universo empresarial<sup>35</sup>. Assim, a cidade se

---

<sup>32</sup> CARVALHO, Cícero Pércles de. *Op. Cit.*, p. 59-61.

<sup>33</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. **Urbano, demasiadamente humano: uma reflexão político-afetiva da remoção de moradores da comunidade Jaraguá.** Dissertação de Mestrado em Sociologia. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2005, pp. 79-83.

<sup>34</sup> VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília *et. al.* (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 77-83. “(...) **não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos visitantes e usuários solventes.** (...) transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, **a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores:** capital internacional, *visitantes e usuários solváveis*” (grifou-se).

<sup>35</sup> VAINER, Carlos. *Op. Cit.*, p. 83.

torna competitiva para atrair investimentos e tecnologia, ela prima pela produtividade e eficiência e se pauta pela lógica do mercado. Nas palavras de Vainer<sup>36</sup>,

[...] ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como **agente econômico que atua no contexto de um mercado** e que encontra neste mercado *a regra* e o *modelo* do planejamento e execução de suas ações. Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado [...] (grifou-se)

Para que a cidade satisfaça os interesses do mercado, é curial que as barreiras burocráticas impostas pelo Estado flexibilizem-se, de forma que a distinção entre o público e o privado transmude-se em uma cooperação entre ambas as esferas. Vainer<sup>37</sup> esclarece, contudo, que o termo “privado” empregado nesse contexto não se refere ao interesse que “contemplaria todos os cidadãos”, mas o “interesse privado dos capitalistas”, derivando do mesmo campo semântico de iniciativa privada e privatização. O fim da dualidade entre o público e o privado serviria para facilitar a “participação direta, sem mediações, dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas”. A “cidade-empresa” seria gerenciada pelo empresariado, que seleciona os interesses privados a serem contemplados através do planejamento urbanístico.

Constata-se que, à época da “cidade da conquista” e “cidade comercial”, preponderava o **valor de uso** do solo urbano. De outra banda, a corporificação da cidade em mercadoria e empresa demanda o **valor de troca e de uso** do solo urbano, direcionando-o para o mercado e para o consumo de grupos sociais seletos.

De acordo com lição de Ermínia Maricato<sup>38</sup>,

[...] A classe trabalhadora – entendida aqui num sentido amplo, incluindo os formais e os domésticos – quer da cidade, num primeiro momento, o valor de uso. Ela quer moradia e serviços públicos mais baratos e de melhor qualidade. Entenda-se: mais barato e de melhor qualidade, referenciados ao seu estágio de reprodução.

Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano agem em função do seu valor de troca. Para eles, a cidade é mercadoria. É um produto

<sup>36</sup> VAINER, Carlos. *Op. Cit.*, p. 86.

<sup>37</sup> VAINER, Carlos. *Op. Cit.*, p 88. “(...) **O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico...** e, mais especificamente, num **sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica**, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos **instrumentos de poder público por grupos empresariais privados** (...)” (grifou-se).

<sup>38</sup> MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p.23.

resultante de determinadas relações de produção. Se lembrarmos que a terra urbana, ou um pedaço da cidade, constitui sempre uma condição de monopólio – ou seja, não há um trecho ou terreno igual a outro, e sua localização não é reproduzível – estamos diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central. [...]

Jaraguá pode ser considerado o primeiro centro urbano de Maceió, que emergiu através de seu valor de uso (local de circulação de mercadorias, da localização de escritórios e residências nas proximidades do porto, concentração da vida urbana naquela região), tendo como frequentadores a aristocracia alagoana, trabalhadores portuários, comerciantes, pescadores. Com o crescimento da cidade de Maceió, visualizou-se o deslocamento de seu centro tradicional para outras regiões, como as imediações da Avenida Fernandes Lima e o litoral norte, enquanto Jaraguá perdia a importância enquanto centro tradicional.

Villaça<sup>39</sup> aponta que a tendência encontrada nas metrópoles brasileiras quanto à mudança dos centros tradicionais para novos centros obedece a um movimento perpetrado pelas classes mais altas. Desde o século XIX, as classes mais abastadas instalaram-se em uma área da cidade que melhor convinha a seus interesses – o centro tradicional - e direcionavam a sua mudança de endereço – o centro novo – de acordo com os interesses do mercado imobiliário, trazendo, com o seu deslocamento, toda a sorte de instituições, serviços públicos e privados e melhorias viárias. O centro tradicional, abandonado pela classe alta, passou a ter as camadas mais populares como seus usuários, que, por sua vez, diante da inacessibilidade aos novos centros, criam subcentros, ressaltando as cidades como espaços de segregação espacial. Foi o que aconteceu com o bairro de Jaraguá.

Entretanto, de acordo com Lefebvre, os centros tradicionais não necessariamente permanecem deteriorados e inutilizados. Por muito tempo, se o consumo passou a orientar o mapeamento dos novos centros, a mesma lógica consumista pode revigorar os centros tradicionais como novos locais de consumo, ressaltando-se o seu valor de troca sem se desfazer de seu valor de uso. Na lição de Lefebvre<sup>40</sup>,

[...] Por outro lado, os núcleos urbanos não desaparecem, roídos pelo tecido invasor ou integrados em sua trama. Esses núcleos resistem ao se transformarem. Continuam a ser centros de intensa vida urbana (em Paris, o Quartier Latin). As qualidades estéticas desses antigos núcleos desempenham um grande papel na

<sup>39</sup> VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001, p. 311-313.

<sup>40</sup> LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Documentos Ltda, 1969, p. 19-20.

sua manutenção. Não contêm apenas monumentos, sedes de instituições, mas também espaços apropriados para festas, para os desfiles, passeios e diversões. **O núcleo urbano torna-se, assim, produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos. Sobrevive graças a esse duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar.** Assim, os antigos centros entram de modo mais completo na troca e no valor de troca, não sem continuar a ser valor de uso em razão de espaços oferecidos para atividades específicas. Tornam-se centros de consumo. O ressurgimento arquitetônico e urbanístico do centro comercial dá apenas uma versão apagada e mutilada daquilo que foi o núcleo da antiga cidade, ao mesmo tempo comercial, religioso, intelectual, político, econômico (produtivo)” [...] (grifou-se)

É dentro do contexto de revigorar os centros tradicionais como espaços de consumo que a ideia de revitalização do bairro histórico de Jaraguá pode ser apreendida. Uma vez inserido na lógica da cidade-mercadoria e cidade-empresa, guiado pelos propósitos de mercado e pela busca de consumidores solventes, o projeto de revitalização do bairro vai reforçar o caráter segregacionista vislumbrado na cidade de Maceió, através da promoção seletiva do turismo cultural, de eventos, de lazer e náutico, conforme encartado nas normas jurídicas locais.

#### **2.1.4. A “Cidade Mercadoria” e a “Cidade Empresa” e as políticas públicas municipais**

A ideia de resgate do bairro de Jaraguá enquanto Centro Histórico positivou-se a partir da década de 80, através da Resolução do Conselho Estadual de Cultura e de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural nº 02 de 16 de abril de 1984, homologada pelo Decreto estadual nº 6.061 de 19 de novembro de 1984:

RESOLUÇÃO Nº 02 de 16 de abril de 1984

Proposta de Tombamento do Acervo Cultural do Bairro de Jaraguá, localizado na cidade de Maceió, Estado de Alagoas, compreendendo o Espaço Urbano, Monumentos, Bens Móveis e Áreas Verdes. (...)

1.RESOLUÇÃO GERAL: (...)

Para assegurar a preservação dos valores culturais do Bairro de Jaraguá deverá ser proibida a realização de obras ou atividades que:

- a.Destruam, ponham em risco ou modifiquem o estado ou aspectos dos bens culturais ou naturais ali instalados compreendendo: (...)
- b.Destruam tradições e costumes ou simplesmente degradem a significação estética ou cultural da área.

Essa resolução enunciava uma proposta de tombamento do acervo cultural do bairro, trazendo algumas diretrizes sobre as construções, proibindo a realização de obras ou

atividades que viessem a destruir tradições e costumes ou que simplesmente viessem a degradar a significação estética ou cultural da área. Ao pontuar as diretrizes sobre construção, reforma, conservação ou restauração, destacou-se que elas não se aplicavam à “favela situada à beira-mar”. Até então, a comunidade que ali habitava não era vista como um óbice à revitalização do Centro Histórico da cidade. O que se infere da norma é que a comunidade deveria ser mantida e não removida, fazendo-se necessário um estudo para a adequação das normas sobre construção, reforma, conservação ou restauração, muito provavelmente em razão de seus valores culturais:

RESOLUÇÃO Nº 2 de 16 de abril de 1984

2.RESOLUÇÃO QUANTO ÀS EDIFICAÇÕES (...)

g. A favela situada à beira-mar, constitui um caso a parte, não estando sujeita às normas estabelecidas anteriormente. Sugerimos, portanto que seja elaborado um estudo quanto aos diversos aspectos inerentes a sua implantação, devendo o mesmo ser analisado pelos órgãos competentes tais como SPHAN, CECP e Prefeitura Municipal.

Em 2005, O Plano Diretor de Maceió (Lei 5.486/2005) previu Jaraguá como área de incentivo ao turismo, com apoio ao desenvolvimento empresarial para construir um polo de cultura e de entretenimento e a instalação de um terminal turístico no Porto, com estabelecimento de parcerias para a implantação de uma marina.

Estabeleceu-se em Jaraguá uma Zona Especial de Preservação Cultural (ZEP) com as seguintes diretrizes: o incentivo ao uso residencial e de comércio e serviços compatíveis, o estímulo às atividades relacionadas ao turismo cultural e lazer, o estímulo às atividades e implantação de equipamentos de lazer náutico e pesca, dentre outras. Um estudo para a implantação de uma marina na enseada de Jaraguá já era especulado como uma medida de implementação da ZEP.

O Código de Urbanismo e Edificações de Maceió (Lei 5.593/2007), por sua vez, previa o embelezamento da orla marítima de Jaraguá e a construção de equipamentos de incentivo ao turismo e ao lazer como a marina, já mencionada pelo Plano Diretor, um parque aquático e aquários.

PLANO DIRETOR – LEI 5.486/2005

Art. 17. As diretrizes para o desenvolvimento do turismo deverão ser implementadas mediante: (...)

V – apoio ao desenvolvimento empresarial para constituir um pólo cultural e de entretenimento em Jaraguá;

**VI – apoio à instalação de um terminal turístico no Porto de Maceió e estabelecimento de parcerias para implantação da Marina de Jaraguá;**

Art. 53. Constituem diretrizes específicas para a ZEP de Jaraguá:

I – incentivo à implantação de atividades que otimizem os investimentos no bairro de Jaraguá;

II – incentivo ao uso residencial e de comércio e serviços compatíveis;

III – estímulo às atividades relacionadas ao turismo cultural e lazer;

IV – **estímulo às atividades e implantação de equipamentos de lazer náutico e de pesca;**

V – **integração das atividades urbanas com o Porto de Maceió;**

VI – destinação de amplas áreas públicas com infra-estrutura adequada para apresentações populares;

VII – integração ao Corredor Cultural de Maceió.

Parágrafo único. A implementação da ZEP de Jaraguá se dará mediante: (...) V – **estudo para implantação de marina na enseada de Jaraguá**

CÓDIGO DE URBANISMO E EDIFICAÇÕES – LEI 5.593/2007

Art. 379. Na faixa de praia situada entre a Avenida Major Cícero Toledo e a rebencação, será implantado projeto de agenciamento, **priorizando-se o uso** para:

**I – jardins;**

**II – estacionamento;**

**III – equipamentos públicos necessários ao estímulo turístico e ao lazer,** planejados e executados pelo Poder Público Municipal com o objetivo de prover com áreas de apoio a ZEP 1, tais como: a) **Marina;** b) **Parque aquático;** c) **Aquários.**

(grifo nosso)

A legislação municipal, na pretensão de revigorar o bairro de Jaraguá e enaltecer sua qualidade de Centro Histórico e Turístico, destacou um fortalecimento de atividades empresariais – apoio ao Porto e atividades ligadas ao lazer náutico e de pesca (marina, parque aquático e aquários). O fomento à pesca aparece como uma forma de estímulo ao turismo e ao lazer e não como atividade profissional e de subsistência, praticada há anos pela Vila dos Pescadores. Quer dizer, há um estímulo ao turismo e ao lazer, com alguma preocupação em integrar a comunidade pesqueira ao desenvolvimento daquele espaço.

Por outro lado, o incentivo ao turismo e ao lazer em Jaraguá não se compatibiliza com a permanência dessa comunidade, numa prática imediatista. Porque, se por um lado, o objetivo de embelezar o bairro com jardins e com equipamentos para o lazer náutico e de pesca já está previsto, por outro, relega-se a “estudos posteriores” a manutenção daquela população e sua atividade no local.

Nesse sentido, a comunidade dos pescadores de Jaraguá parece seguir a mesma lógica implementada à época do Plano Diretor: comunidades carentes foram removidas de

locais estratégicos para o turismo e reassentadas em outros espaços, sem que fossem integradas ao desenvolvimento urbano da cidade<sup>41</sup>.

Constatou-se, assim, que as normas municipais, ao impulsionar o desenvolvimento turístico de Jaraguá, esboçam a ideia de “Cidade Mercadoria” e “Cidade Empresa”. A remodelagem do Centro Histórico, com a instalação de equipamentos destinados a um público solvente, por exemplo, traduz a região como um espaço de consumo seletivo, como uma mercadoria de luxo.

## **2.2. Maceió e a Cultura da Pesca: a Vila dos Pescadores de Jaraguá como uma comunidade pesqueira tradicional**

O presente tópico tem por finalidade fazer um retrospecto histórico sobre a existência de pescadores nas imediações de Jaraguá e Pajuçara, trazendo os traços culturais da Vila dos Pescadores de Jaraguá, das suas técnicas tradicionais de manejo. Pretende-se também apresentar a configuração social da comunidade pesqueira e sua relação com o espaço ocupado, na forma apresentada pelo ICS da UFAL<sup>42</sup> em pesquisa realizada com a comunidade (pesquisa realizada entre 2005-2006), última apreensão acadêmica de dados realizada antes da remoção de junho de 2015.

### **2.2.1. A historicidade da Vila dos Pescadores de Jaraguá**

Apesar de não existir um consenso entre os historiadores sobre a origem da cidade de Maceió, uma corrente advoga a tese de que a Capital Alagoana teria surgido a partir de

---

<sup>41</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. *Op. Cit.*, pp. 102-103. “(...) essa segregação acontecerá com a forçada remoção de famílias para o complexo habitacional de renda baixa, muitos deles construído a fundo perdido, para concentrar populações que, de certo modo, ocupavam espaços urbanos estratégicos para o setor turístico, quais sejam as comunidades que viviam na Cidade de Lona do Eustáquio Gomes e vizinho ao Hospital Universitário, da Universidade Federal de Alagoas, as comunidades que habitavam a orla da lagoa Mundaú, a comunidade que habitava na orla marítima do Jaraguá. Todas elas serão retiradas e concentradas no complexo habitacional citado (Benedito Bentes) (...)”.

<sup>42</sup> O Laboratório da Cidade e do Contemporâneo do Instituto de Ciências Sociais da UFAL elaborou, entre 2005-2006, um importante estudo sobre a Vila dos Pescadores intitulado “Censo Demográfico e Social da Vila dos Pescadores de Jaraguá, Maceió-AL”. Esse trabalho surgiu a partir da necessidade de órgãos públicos, como a Prefeitura de Maceió, o Ministério Público Federal (MPF), o Banco do Brasil, conhecer a situação da comunidade – como eles vivem, o quantitativo das famílias, quantas famílias vivem da pesca, qual sua interação com o ambiente. É importante destacar que todos os domicílios da comunidade foram visitados pela equipe de pesquisadores.

uma comunidade de pescadores<sup>43</sup>. De toda sorte, o mais relevante é que Maceió se desenvolveu graças ao comércio, impulsionado pelo Porto de Jaraguá.

Segundo Maya Pedrosa, a presença de atividades pesqueiras em Jaraguá e Pajuçara já constava em documentos oficiais, como o “Plano das Enseadas de Jaraguá e Pajuçara” de 1803, que apontava o quantitativo de casas da região, ressaltando a possibilidade delas se destinarem à pesca. O engenheiro Carlos Mornay, que desenhou a planta baixa de Jaraguá, alertava para o risco de assoreamento no mar da Pajuçara, devido à construção de currais de peixe e, em 1887, o então presidente da Província, José Moreira Alves da Silva alertava para o prejuízo que os currais de peixe traziam para os pescadores que não eram seus proprietários.<sup>44</sup>

Assim, em Maya Pedrosa, observa-se a existência de uma comunidade pesqueira em Jaraguá e Pajuçara desde o início do século XIX, confirmada por documentos oficiais. Manoel Diegues Júnior, conforme descrição no tópico 1.1.2, também relatou a existência de pescadores no processo de desenvolvimento urbanístico de Maceió, nas regiões de Pajuçara, Jaraguá e Ponta da Terra.

A presença antiga de pescadores em Jaraguá também é atestada pela Marinha do Brasil, que, a partir da década de 20, se interessou pela pesca graças a sua relação com a defesa nacional nas guerras modernas. A intenção era transformar os pescadores em uma reserva militar mobilizável para operações navais. Isto porque eles detinham conhecimento sobre pontos sensíveis do litoral, sobre o mar aberto, as referências da costa, a identificação de elementos estranhos. Em Alagoas, a atenção da Marinha se deu em Barra Grande, Maragogi, Barra de Camaragibe, enseadas lagunares, desembocaduras dos rios Coruripe e São Francisco e a região de Jaraguá<sup>45</sup>.

Dessa forma, a Vila dos Pescadores de Jaraguá pode ser caracterizada como histórica e interativa com o processo de desenvolvimento do bairro e da cidade de Maceió.

---

<sup>43</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, *Op. Cit.*, p.20 – “Maceió formou-se a partir de um povoado de pescadores. Seu crescimento foi impulsionado pelo comércio e pelo porto de Jaraguá”.

<sup>44</sup> PEDROSA, José Fernando de Maya. *Op. Cit.*, pp. 23-25, 37 - 40, 42.

<sup>45</sup> PEDROSA, José Fernandes de Maya. **A Marinha para os Alagoanos**. Maceió: Nomeriano, 2004, pp. 83-86.

### 2.2.2. A Vila dos Pescadores e sua tradicionalidade de técnicas e manejos

A comunidade pesqueira de Jaraguá é contemporânea à formação de Maceió e cresceu à medida que aumentava o fluxo migratório dos trabalhadores rurais e da pesca de outras cidades para a capital alagoana. Pessoas que buscavam melhorias de condições de vida em Maceió, mas que eram desprovidas financeiramente para se manter até mesmo nos bairros mais carentes, foram acolhidas na Vila dos Pescadores de Jaraguá<sup>46</sup>. Há relatos de pessoas que já trabalhavam com a pesca quando chegaram à Vila dos Pescadores, ainda na década de 40, e ali continuaram a exercer o ofício. Nessa época, havia muito matagal e trapiches em Jaraguá e as famílias se encontravam próximas à Associação Comercial, onde se localizava a balança de peixe<sup>47</sup>. Os pescadores eram reconhecidos na região como bons pagadores e prestigiados no comércio local<sup>48</sup>, sem haver o estigma de comunidade violenta, como disseminado nas últimas décadas.

De acordo com relatos registrados no processo administrativo nº 01403.000171/2010-49 do IPHAN, a comunidade possui características que demonstram a sua tradicionalidade, a exemplo de seu vocabulário peculiar<sup>49</sup>. “Mestrar” é comandar o barco, o “mestre” é o comandante, o “motorista” do barco<sup>50</sup>. A âncora é chamada de “garateia”, mas os mais antigos falavam em “fateja”<sup>51</sup>. “Rancho” é o fogão que fica nos barcos ou a feira que se leva para as viagens ao mar<sup>52</sup>. A “quarenta”<sup>53</sup> é uma comida à base de fubá que alimenta uma família pequena. Uma família grande come a “oitenta”.

---

<sup>46</sup> Essa descrição é retirada de relatos dos moradores da comunidade pesqueira de Jaraguá, que compõem um material elaborado pela Associação dos Moradores e Amigos do Bairro de Jaraguá (AMAJAR) para instruir processo administrativo nº 01403.000171/2010-49 no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em que se busca a inscrição no livro de Registro, Ofícios e Modos de Fazer dos Ofícios de Pesca Tradicional. As entrevistas foram colacionadas às fls. 527 – 633 do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000. Tais dados foram extraídos a partir das entrevistas de Enaura (p. 546), Sr. Evilásio (p.554 – 555, 560), Sr. Pedro (p. 617), José Firmino (p. 617).

<sup>47</sup> Depoimento de Evilásio no processo administrativo nº 01403.000171/2010-49 do IPHAN, do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 556 e 564), fazendo referência ao ano de 1949.

<sup>48</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. *Ibid.*, p. 117.

<sup>49</sup> Dados extraídos das entrevistas formuladas pela AMAJAR, presente no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000, de acordo com os personagens: Adalberon (p.529-530), Evilásio e Lena (p. 563, 582-583, 586, 596-597), Enaura (p. 615), Lena e Enaura (p. 601).

<sup>50</sup> Descrição de acordo com entrevista de Adalberon (Dal), processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000. (p. 529 e 530).

<sup>51</sup> Dados segundo entrevista com Evilásio e Mayara, processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 582-583).

<sup>52</sup> De acordo com entrevistas a Evilásio, Lena e Enaura, processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 586).

<sup>53</sup> Segundo a entrevista com Evilásio, Lena e Mayara processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 596-597)

“Baldeação” é limpar o barco. A “boiadeira”<sup>54</sup> ocorre quando uma onda grande recai sobre o barco, levando o que estiver por cima ou quando a onda vira o barco.

Dentre esse linguajar, o “impu”<sup>55</sup> aponta para uma marca de solidariedade presente na Vila. Parte do pescado é doado para famílias que não vão para o mar, geralmente, aquelas mais próximas do pescador. “Pegar o impu” ou “separar o rosinha” (para o caso de um camarão pequeno dessa tonalidade) é o ato do pescador separar parte do pescado e dar para um amigo ou o amigo escolher a quantidade que deseja e levar para alimentar a família, sem que se exija uma contraprestação.

Consoante os relatos registrados pela AMAJAR, o ofício da pesca é passado para os meninos muito cedo. Ainda crianças dividem o tempo de estudo com a pesca. Outros aprenderam o ofício e repassaram o “saber fazer” para as gerações de descendentes que permaneceram na Vila. Os pais levavam os filhos para pescar, as mães ensinavam às meninas a tratar o peixe e todo esse aprendizado tem sido passado entre as gerações de forma espontânea, sem que a criança se sinta obrigada a trabalhar. Inclusive, há crianças que aprendem o ofício com a mera observação dos adultos, sem que lhes ensinem. Há relatos de adultos que deixaram de estudar no começo da adolescência só para se dedicar ao trabalho na comunidade, pois essa era a forma encontrada para se alcançar a independência. Auferia-se mais com o trabalho na Vila, na cadeia da pesca, do que fora dela (trabalhos domésticos ou no comércio, onde muitas vezes sequer tinham a carteira de trabalho assinada). Muitas dessas pessoas voltaram a estudar nos últimos anos através de programas educacionais para jovens e adultos, mas sem deixar de trabalhar com a pesca<sup>56</sup>.

De acordo com tais descrições, constatou-se que a passagem do conhecimento tradicional era efetuada no cotidiano da comunidade, das gerações mais antigas para as mais novas, o que só reforça a necessidade do ambiente de trabalho se aliar ao doméstico. Os dados levantados pelo estudo do ICS da UFAL<sup>57</sup> confirmam a representatividade da transmissão do conhecimento tradicional através da convivência cotidiana comunitária:

---

<sup>54</sup> De acordo com entrevista com Enaura, processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 615).

<sup>55</sup> Ainda segundo Enaura, (p. 615) - Lena e Enaura (p. 601) e Evilásio (p. 563), no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000.

<sup>56</sup> Foi o caso de Adalberon, segundo sua entrevista constante no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 586), de Enaura (p.615) e de Lena e Evilásio (p.603).

<sup>57</sup> LABORATÓRIO DA CIDADE E DO CONTEMPORÂNEO. **Censo Demográfico e Social da Vila de Pescadores de Jaraguá, Maceio-AL**. Instituto de Ciências Sociais. Pro-Reitoria de Extensão. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2006, p. 87.

37,17% das pessoas aprenderam o ofício com parentes, 26,86% com a convivência com os demais residentes e 10,07% com a simples observação.

A pesca em Jaraguá também tem peculiaridades. No início era feita com jangadas de pau liso ou em barcos a pano (a vela), com redes de pesca com fio de algodão tingidos com coipunda ou murici, pois os fios brancos não serviam para a pesca, devido à visibilidade pelos peixes. Nos dias atuais, a pesca é feita em barcos mais equipados, os pescadores levam uma alimentação mais variada e a pesca é feita com redes de fios de nylon, que, apesar de ser comprada pronta, ainda era feita e remendada na Vila dos pescadores<sup>58</sup>.

Uma vez no mar, o barco é guiado pelo mestre, que orienta os demais pescadores da embarcação. Exceto a posição de mestre, todos os pescadores são tratados como iguais e exercem a mesma função: pescam, cozinham e põem gelo no pescado. E, se algo ocorrer fora do planejado, é o mestre quem assume a responsabilidade<sup>59</sup>.

Alguns pescadores de Jaraguá foram para outras cidades, como Santos e Ilhéus, e de lá retornaram à Vila com técnicas que aprimoraram a pesca. Exemplo disso é o ato de se lançar primeiro uma rede pequena num dado lugar e, a depender do que ela arrastar, lançar aí uma rede maior. Isso faz com que aproveitem melhor o tempo e economizem combustível, pois lançam a rede maior onde sabe que virão peixes<sup>60</sup>.

O trabalho da mariscagem, por sua vez, ocorre em rodas de mulheres de todas as idades, inclusive com a participação de crianças, em um espaço em que o trabalho mescla-se com as atividades do cotidiano doméstico e enaltece os vínculos sociais da comunidade. A tarefa começa nas primeiras horas da manhã e, quando o peixe ou camarão estão limpos, entrega-se ao pombeiro, responsável por comercializar o pescado.<sup>61</sup>

O pombeiro coleta o peixe já tratado para comercializar, seja na balança de peixe de Jaraguá, seja nos mercados e feiras livres de Maceió, seja para restaurantes. Há pessoas

---

<sup>58</sup> É o que se extrai da entrevista de Evilásio, no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 558, 580-581, 586)-

<sup>59</sup> É o que se constata a partir do relato de Adalberon, no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p.530 – 531).

<sup>60</sup> De acordo com o relato de Adalberon, no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 (p. 534).

<sup>61</sup> De acordo com relato de Lena (p. 576 do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000).

que coletam o peixe seco com o pombeiro para vender nas feiras do interior e há pombeiros que de manhã cedo saem com o carro de mão para vender nas redondezas<sup>62</sup>.

Dentre os ofícios típicos da Vila ainda se tem o do carpinteiro naval, cujo número de especialistas vem diminuindo nos últimos anos. Antes, se tinham 10 (dez) carpinteiros, na época da entrevista se tinham apenas 4 (quatro) e são poucas as pessoas interessadas em aprender o ofício, apesar do interesse dos carpinteiros em repassar o conhecimento. As embarcações são feitas de forma artesanal, em sua totalidade, o que demanda tempo para ser confeccionada. Entretanto, tem durabilidade de 20 ou 30 anos. Elas são feitas sobre armadores de um modo que dispensa um projetista ou engenheiro naval<sup>63</sup>.

Assim, a pesca é uma atividade que estabelece uma cadeia produtiva na Vila. Ela começa com o ofício da pesca, passa pela confecção e manutenção de seus instrumentos e envolve outras atividades, tais como o transporte do pescado e de produtos, a limpeza dos barcos, o conserto de artefatos que se danificam, a comercialização e limpeza do peixe. A mariscagem é uma atividade que envolve a maior parte das pessoas nos domicílios (88,25%), sobretudo as mulheres de diferentes faixas etárias e que realizam o ofício em conjunto<sup>64</sup>:

Na realidade, a prática da pesca gera o estabelecimento de uma cadeia produtiva que começa com a pesca propriamente dita, e com a confecção dos seus artefatos: o barco, as redes, os mantimentos (o abastecimento dos barcos é também um negócio e, muitas vezes, encontra-se já embutido nos contratos estabelecidos entre o pescador e o “pombeiro”, ou atravessador. Mas não pára aí. Quando do retorno dos barcos do mar, a pesca mobiliza uma mão-de-obra de descarregadores e de transportadores dos produtos. Uma outra equipe se ocupa da limpeza dos barcos, da verificação e dos consertos de equipamentos eventualmente danificados. A forma de pagamento desses e de outros serviços envolve, muitas vezes, o pescado como mediação, isto é, o pagamento desses serviços é feito com quantidades de peixe, camarão, lagosta que o empregado consome ou repassa.

Além disso, a pesca gera a atividade das marisqueiras, em geral mulheres, que se ocupam da limpeza dos peixes, de sua secagem (quando é o caso) e da despincagem de crustáceos (camarão, siris, lagostas). A mariscagem é uma atividade de trabalho, e uma forma de sociabilidade feminina na Vila. Embora não tenhamos podido nos deter na investigação sociológica dessa rica atividade de trabalho e de contato social, pudemos perceber, em muitos momentos da pesquisa, que a mariscagem é realizada em meio a conversas, brincadeiras e descontração de grupos de mulheres, de diferentes idades, que realizam a tarefa coletivamente. Constituindo-se num momento regular de realização de trabalho, a mariscagem reúne, ainda, a presença constante de crianças que, não tendo com

<sup>62</sup> De acordo com entrevista de Lena, (p. 577 do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000).

<sup>63</sup> Segundo entrevista de Enaura (p. 551 da do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000) e de Evilásio (p. 632 do mesmo processo judicial).

<sup>64</sup> LABORATÓRIO DA CIDADE E DO CONTEMPORÂNEO, *Op. Cit.*, p. 80-82.

quem ficar em casa, acompanham as mães, e eventualmente, os pais, na tarefa, sendo desde muito cedo introduzidas naquele espaço de socialização.

Diante de tais dados, a Vila dos Pescadores de Jaraguá podia ser considerada uma comunidade com características tradicionais<sup>65</sup> por se tratar de uma comunidade de pescadores artesanais, que tem na pesca e nas atividades dela decorrentes a sua fonte de subsistência, conforme os dados levantados pelo ICS/UFAL.

Segundo o estudo<sup>66</sup>, na maior parte das casas, correspondente a 74,13% delas, vivia-se exclusivamente das atividades pesqueiras. Os 25,87% restantes não estavam excluídos de tais atividades, ocorre que elas não eram atividade principal. É o caso das mulheres que são empregadas domésticas e que eventualmente mariscam ou homens que vivem de pequenos trabalhos, mas também pescam. A pesca/mariscagem/comércio de pescado, apesar de não ser a atividade exclusiva de 25,87% moradores, podia ser exercida como atividade secundária. A mariscagem era uma atividade bem presente na Vila dos Pescadores, de maneira que, em 50% dos domicílios, além do entrevistado, outras pessoas exerciam o ofício.

A pesquisa constatou que a maioria dos moradores da Vila (59%) trabalhava diariamente, inclusive nos finais de semana, enquanto 17% trabalhavam 5 (cinco) dias na semana. Ou seja, 76% dos moradores da Vila trabalhavam pelo menos a mesma quantidade de dias que um trabalhador comum. Dentre os demais, 5% trabalhavam 4 (quatro dias), 10% trabalhavam 3 (três) dias e 1% somente aos finais de semana<sup>67</sup>.

A comunidade ainda possui um Ponto de Cultura<sup>68</sup>, que promove atividades educativas com cerca de 40 (quarenta) crianças, desestimulando a mendicância praticada

---

<sup>65</sup> O conceito jurídico de comunidades tradicionais é previsto pelo Decreto 6040/2007 como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

<sup>66</sup> LABORATÓRIO DA CIDADE E DO CONTEMPORÂNEO, *Ibid.*, pp. 69-72.

<sup>67</sup> LABORATÓRIO DA CIDADE E DO CONTEMPORÂNEO, *Ibid.*, p. 83.

<sup>68</sup> Segundo o Ministério da Cultura, o Ponto de Cultura “é a entidade cultural ou coletivo cultural certificado pelo Ministério da Cultura. É fundamental que o Estado promova uma agenda de diálogos e de participação. Neste sentido os Pontos de Cultura são uma base social capilarizada e com poder de penetração nas comunidades e territórios, em especial nos segmentos sociais mais vulneráveis. Trata-se de uma política cultural que, ao ganhar escala e articulação com programas sociais do governo e de outros ministérios, pode partir da Cultura para fazer a disputa simbólica e econômica na base da sociedade”. Disponível em: <<http://cultura.gov.br/pontos-de-cultura1>>, acesso em 12 de outubro de 2015.

nas ruas do bairro. Em 1998, a comunidade já contava com o Programa Esporte e Lazer da cidade (PELC)<sup>69</sup>. Tais programas oferecem à comunidade, principalmente às crianças, aulas de computação, multimídia, fotografia, percussão e pintura<sup>70</sup>.

Das características socioculturais levantadas pela pesquisa do Laboratório da Cidade e do Contemporâneo, percebe-se que a Vila dos Pescadores de Jaraguá ocupava aquele espaço urbano com base em seu valor de uso, na medida em que lhe propiciava condições de subsistência e manutenção de uma estilo de vida peculiar.

### **2.3. A Vila dos Pescadores e o Histórico das Remoções**

Nesta seção serão apresentados, resumidamente, os antecedentes relacionados à revitalização do bairro de Jaraguá que levaram à remoção de parte da comunidade para os Conjuntos habitacionais Freitas Netos e Carminha, em 2001. Em seguida, serão expostos alguns aspectos fáticos que culminaram na remoção da totalidade da Vila dos Pescadores de Jaraguá, ultimada em 2015, segundo noticiado na imprensa, de forma que os aspectos jurídicos sobre as tratativas administrativas que antecederam a ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, assim como aqueles debatidos na ação judicial, serão abordados no último capítulo do trabalho.

#### **2.3.1 A Revitalização do bairro de Jaraguá e a remoção para o Conjunto Carminha**

Conforme exposto em tópicos anteriores, com a crise da indústria sucro-alcooleira na década de 80, o Estado de Alagoas sentiu a necessidade em diversificar suas atividades econômicas, depositando no desenvolvimento do turismo uma das alternativas para contornar a difícil conjuntura. A revitalização de Jaraguá, que inicialmente também previa

---

<sup>69</sup> Segundo o Ministério dos Esportes, “O Programa Esporte e lazer da Cidade (PELC), desenvolvido por intermédio da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (Snelis), proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer que envolvem todas as faixas etárias e as pessoas portadoras de deficiência, estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, favorece a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e lazer sejam tratados como políticas e direitos de todos”. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade/programa-esporte-e-lazer-da-cidade-pelc>>, acesso em 12 de outubro de 2015.

<sup>70</sup> É o que se extrai do relato de Enaura (p.613 do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000).

a reurbanização da Vila dos Pescadores, fazia parte desse projeto e pretendia, ao resgatar a historicidade do bairro, transformá-lo em um centro de turismo cultural.

Em um primeiro momento (década de 90), o projeto procurou atrair investimentos da iniciativa privada a fim de que, paralelamente à recuperação do patrimônio histórico e instalação de outras estruturas públicas (a exemplo do Centro de Convenções e do estacionamento de Jaraguá), a região fosse dotada de estabelecimentos que apoiassem o turismo (restaurantes, bares, casas de *shows*, centros de compras, dentre outros). Contudo, ao tempo em que se tentava revitalizar Jaraguá, assistia-se a uma crescente atividade de mendicância no local. O próprio Poder Público recolhia moradores de rua, vítimas de chuvas, pessoas sem relação com a pesca e os instalava na Vila dos Pescadores<sup>71</sup>.

Segundo relatos que constam no procedimento nº 01403.000171/2010-49 do IPHAN<sup>72</sup>, em 1996, a Prefeitura alocou na desativada fábrica de gelo Cibrazen (localizada na comunidade) inúmeras famílias vítimas de uma grande enchente e, posteriormente, seus parentes vindos do interior agregaram-se no mesmo espaço. Eles viviam basicamente da coleta de lixo, outros aprenderam a pescar ou a mariscar, outros conseguiram empregos fora da comunidade, mas nas proximidades, e outros se mantiveram desempregados. Com isso, a comunidade pesqueira heterogeneizou-se e começou a sofrer um processo de favelização.

Nesse ínterim, a Prefeitura de Maceió recebeu uma proposta da Petrobrás para transferir 120 famílias da Vila dos Pescadores, uma vez que 40 delas se encontravam sobre o oleoduto Pilar/BAMAC (construído em 1987), localizado entre o *Campus* Tamandaré e o Cais do Porto, e 80 famílias sobre a faixa de segurança. A intenção era resguardar as famílias de um futuro acidente no oleoduto e, por isso, elas seriam transferidas para outra localidade (Trapiche ou Tabuleiro dos Martins) e também indenizadas. Entretanto a Prefeitura apresentou uma contraproposta para que 350 famílias (aí se incluiu 230 que não se encontrava na área de risco) fossem remanejadas para os Conjuntos Carminha e Freitas Neto, na parte alta da cidade, que já estavam sendo implementados com verbas de emergência destinada às vítimas das enchentes. Acordou-se, em 2001, que a Petrobrás

---

<sup>71</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. *Op. Cit.*, p. 81-85.

<sup>72</sup> Refere-se ao relato de Enaura (p. 546-547da do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000).

financeira a remoção das 350 famílias para os conjuntos habitacionais sugeridos com o importe de R\$ 1.400.000,00<sup>73</sup>.

De posse do financiamento pela Petrobrás, no início dos anos 2000, a Prefeitura começou a operar a remoção de aproximadamente 350 famílias da Vila dos Pescadores, para os conjuntos Carminha, Freitas Neto e Benedito Bentes, todos na parte alta da cidade. Enquanto a imprensa noticiava que um convênio entre a Prefeitura e a Petrobras beneficiaria pessoas que estavam sob área de risco com doação de casas, 230 (duzentas e trinta) famílias, que não se encaixavam nessa descrição, também foram removidas. A justificativa para remoção era de que Jaraguá havia se tornado um bairro violento, com assaltos e roubos, práticas atribuídas aos “favelados” que habitavam o lugar, impedindo que se implantasse o projeto de desenvolvimento da área.<sup>74</sup>

De acordo com Parmênides Pereira<sup>75</sup>, a remoção para a parte alta da cidade trouxe para os moradores problemas quanto à mobilidade e uso de transportes públicos (os locais de seus afazeres cotidianos tornaram-se distantes), quanto ao custo de vida e manutenção das necessidades básicas, como a alimentação e quanto ao acesso à cidade, dada a infraestrutura urbana precária instalada nas redondezas do conjunto habitacional, fatores que impulsionaram o retorno de alguns moradores para Jaraguá.

### 2.3.2. O projeto do “Centro Pesqueiro”

Em paralelo à remoção para o Conjunto Carminha, tramitava na então Delegacia de Patrimônio da União, desde março de 1998, um processo administrativo para que a área ocupada pela Vila dos Pescadores, de propriedade da União, fosse cedida para a Prefeitura. A intenção era criar uma infraestrutura no local para acomodar as 300 famílias restantes

---

<sup>73</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. *Ibid.*, p. 92-94 – “No caso da comunidade Jaraguá, o problema consistia em haver barracos construídos sobre o oleoduto Pilar/BAMAC, localizado entre o Campus Tamandaré e o terminal da Petrobrás, no Cais do Porto, com 28,8 Km de extensão. Eram 40 barracos sobre o duto, e 80 sobre a faixa de segurança, a chamada faixa de *non aedificanti*, cuja finalidade é evitar construções num distância de 15 metros do duto. Para a retirada destas 120 famílias a empresa estaria disposta a gastar R\$ 800.000,00. (...) A idéia inicial era comprar um terreno e construir as casas perto da praia. (...) a Prefeitura de Maceió apresenta uma contra proposta, que é a de remover as famílias para uma área já construída com verbas de emergência aos flagelados das chuvas, localizada nos entornos do Conjunto Habitacional Benedito Bentes, hoje conhecida como Benedito Bentes II. Era o Conjunto Carminha e o Conjunto Freitas Neto, região de expansão da cidade sem infra-estrutura urbana adequada, numa região isolada da cidade, isenta de comércio, indústria ou qualquer outra finalidade e serviços urbanos”.

<sup>74</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. *Ibid.*, p. 13, 91, 96.

<sup>75</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. *Ibid.*, p. 132-137.

em moradias mais dignas e com melhores condições de trabalho. Em 2004, operou-se a cessão da área, mas em 2009 o contrato foi extinto porque a Prefeitura não conseguiu executar o projeto<sup>76</sup>.

Logo após a extinção do contrato de cessão, a Prefeitura apresentou outro projeto para a localidade, a motivar uma segunda cessão da área, o que foi ultimado no final de 2011. Com esse novo projeto, pretendia-se remover as famílias de pescadores para a praia do Sobral e edificar no terreno um centro pesqueiro e uma área para o lazer, apto promover melhores condições de trabalho para os pescadores assim como disseminar o turismo na região.

O novo projeto não previu a construção de moradias no local, mas uma “estrutura de apoio à pesca”, contendo: o armazém de açúcar, uma área para exposição de velas, um prédio para a associação dos moradores e para um museu em memória à Vila dos Pescadores, um espaço para depósito de materiais e barcos, uma barraca de sorvete, um bar, uma área para secagem de peixes, um bicicletário, uma fábrica de gelo, estaleiros, espaço para oficinas, mercado do peixe e estacionamento.

**Figura 1 - Localização do Centro Pesqueiro**



Fonte: <http://www.maceio.al.gov.br/centropesqueiro/>

<sup>76</sup> Essas informações foram extraídas do processo administrativo da Delegacia do Patrimônio da União nº 10465.000270/98-76 que culminou, em 2004, com a cessão do terreno de marinha para o Município de Maceió. As tratativas administrativas sobre a cessão da área serão tratadas com maior profundidade no último capítulo deste trabalho, onde será priorizado o enfoque jurídico da questão.

Figura 2 - Projeto do Centro Pesqueiro

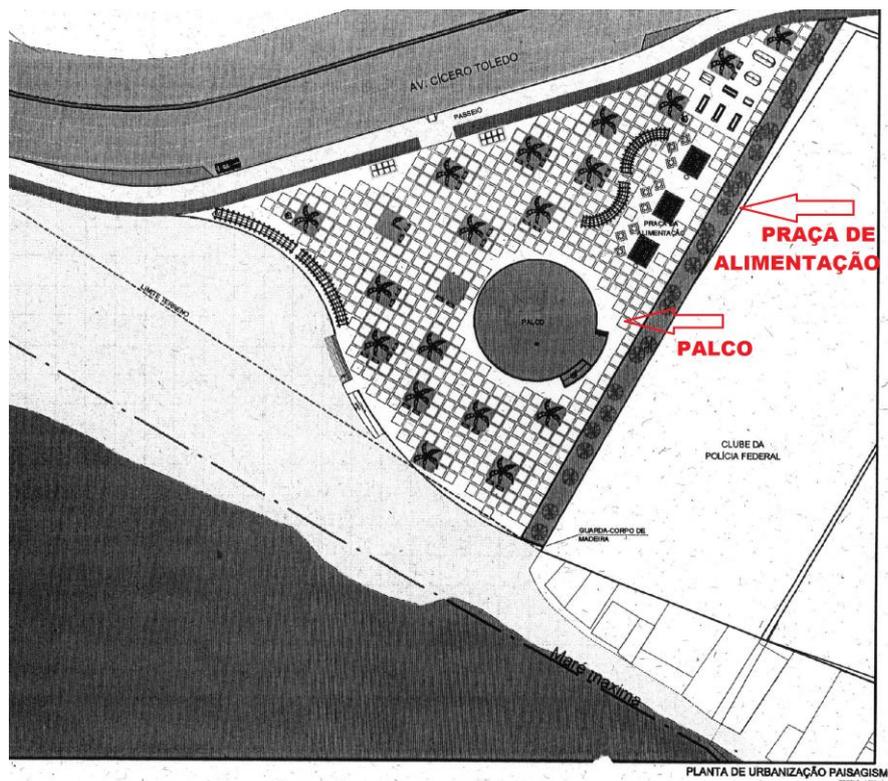


Fonte: <http://www.maceio.al.gov.br/centropesqueiro/>

Como se pode observar da imagem, a área destinada ao trabalho dos moradores (nº 03, 04, 07, 08, 09, 10, 11 e 12) representa algo menor que a metade da área a ser revitalizada, isso sem considerar a área onde haverá um palco e praça de alimentação. As áreas dos espaços destinados à associação dos moradores e ao museu (nº 03, 126,32m<sup>2</sup>), à secagem de peixes (nº07, 100m<sup>2</sup>) têm uma dimensão semelhante à reservada para a lanchonete (nº 06, 113,09m<sup>2</sup>) e a área para o estacionamento (nº 13, 1.900,00 m<sup>2</sup>) ocupa o maior espaço do terreno. O espaço destinado ao trabalho pesqueiro localiza-se aos fundos do terreno. À frente da Avenida Cícero Toledo permaneceu o armazém do açúcar (defronte à cooperativa dos usineiros), previu-se a construção de um estacionamento (como se não bastasse a vasta área de estacionamento público que já existe em Jaraguá) e uma área para exposição de velas (vizinha à federação alagoana de velas a motor).

A área então ocupada pela balança do peixe (entre o Memorial da República e o clube da Polícia Federal) conterá um palco e uma praça de alimentação, criando um espaço destinado ao turismo e à cultura.

Figura 3 - Projeto para a área da balança de peixe



Fonte: Ação Civil Pública nº 0004070-23.2012.4.05.800, p. 27 (com adaptações)

O que se percebe, através das imagens, é que o projeto preocupou-se mais em impulsionar o turismo na região do que oferecer condições de trabalho e moradia para as pessoas que ali habitavam. Observa-se que a Vila dos Pescadores foi removida para que se construa um centro pesqueiro, a área da balança do peixe será destinada para o lazer, mas as instituições localizadas entre tais espaços (clube da Polícia Federal, área da Capitania dos Portos e a Federação Alagoana de Velas e Motor) permaneceram.

A partir do mapa abaixo, tem-se uma percepção da configuração do bairro de Jaraguá e seu desenho voltado para o turismo cultural e lazer, conforme propunha o Plano Diretor. Em sua orla marítima, emolduraram-se obras arquitetônicas voltadas para o turismo cultural, como o Memorial da República, o coreto e dois grandes estacionamentos, que parecem ser complementadas com o centro pesqueiro e a reestruturação da área da balança de peixe. Ainda na orla, tem-se o Porto de Jaraguá, o clube da Polícia Federal, uma área da Capitania dos Portos e a Federação Alagoana de Velas e Motor, quer dizer, um conjunto de instituições vocacionadas a promover o turismo e o lazer náutico, como previu o Plano Diretor.

O bairro também sedia várias instituições públicas - bancos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil), Receita Federal, Polícia Federal, IPHAN – e privadas – uma faculdade (FAL – Faculdade de Alagoas), a Associação Comercial, casas noturnas (como o Oráculo), espaços para eventos (como o Armazem Uzina), escritórios de advocacia e de usinas sucroalcooleiras do Estado (instituições não destacadas no mapa).

Jaraguá foi o bairro escolhido para receber o Centro de Convenções, atraindo a realização de vários eventos no Estado e, com isso, turistas. A região vem se consolidando como um dos espaços de celebração das prévias carnavalescas, corridas de rua e das festividades de São João, evento realizado no maior dos estacionamentos, defronte à balança de peixe, onde haverá um palco e uma praça de alimentação. Quer dizer, a forma com que o bairro se reestruturou nos últimos anos não comporta a presença de um assentamento humano identificado como precário pelos próprios diplomas legais.

Figura 4 - Configuração do Bairro de Jaraguá



Fonte: Google Maps

Deduz-se do projeto “Centro Pesqueiro” a presença da ideologia da “cidade-mercadoria” e “cidade-empresa”, com a pretensão de transformar o espaço então ocupado pela Vila dos Pescadores em um novo local destinado a consumidores seletos. Jaraguá enquanto “local de consumo” e “consumo do lugar”, na expressão de Lefebvre<sup>77</sup>. “Local de

<sup>77</sup> Vide tópico 1.1.3.

consumo” de eventos culturais e corporativos, de um turismo de lazer, cultural e náutico, porém com uma perspectiva excludente.

Ou seja, a intenção do projeto não teria sido beneficiar a comunidade com uma “moradia digna” e condições de trabalho, mas de retirá-la de uma área que seria reestruturada para um mercado turístico, o que se extrai a partir do próprio Plano Diretor, que previra a construção de uma marina na enseada de Jaraguá (art. 17, VI e 53, parágrafo único, V), assim como o Código de Urbanismo e Edificações (art. 379, III, a).

### 2.3.3. Percepções sociais e a Reurbanização da Vila dos Pescadores

Segundo noticiado pela imprensa, desde 2008, o então Secretário de Habitação, Nilton Nascimento, insistia que a Prefeitura já havia determinado o local de reassentamento da comunidade, sem possibilidade de alterações, e que a transferência seria inevitável<sup>78</sup>. Após algumas visitas suas à comunidade, esta ficou dividida entre aqueles que queriam permanecer em Jaraguá e aqueles que aceitavam a mudança<sup>79</sup>.

GAZETA DE ALAGOAS – “Prefeitura e União divergem sobre a área”, 09 de março de 2008

[...] “O secretário de Habitação do município, Nilton Nascimento, disse que a Prefeitura não vai mais discutir o local de transferência e que as famílias devem ser retiradas até o fim do ano. ‘A transferência vai ser feita e quem não aceitar vai sair de qualquer jeito’, avisou”. [...]

GAZETA DE ALAGOAS – “Prédio no Sobral provoca ‘racha entre pescadores’”, 09 de março de 2008 –

[...] A maioria dos moradores é contra a transferência e reivindica que as moradias sejam construídas no mesmo local onde vivem há mais de seis décadas. Há três anos, a prefeitura tentou fazer a transferência, mas a comunidade fez protesto e foi ao Ministério Público Estadual (MPE). Depois de reuniões e audiências públicas, com representantes do MPE e do Ministério Público Federal (MPF), a última no dia 3 de novembro de 2005, ficou decidido que a prefeitura não poderia retirar as famílias de Jaraguá sem que fosse feita uma ampla discussão sobre a viabilidade da permanência das mesmas, que vivem direta ou indiretamente da pesca. Mas, depois da ‘visita’ do secretário de Habitação, Nilton Nascimento, no início da semana, um ‘racha’ dividiu a comunidade. Agora, um número representativo de moradores da Vila dos Pescadores aceita ser transferido para o Sobral. Embalados pelo sonho da casa própria e pela possibilidade de se verem livres das agruras de morar em uma favela, eles estão se organizando pela transferência. [...]

<sup>78</sup> PREFEITURA e União divergem sobre a área. **Gazeta de Alagoas**, caderno Cidades. Maceió, 09 de março de 2008.

<sup>79</sup> MACENA, Lelo. Prédio no Sobral provoca “racha entre pescadores”. **Gazeta de Alagoas**, caderno Cidades. Maceió, 09 de março de 2008.

O então Secretário afirmava que haveria 300 famílias apoiando o projeto e que a minoria relutante é “gente envolvida com drogas e que tem bodega para vender cachaças” e “quem reclama hoje não participou ou não quis participar dessas discussões com a Prefeitura de Maceió”. Por outro lado, aqueles que desejavam permanecer na Vila dos Pescadores defendiam-se que não poderiam deixar os barcos em frente ao novo conjunto, porque o mar do Sobral é agitado, nem como arcar com R\$4,00 de passagem de ônibus para se chegar ao local de trabalho.<sup>80</sup>

A imprensa reafirmava que a pretensão do Prefeito Cícero Almeida seria construir uma marina no local ocupado pela Vila, a fim de melhorar o visual da cidade, favorecendo a ancoragem dos barcos de turismo que chegassem a Maceió, sendo que os pescadores também poderiam ancorar suas jangadas. Entretanto, a marina não estava prevista no projeto da Prefeitura apresentado a SPU. A comunidade alegava que eles já foram expulsos do local onde habitavam para a construção do estacionamento de Jaraguá e, quando começaram a se adaptar em um espaço encolhido, recebeu as vítimas das enchentes. Por essa razão, no cadastro feito em 2005, muitas pessoas aceitaram a mudança para o Sobral (majoritariamente as vítimas das enchentes, que sobreviviam como catadores de lixo). Mas outro motivo teria levado as pessoas a aceitarem a mudança: a ameaça da Prefeitura em remover para o Conjunto Carminha aqueles que não assinassem uma lista concordando com a transferência para o Sobral<sup>81</sup>.

GAZETAWEB – “Pescadores de Jaraguá e Prefeitura de Maceió em ‘Guerra Fria’, 04 de outubro de 2009.

[...] Visivelmente entusiasmado, o secretário de habitação expôs com detalhes o projeto da Marina. “Vai ser a coisa mais linda do mundo. Todos esses barcos grandes de turismo que não têm onde ancorar e acabam por ancorar no porto, agora terão um local próprio. Os pescadores também terão um espaço para ancorar suas jangadas. Isso vai marcar o governo do prefeito Cícero Almeida”, orgulhou-se. (...) Segundo Enaura, esta divisão da população – entre pescadores e catadores – explica o fato de que, no penúltimo cadastramento feito pela gestão anterior de Almeida, em 2005, parte da população assinou pela mudança. “Muitas pessoas ficaram impressionadas com o fato de ganharem uma casa. A maioria delas fazia parte deste grupo de catadores, que não precisavam do mar para trabalhar”, explicou. No entanto, os moradores se recusaram a deixar o local e, após várias audiências, ficou decidida a permanência da comunidade. Desta vez, no entanto, a líder comunitária disse que foram outros os motivos que levaram os moradores de Jaraguá a assinarem uma lista da prefeitura. “Eles chegaram aqui com um caderno e disseram que, quem não aceitasse as casas do

<sup>80</sup> SOARES, Davi. Manifestantes tiram Almeida do Sério. **Gazeta de Alagoas**, caderno Política. Maceió, 05 de setembro de 2009.

<sup>81</sup> OLIVEIRA, Wanessa. Pescadores de Jaraguá e Prefeitura de Maceió em “Guerra Fria”. **Gazetaweb**. Maceió, 04 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/noticia.php?c=186876&e=13>>, acesso em 01 de julho de 2015.

Sobral, teria que ir para o conjunto Carminha, lá em cima, porque disseram que permanecer aqui seria impossível. Como ninguém queria ir para o Carminha, muitas pessoas acabaram assinando”, relatou. [...]

A notícia veiculada pelo portal eletrônico “Gazetaweb” de 04 de outubro de 2009 retratou bem a pretensão de fazer de Jaraguá um novo centro de consumo direcionado a um público seletivo, conforme a ideologia da “Cidade-Mercadoria” e “Cidade-Empresa”. Essa ideia ficou bem clara quando o Secretário de Habitação descreveu, como algo idílico, a ancoragem das embarcações turísticas na marina que seria construída.

Por outro lado, o professor Parmênides Pereira<sup>82</sup> expôs, em sua dissertação, os motivos pelos quais os moradores justificavam sua permanência na Vila dos Pescadores em Jaraguá e porque sua moradia deve estar aliada ao local de trabalho: vigilância constante pelo pescador e pela comunidade das embarcações, que podem se danificar em razão de mudanças do clima; horário indefinido de trabalho, sobretudo com a chegada repentina das embarcações, o que mobiliza toda a comunidade na divisão do pescado e do trabalho e na distribuição do “impu”.

Dessa forma, o *modus vivendi* da Vila dos Pescadores estava alicerçado àquele território em Jaraguá. A partir dos argumentos que justificavam a permanência naquele habitat, pode-se perceber que a ruptura entre o local de moradia e o ambiente de trabalho pode trazer prejuízos ao modo tradicional de vivência da comunidade pesqueira.

#### **2.3.4. A construção jurídica motivadora da remoção**

A discussão entre a Prefeitura de Maceió e a comunidade acerca da remoção para o Sobral foi acompanhada pelo MPF, através do Inquérito Civil Público nº 1.11.000.000278/2008-11, a nível extrajudicial. Contudo, em junho de 2012, o impasse judicializou-se através da ACP 0004070-23.2012.4.05.8000.

Em meio aos argumentos discutidos pelas partes e pelo MPF na ACP, o próprio Judiciário, quando proferiu a sentença para a desocupação da Vila dos Pescadores, alertou para o fato de que a revitalização de Jaraguá não se tornasse mais um processo de

---

<sup>82</sup> PEREIRA, Parmênides Justino. *Op. Cit.*, pp.117-119.

gentrificação<sup>83</sup>, com a conseqüente valorização dos imóveis daquele bairro, a retirada da população mais pobre para a periferia e a atração das classes mais ricas e empresas:

[...]Também não se pode fechar os olhos para aquela degradação resultante do processo de urbanização e seus responsáveis, que geralmente não são considerados.

Não se pode, tampouco, permitir que a natureza seja tratada como mercadoria, quando pessoas abastadas pagam para permanecer na área verde do resort, enquanto a população de pescadores é vista como parte de um "processo de favelização" que ameaça o verde.

O processo de revitalização do Bairro de Jaraguá também não pode se constituir em mais um processo de "gentrificação", como sói acontecer nos projetos de revitalização dos grandes centros urbanos, cujo objetivo básico é valorizar os imóveis da região central, retirando a população mais pobre e tentando atrair as classes mais ricas e grandes empresas. [...]

(Sentença – processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1662 – 1675v.)

No entanto, esse argumento não serviu para afastar a decisão, a favor do Município para que se desocupasse a área com a transferência das famílias cadastradas e remanescentes para o conjunto do Sobral. Proibiu-se o retorno dos moradores que estavam no Sobral para a “favela” de Jaraguá e conferiu-se o prazo de um ano a partir da desocupação para a conclusão da obra, sob pena de multa diária.

[...] Ante o exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos lançados pelo Município de Maceió (e pela União Federal) para:

1) determinar a desocupação, no prazo de até 90 (noventa) dias, de todos os ocupantes da área reivindicada (coletividade invasora e os remanescentes/dissidentes da comunidade tradicional de pescadores que ainda ocupam a área objeto do presente conflito, quer sejam cadastrados ou não na lista oficial da municipalidade);

2) determinar a transferência das famílias - devidamente cadastradas pelo Município de Maceió-AL - remanescentes da comunidade de pescadores do Bairro de Jaraguá, ora reconhecida como tradicional, para os imóveis da Vila dos Pescadores, localizados na Av. Sobral, à beira-mar, no bairro do Sobral, em Maceió/AL, observadas as cautelas do item "ii" do tópico 2.3 da fundamentação (publicação de ato convocatório);

3) ratificar a transferência já realizada das famílias cadastradas para os imóveis disponibilizados pelo Município de Maceió-AL para o conjunto de habitacional "Vila dos Pescadores", proibindo-as de retornarem à área da "Favela do Jaraguá", nos termos do artigo 461 e 462 do CPC;

(...)

Se assim é, e se o Município de Maceió, nas últimas audiências realizadas por este Juízo, deixou registrado que já possui todo o dinheiro necessário à edificação das obras da Revitalização do Bairro de Jaraguá (Obra: Marinha e Mercado Público) - e que só depende da desocupação para o início dos trabalhos de revitalização da área -, fixo, de logo, o prazo de 1 (um) ano, a partir da data da desocupação da área pública especificada, para o término de todas as obras do empreendimento, sob pena de fixação de multa diária aos gestores municipais

---

<sup>83</sup> Gentrificação é um termo utilizado para caracterizar o processo de valorização imobiliária de uma zona urbana que, na maioria dos casos, vem acompanhada do deslocamento dos habitantes de classes sociais mais baixas para outro local e, ao mesmo tempo, atrai para aquele local pessoas com maior poder econômico.

(não aos órgãos públicos) responsáveis pela construção das obras que serão edificadas no lugar em que hoje ocupa as rés.[...]  
(Sentença – processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1662 – 1675v.)

A DPU recorreu da decisão, mas o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) entendeu por bem acatar os fundamentos de primeira instância e os reproduziu no acórdão de 22.05.2015. Acrescentou que, apesar de reconhecer vícios no cadastramento da Prefeitura, como a exclusão de 10 (dez) famílias de pescadores, o que impossibilitou o recebimento dos apartamentos no Sobral, os eventuais direitos dessas pessoas deverão ser buscados em ação individual específica.

[...] 37. A possibilidade de falha no cadastramento, entretanto, não pode ser categoricamente descartada, pois há indícios de que pessoas residentes na comunidade antes de 2007 não foram incluídas no cadastramento realizado naquele ano.

(...)

38. Quaisquer que sejam, porém, os eventuais direitos dessas e de outras possíveis pessoas, a proteção há de ser buscada em ação individual específica.

39. Efetivamente, nada obsta que qualquer dos atuais residentes proponha uma ação individual e demonstre perante o juízo competente que fazia parte da comunidade já à época do cadastramento e que, assim, obtenha uma decisão judicial que lhe garanta a permanência no terreno em questão.

42. Faltou apenas ressaltar que a desocupação está sendo determinada em favor não dos autores, mas dos moradores da comunidade em nome dos quais eles agiram. Consequentemente, nem o Município de Maceió nem a União poderão dar ao terreno desocupado destinação diversa daquela à qual ele se encontra afetado, agora, também, por decisão judicial.

43. provimento, em parte, à apelação para **determinar que seja respeitada a afetação do imóvel descrito na inicial ao uso especial dos integrantes da comunidade e que tal afetação só possa ser desfeita por nova decisão judicial**, devendo cópia deste julgado ser encaminhada à Secretaria de Patrimônio da União, para as anotações pertinentes no correspondente registro imobiliário.[...]

(Acórdão – Apelação Civil 575621-AL)

Observa-se que o posicionamento do Judiciário, ao deferir a desocupação da Vila dos Pescadores, pautou-se nos possíveis benefícios que a urbanização da área poderia proporcionar à sociedade maceioense. Por esse motivo, a decisão ressaltou que a remoção se fazia necessária, não como um pleito do Município em nome próprio, mas em favor da comunidade que ele representa.

Ao mesmo tempo em que a decisão vincula a desocupação da Vila dos Pescadores à construção do “Centro Pesqueiro”, de acordo com a proposta veiculada no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000, ela sinaliza a possibilidade de outro projeto ser executado na localidade. Para isso, bastaria a afetação da área a uma nova destinação, através de decisão judicial. Nessa esteira, seria viável que, no lugar da infraestrutura

dedicada ao trabalho dos pescadores fosse instalada a marina, os aquários ou o parque aquático, uma vez que já foram previstos pela legislação municipal.

De toda a sorte, diante da ratificação do posicionamento do Judiciário, a DPU ingressou com uma ação cautelar, na tentativa de suspender a antecipação dos efeitos da tutela, consistente na remoção dos moradores até que os Recursos Especiais e Extraordinário fossem julgados, sem o risco de perda do objeto. Contudo, o TRF5 indeferiu a ação cautelar, por entender que o perigo de dano irreversível ou de difícil reparação não se referia ao direito daqueles prestes a ser removidos, mas ao direito de quem já se mudou para o conjunto no Sobral e que aguarda a conclusão do projeto de urbanização de Jaraguá.

Uma semana após a publicação desse último acórdão, na noite de 16.06.2015, circulou nas mídias sociais um informativo alertando a população maceioense a evitar trajetos no bairro de Jaraguá na manhã seguinte, pois algumas ruas seriam interditadas, em virtude da desocupação da “favela” de Jaraguá. A comunidade surpreendeu-se, pois esperava uma negociação amistosa com a Prefeitura para a saída dos moradores. Algumas questões ainda precisavam ser discutidas para se operacionalizar a remoção nos termos previstos pela decisão judicial.

Entretanto, no dia 17 de junho de 2015, Jaraguá amanheceu com um forte aparato policial para promover a desocupação “pacífica”. A remoção da Vila dos Pescadores foi noticiada pela imprensa local. A Prefeitura mobilizou cerca de 100 (cem) profissionais para garantir a desocupação “pacífica”, envolvendo o Batalhão de Operações Especiais (BOPE), a Rádio Patrulha, o Centro de Gerenciamento de Crise, Cavalaria, Polícia Militar, Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> ARAÚJO, Rafael. Desocupação de Favela de Jaraguá é uma limpeza ética que favorece ricos, declara OAB/AL. **Alagoas em Tempo Real**. Maceió, 17 de junho de 2015. Disponível em: <<http://alagoastempo.com.br/noticia/82649/cidade/2015/06/17/desocupaco-da-favela-de-jaragua-e-uma-limpeza-etica-que-favorece-ricos-declara-oabal.html>>, acesso em 02/07/2015. “A Polícia Militar de Alagoas (PM/AL) e a Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito (SMTT) realizam uma operação, na manhã desta quarta-feira (17), para a desocupação da favela do Jaraguá, em Maceió. A medida ocorre em cumprimento de decisão judicial, que determinou a saída dos moradores da Vila dos Pescadores até a próxima sexta-feira (19). Foram mobilizados cerca de 100 profissionais, que integram o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), a Radiopatrulha (RP), o Centro de Gerenciamento de Crise, Cavalaria e Policiamento de Área. “Até o momento, a desocupação segue de forma pacífica”, disse a tenente Regina Carvalho, salientando que a ideia inicial é de que toda a desocupação seja feita hoje”.

De acordo com Hüning e Mesquita<sup>85</sup>, expressões como “não tem conversa”, “isso já se arrastou demais”, “não temos mais tempo a perder”, “você sabiam que teriam que sair” foram utilizadas pelos agentes públicos responsáveis em promover a desocupação. Além do prejuízo emocional sofrido com o despejo repentino, os autores destacaram algumas situação de violação à dignidade dessas pessoas::

[...] O despejo ocorreu permeado por inúmeras violações de direitos, desde a falta de aviso sobre a data de sua realização, como a falta de informação de para onde seriam levadas as mais de 100 famílias que ficaram sem moradia, violações à dignidade, falta de atenção especial a crianças, idosos, gestantes e doentes, entre outras [...].

No que pese a reunião de todo um aparato policial, a Prefeitura não havia planejado o reassentamento das famílias não cadastradas para recebimento dos apartamentos no Sobral. No dia anterior, a diretora da escola municipal Nosso Lar, do bairro da Ponta Grossa, foi informada que a escola serviria de abrigo para os desalojados de Jaraguá, ao que se negou. Graças ao protesto dos pais de alunos contra a escola servir de abrigo, no dia 17 de junho, a Prefeitura procurou outra escola como alternativa – a escola Senador Rui Palmeira, no bairro do Vergel, que não estava em atividades escolares, mas em reforma. A diretora da escola também foi contra abrigar as pessoas no local<sup>86</sup>.

Finalmente, de acordo com a Assessoria de Comunicação de Maceió, os desabrigados foram levados de forma provisória para uma creche municipal no bairro do Bom Parto. As famílias foram cadastradas para receber um auxílio-moradia de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta) por 3 (três) meses prorrogáveis por igual período e para serem

---

<sup>85</sup> HÜNING, Simone M. e MESQUITA, Marcos R. Esse título todo é pra que eu diga como aprendi a lutar? In: **Psicologia Social e os Atuais Desafios Ético-Políticos no Brasil**. Coord.: ANTUNES, Deborah Cristina et al.. Abrapso Editora. Porto Alegre, 2014, p. 19-35, p. 32 e 33. Disponível em:

<[http://www.abrapso.org.br/download/download?ID\\_DOWNLOAD=461](http://www.abrapso.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=461)>, acesso em 30 de março de 2016.

<sup>86</sup> MORADORES protestam contra abrigo de famílias de Jaraguá em escola. **G1, Alagoas, Gazeta**. Maceió, 17 de junho de 2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/06/moradores-protestam-contrabrigodefamiliasdejaragua-em-escola.html>>, acesso em 02/07/2015 – “Pais de alunos da Escola Municipal Nosso Lar, localizada no bairro da Ponta Grossa, em Maceió, realizaram um protesto, na manhã desta quarta-feira (17), para impedir a transferência das famílias da favela de Jaraguá para a unidade de ensino. (...) A diretora da escola, Suely Barbosa, disse que as aulas da educação infantil foram suspensas nesta quarta por conta da transferência. Ela contou que foi procurada na terça (16) pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) e informada da ocupação da escola. (...) Com o protesto dos pais, a assessoria de comunicação da Prefeitura de Maceió informou ao **G1** que as famílias de Jaraguá que necessitarem de abrigo não vão mais ser transferidas para a escola Nosso Lar, mas sim para a unidade de ensino Senador Rui Palmeira, no bairro do Vergel. Segundo a Prefeitura, a escola Senador Rui Palmeira não está com atividades porque passava por obras de reforma e, por isso, encontra-se adaptada para receber os moradores que precisarem. Porém, ao contrário do que afirmado pela Prefeitura, o **G1** foi até a escola e constatou que as obras no local não foram finalizadas. A diretora da unidade, Aparecida Paciência, diz que não possui condições para abrigar as famílias”.

inseridas em programas habitacionais do governo federal. Caso se adequem ao perfil do programa, poderão ser contempladas com uma das 10 (dez) mil casas do conjunto Parque dos Caetés no Benedito Bentes<sup>87</sup>.

Enquanto a Assessoria de Comunicação anunciava que 171 (cento e setenta e uma) famílias receberam auxílio-moradia e que 53 (cinquenta e três) famílias acolhidas no abrigo provisório já estavam deixando o local para as casas que conseguiram alugar<sup>88</sup>, o movimento “Abraça a Vila”<sup>89</sup> alertava, em sua página em rede social, que as pessoas eram ameaçadas a sair do abrigo, porquanto já teria recebido o auxílio-moradia.

A remoção da Vila dos Pescadores de Jaraguá também impactou negativamente em importantes instituições presentes na comunidade, que não foram contempladas no projeto da Prefeitura, a exemplo do templo de matriz africana da Mãe Vitória<sup>90</sup> e o Ponto de Cultura<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> RIOS, Odilon. Prefeitura quer Desabrigados de Jaraguá ‘menor tempo possível’ em abrigo. **Reporte Alagoas**. Maceió, 19 de junho de 2015. Disponível em: < <http://reporteralagoas.com.br/novo/prefeitura-quer-desabrigados-de-jaragua-menor-tempo-possivel-em-abrigo/> >, acesso em 02/07/2015 – “17 famílias já estão com o auxílio-moradia encaminhado. Esse benefício no valor de R\$ 250, que é previsto em lei, é válido por três meses, prorrogável por mais três. Essas famílias não ficarão desamparadas”, assegurou.(...) As pessoas que ocuparam a favela após a transferência de pescadores para o Residencial localizado na Praia do Sobral serão encaminhadas para inscrição em programas habitacionais do Governo Federal. Caso se enquadrem no perfil exigido, serão contemplados com unidades habitacionais em construção em Maceió, que tem 10 mil moradias em andamento, entre eles, o Parque dos Caetés, no Benedito Bentes”.

<sup>88</sup> DUARTE, Flávia. Jaraguá: Famílias recebem auxílio-moradia para deixar creche. **Reporte Alagoas**. Maceió, 22 de junho de 2015. Disponível em: < <http://reporteralagoas.com.br/novo/jaragua-familias-recebem-auxilio-moradia-para-deixar-creche/> >, acesso em 02/07/2015 – “Desde a desocupação da Favela do Jaraguá – que atende à determinação da Justiça Federal de retirar a chamada Vila dos Pescadores do bairro do Jaraguá para reintegração de posse da área de Marinha -, a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) concedeu 171 auxílios moradia e acolheu 53 famílias no abrigo provisório”.

<sup>89</sup> O “abraça a vila” é um movimento social, formados por professores universitários, estudantes e simpatizantes da luta pela permanência dos pescadores em Jaraguá. Em seu sítio virtual no *facebook* (<https://www.facebook.com/abracevila?fref=ts>, acesso em 02.05.2015) em postagem de 23.06.2015, enunciou que – “Acabamos de receber ligação de alguns pescadores informando que um funcionário da Prefeitura está tensionando os que ainda não conseguiram casa (casas para alugar por R\$ 250!! Alguém?) para que eles deixem o abrigo MESMO SEM TEREM ONDE MORAR”.

<sup>90</sup> CÁSSIA, Olívia de. Demolição da Vila dos Pescadores terá desdobramentos. **Primeiro Momento**. Maceió, 24 de junho de 2012. Disponível em: < <http://www.1momento.com.br/noticias/cidades/demolicao-da-vila-dos-pescadores-tera-desdobramentos> acesso em 02-07-2015 >, acesso em 02.07.2015 – “Dentro das casas derrubadas, houve a demolição de um terreiro de candomblé; questões que precisam ser colocadas e chamar a responsabilidade e essa reunião de hoje foi feita para isso: era uma comunidade tradicional, de pesca, que existia desde mais de 60 anos”, explica.

<sup>91</sup> MIRANDA, Filipe. Depois de demolido, Ponto de Cultura Enseada das Canoas Yar-á-água suspende atividades. **Alagoas Boreal**. Maceió, 29 de junho de 2015. Disponível em: <<http://alagoasboreal.com.br/noticia/2113/maceio/depois-de-demolido-ponto-de-cultura-enseada-das-canoas-yar-a-agua-suspende-atividades>>, acesso em 02-07-2015 – “Construção de instrumentos musicais, oficinas de antropologia visual e multimídia e exposições de pintura eram as principais atividades do ponto de cultura Enseada das Canoas: Yar-á-água. Criado em 2009, o projeto tornou-se exemplo de organização e do apego às

A remoção da Vila dos Pescadores trouxe dificuldades para os moradores, até então não enfrentadas enquanto viviam em Jaraguá. De acordo com Hüning e Mesquita,

[...] Hoje, os pescadores e marisqueiras transferidos para os apartamentos encontram, entre outros problemas, dificuldades para o pagamento do transporte necessário ao deslocamento para o local de trabalho (a área onde se encontrava a Vila) e dificuldade de acesso das crianças a escolas, situação ainda mais agravada para aqueles que se dispersaram por diferentes bairros da cidade na precária condição do aluguel social provisório. (...)

A associação de moradores permanece atuante na denúncia da violência e violações de direitos sofridas pela comunidade e na busca por soluções para as mais de 100 famílias que, nesse momento, contam com o recebimento de apenas mais um mês de aluguel social. [...]

Diante da situação vivenciada pela Vila dos Pescadores, é de se enfatizar que, nas últimas décadas, as normas jurídicas internacionais vêm evoluindo para equilibrar o direito das populações mais vulneráveis a uma moradia mais digna com o direito do Estado, no uso de sua autonomia e discricionariedade, em prover a sociedade com as políticas públicas mais adequadas ao seu desenvolvimento.

É dessa forma que o próximo capítulo abordará como o crescimento das cidades, os empreendimentos urbanísticos e a problemática habitacional influenciaram a construção das normas internacionais de proteção ao direito à moradia adequada e seus elementos, com ênfase na segurança jurídica da posse.

---

expressões culturais presentes na comunidade de pescadores do Jaraguá. Depois da demolição da vila há duas semanas, as atividades foram suspensas. Todo o material adquirido agora se encontra no Centro de Belas Artes de Alagoas, o Cenarte (...)"

### **3 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO DIREITO INTERNACIONAL CONVENCIONAL E EXTRA-CONVENCIONAL**

O presente capítulo tem por finalidade apresentar as principais normas internacionais que regem situações análogas às vivenciada pela Vila dos Pescadores de Jaraguá e que servem para orientar políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária de assentamentos precários.

A pretensão nesse momento é superar as noções comuns que associam a idéia de moradia a “um teto e quatro paredes”, bem como identificar a necessidade de moradia à concepção de território, contextualizada com os impactos da globalização, dada a sua influência sobre o papel do Estado na promoção das políticas públicas habitacionais.

O direito à moradia adequada e seus desdobramentos, como a segurança da posse e o respeito às peculiaridades culturais, tem seu embrião formado a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU e sua Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, seguido do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. As normas cunhadas nesses instrumentos trouxeram os primeiros elementos que iriam sustentar o que hoje se conhece por direito à moradia adequada.

Posteriormente à edição dos Pactos Internacionais, a ONU passou a realizar conferências internacionais periódicas sobre os mais diversos temas: meio ambiente, proteção a grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e deficientes físicos, educação, cultura, moradia, dentre outros assuntos que englobam direitos humanos. No que tange ao direito à moradia, a ONU realizou a Conferência sobre Assentamentos Humanos em Vancouver (1976), em Istambul (1996) e, em 2016, pretende-se realizar a terceira Conferência temática, em Quito.

As Declarações extraídas das Conferências sobre Assentamentos Humanos e os documentos internacionais produzidos nos outros encontros, a exemplo dos Comentários Gerais nº 4 (que traz um amplo conceito sobre a moradia adequada) e nº 7 (que disciplina os despejos forçados) do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU constituem um arcabouço jurídico internacional sobre o direito à moradia adequada,

inspirando as legislações nacionais no resguardo a esse direito fundamental. Para os fins do presente estudo, optou-se por trabalhar com as mencionadas normas pelo seu ajustamento ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá.

A criação desses documentos internacionais foi motivada por uma crise habitacional vivenciada na maior parte dos Estados. As cidades, nas últimas décadas, receberam uma grande leva de imigrantes, mas sem ter estrutura para absorver esse contingente, de forma que o acelerado processo de urbanização não foi capaz de distribuir equitativamente os ônus e bônus da vida na cidade. Se de um lado as cidades constituíram-se em fonte do desenvolvimento e progresso, oferecendo melhores oportunidades de qualidade de vida e serviços (educação, saúde, transporte, emprego, lazer, etc.), por outro lado, essas conquistas resultaram na depredação do meio ambiente e na proliferação de assentamentos humanos precários.

Não raras vezes, em nome do desenvolvimento urbano – seja em razão de novos empreendimentos, da necessidade de proteger as pessoas que vivem em área de risco ou de reservar uma área para preservação ambiental – as pessoas que vivem nos assentamentos precários, geralmente população de baixa renda, são obrigadas a abandonar o local. O que se constatou, nos inúmeros debates internacionais, é que essas pessoas não possuem um título que garanta a posse ou a propriedade do imóvel e que são forçadas a deixar o ambiente em que edificaram suas moradias e constituíram suas relações de convívio.

Diante desse cenário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem aprimorado os mecanismos de monitoramento da implementação dos direitos humanos, a exemplo das Relatorias Especiais. Através das Relatorias, tem-se enfatizado o papel da participação popular no recebimento de denúncias sobre violações de direitos humanos e na fiscalização das Recomendações internacionais endereçadas aos Estados. Destarte, os informes das Relatorias têm assumido importante papel no esclarecimento de determinados conceitos jurídicos, como a segurança da posse e demais elementos que guarnecem o amplo conceito do direito à moradia adequada.

### 3.1. A problemática do direito à moradia adequada de comunidades vulneráveis e sua interação com os deslocamentos forçados

A moradia adequada, apesar de sua consagração como direito universal do ser humano, não raras vezes, vem sofrendo desprestígios em nome de projetos de urbanização e de desenvolvimento, através dos deslocamentos forçados. Trata-se de situações, vislumbradas em várias cidades do mundo, em que grupos populacionais são removidos de seus locais de moradia para outras regiões, sem que lhes sejam asseguradas a continuidade de suas condições de vida (acesso a serviços e públicos e manutenção de emprego, por exemplo) e garantias processuais (como uma indenização, o direito de serem ouvidos e de participar do procedimento da remoção).

As comunidades carentes são quem mais sofrem com os deslocamentos forçados, legitimados pelo caráter estigmatizante e de ilegalidade imputado aos assentamentos precários.<sup>92</sup> A própria terminologia que é dada a esses assentamentos (“favelas”) já transmitem uma conotação negativa, denegando-se a seus moradores a condição de parte da cidade. Por essa lógica, se esse espaço é alheio à cidade, o deslocamento de seus habitantes e a implementação de um projeto urbanístico na localidade é algo digno, enquanto garantir direitos no deslocamento de pessoas tidas como irregulares é algo de menor importância.

A Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada já se manifestou sobre esse fenômeno através de informe sobre a segurança da posse<sup>93</sup>:

ONU – INFORME DA RELATÓRIA ESPECIAL PARA A MORADIA ADEQUADA, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2012 (tradução livre)

Os assentamentos irregulares são aglomerações e regimes de moradia que surgem de maneira espontânea e não planejada, estão autogerenciados e se estabelecem por iniciativa dos pobres urbanos. Em geral se caracterizam pela precariedade da infraestrutura e condições de habitação. (...) o termo ‘assentamento irregular’, assim como outros termos de uso corrente, tem conotações negativas em geral. Assim mesmo, a ambiguidade inerente ao estatuto desses assentamentos leva a várias implicações de caráter político, operacional e de direitos humanos. Tudo isso faz com que eles não sejam reconhecidos como parte da cidade. Muitas vezes, leva as autoridades públicas e os agentes privados a considerar esses assentamentos ou a seus habitantes como

---

<sup>92</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares – a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015 *Op. Cit.*, p. 194.

<sup>93</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 22º período de seções, 24 de dezembro de 2012, p. 8-9, §§ 29, 31.

totalmente ‘ilegais’, o que justifica os desalojamentos forçados ou a denegação de alguns direitos.

As notícias<sup>94</sup> veiculadas pela imprensa maceioense e recortadas no capítulo anterior retrata bem a conotação negativa atribuída à Vila dos Pescadores de Jaraguá. O discurso advindo das próprias autoridades locais justificava a remoção da comunidade com base em seu suposto caráter irregular em permanecer em uma região que, uma vez sediado o projeto do “Centro Pesqueiro”, traria grandes benefícios à sociedade maceioense como um todo.

A Vila dos Pescadores manteve-se pacificamente em Jaraguá, ao longo de décadas, sem que se cogitasse de seu afastamento até o momento em que a comunidade passou por um “processo de favelização”, impulsionado pela ação do próprio Estado, que ali alocou pessoas sem conexão com a pesca.

A bem da verdade, o processo de desocupação da Vila dos Pescadores de Jaraguá apresentou aspectos semelhantes àqueles denunciados à Relatoria Especial sobre Moradia Adequada da ONU, no contexto dos deslocamentos forçados<sup>95</sup>: foi motivado por um projeto de infra-estrutura e renovação urbana; recaiu sobre uma comunidade marcada pela pobreza e vulnerabilidade de condições de vida, cujos integrantes não detinham um título jurídico oficial e registrado que lhes outorgassem a posse sobre aquele imóvel.

Além dos projetos de infra-estrutura urbana, os deslocamentos forçados podem ser motivados por catástrofes naturais, realização de megaeventos, por conflitos armados ou por projetos de exploração econômica (como áreas para mineração e para o agronegócio). Em todas essas situações, a insegurança jurídica da posse desponta como fator preponderante a justificar os deslocamentos, recaindo, na maioria das vezes, sob a população mais pobre<sup>96</sup>.

Ao mesmo tempo, não é sem razão que determinadas áreas da cidade são selecionadas para receber melhorias urbanas. Por trás do investimento, há a comumente previsão de um retorno político e econômico, o que parece ser o caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá. Inserida em um projeto maior de turistificação do bairro, a “favela” foi tolerada e desprovida da assistência do Estado, enquanto o planejamento urbano privilegiava regiões da cidade com um potencial de retorno político e financeiro maior. O

---

<sup>94</sup> Vide tópico 1.3.3 do trabalho.

<sup>95</sup> ROLNIK, RAQUEL. *Op. Cit.*, p. 149-152.

<sup>96</sup> ROLNIK, RAQUEL. *Ibid.*, p. 149-150.

próprio projeto de revitalização de Jaraguá começou prestigiando uma vida noturna no bairro, a reestruturação do casario histórico para promover o turismo cultural, a construção do Centro de Convenções para estimular o turismo de eventos, a atração de instituições públicas e privadas para reavivar o local.

A desocupação da Vila dos Pescadores e o projeto de urbanização na orla marítima de Jaraguá seguem com o intento de valorizar uma região específica da cidade, promovendo a valorização imobiliária da área, mas em benefício de uma parcela pequena da sociedade. O território da Vila dos Pescadores funcionou como uma “reserva de valor”<sup>97</sup>, tomado dos moradores no momento adequado para finalizar um processo de urbanização excludente que toma a forma de exploração turística.

É de se ressaltar que uma Missão Conjunta da Relatoria Especial da ONU para Moradia Adequada com a Relatoria temática Nacional<sup>98</sup> constatou que a implementação de projetos turísticos constitui uma das causas de promoção dos despejos forçados no Brasil, juntamente com pelo menos outros quatro tipos de conflito, a saber: falta de condições de habitabilidade e segurança jurídica da posse em favelas; comunidades de baixa renda, vivendo em área de risco, sob grave ameaça à vida e à saúde; deslocamento forçado de comunidades tradicionais quilombolas; planos e projetos estratégicos para a cidade, construídos sem participação popular. Trata-se de situações envolvendo a mercantilização da terra, a falta da segurança da posse, os deslocamentos forçados e seus reflexos sobre comunidades carentes.

Em interessante relatório que contextualiza os despejos forçados no âmbito dos megaeventos esportivos, a Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada diagnosticou que, apesar do potencial dos megaeventos em promover melhorias infraestruturais e ambientais nas cidades anfitriãs, assiste-se a violações generalizadas de Direitos Humanos, através da prática dos despejos forçados associados a um processo de gentrificação.

---

<sup>97</sup> ROLNIK, RAQUEL. *Ibid.*, p. 174. Rolnik explica que é comum, em muitas cidades, o Poder Público tolerar ocupações precárias até o momento em que aquele território passa a ser objeto de interesse para algum projeto urbanístico. Por isso é que se afirma que a terra funciona como um “território de reserva” capaz de ser “capturado no momento certo”.

<sup>98</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Op. Cit.*, p. 139.

Esse processo de gentrificação não é típico dos megaeventos, mas se acentua com a sua ocorrência. Os assentamentos precários são o primeiro local a ser demolido não apenas porque são esteticamente negativos e arruinam a imagem da cidade-sede dos megaeventos, mas porque, na maioria das vezes, seus moradores não detém o título jurídico de segurança da posse<sup>99</sup>.

Além disso, o processo de gentrificação também se opera de maneira indireta. Isto porque, quando áreas até então desvalorizadas e utilizadas pela população de baixa renda são revitalizadas, passam a atrair a classe social mais abastada e, nesse movimento, os preços dos alugueis e compra dos imóveis aumentam, assim como o custo de vida no local. Dessa forma, as famílias mais carentes não vislumbram alternativas a não ser a mudança para outra região da cidade, cujos custos de manutenção de vida sejam suportáveis. Em geral, são pessoas que passaram sua existência em um local historicamente carente de infraestrutura urbana e serviços e se vêem compelidas a abandonar o local quando finalmente recebem melhorias<sup>100</sup>.

A problemática do direito à moradia adequada nas cidades resume-se, assim, à necessidade em promover mecanismos includentes na legislação e nas políticas públicas urbanísticas capazes de combater a segregação sócio-territorial e a configuração da terra enquanto reserva de valor. A eleição estratégica de determinados espaços da cidade para receber melhorias urbanas não pode acarretar na violação dos direitos humanos, como a supressão do acesso a serviços públicos, e nas remoções forçadas. O prestígio à imagem estética de certas zonas da cidade e a possibilidade de lucros advindos da revitalização de determinados bairros (ideologia da “Cidade Mercadoria” e “Cidade Empresa”), seletividade camuflada na legislação e políticas públicas urbanísticas, não podem justificar a segregação sócio-territorial e a remoção de famílias de suas moradias, sem que lhes sejam dadas uma contraprestação.

---

<sup>99</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, 13º período de seções, 18 de dezembro de 2009, p. 8, §24. Trad. ONG FASE. p. 2-3, §§ 5, 7-9. Disponível em: < <https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/01/20/relatorio-sobre-megaeventos-esportivos-e-direito-a-moradia-ganha-traducao-para-o-portugues/>>, acesso em 13 de novembro de 2014.

<sup>100</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 13º período de seções, 18 de dezembro de 2009, p. 6-7, §§ 19-20.

É dentro desse contexto que as normas de direito internacional serão a seguir analisadas, partindo da aferição da moradia enquanto direito humano consagrado mundialmente e suas implicações nos deslocamentos forçados, de onde a promoção da segurança da posse desponta como principal mecanismo jurídico no resguardo ao direito à moradia.

### 3.2. Os primeiros documentos internacionais de proteção à moradia adequada

A Declaração Universal dos Direitos Humanos pode ser considerada o primeiro documento internacional contemporâneo a proteger o direito à moradia. Ela surgiu como uma resposta do pós Segunda Guerra Mundial às atrocidades cometidas pelo regime nazifascista e suas ações fundadas na descartabilidade da vida humana. Assim, a Declaração inaugurou uma era de internacionalização dos direitos humanos, consagrando valores básicos, amplos e universais, traçando duas categorias de direitos a serem usufruídos por todos aqueles que ostentassem a condição de ser humano: os direitos civis e políticos, decorrentes do discurso liberal e do valor da liberdade, e os direitos econômicos, sociais e culturais, embasados no discurso da cidadania e da igualdade<sup>101</sup>.

Apesar de não assumir a forma de Tratado Internacional, mas de Resolução, a Declaração possui uma natureza jurídica vinculante, em razão de se constituir na interpretação autorizada da expressão “direitos humanos” da Carta das Nações Unidas e ter se transformado em direito costumeiro internacional e princípio geral do Direito Internacional. Ela traça um padrão de conduta obrigatória para os Estados para a proteção dos direitos humanos, impactando em suas respectivas ordens jurídicas. Os direitos elencados na Declaração foram incorporados nas Constituições nacionais e inspiraram a elaboração de suas normas e decisões judiciais. A nível internacional, a Declaração impulsiona a construção de outros instrumentos para a proteção dos direitos humanos<sup>102</sup>.

Quando se pensa na atual configuração jurídica do direito à moradia adequada, vislumbra-se na Declaração Universal o seu fundamento: protege-se a pessoa e sua família contra interferências em sua vida privada e no seu lar, inclusive com a garantia de proteção

---

<sup>101</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 139-142.

<sup>102</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 146-150.

legal<sup>103</sup>, diretriz que, futuramente, fundamentará o resguardo da privacidade como um dos elementos da moradia; garante-se o direito à segurança social e à realização da dignidade<sup>104</sup> e a um padrão de vida capaz de assegurar à pessoa e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestiário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis<sup>105</sup>, princípios que nortearão o direito à moradia não como direito “a um teto e quatro paredes”, mas a um espaço que conjugue a satisfação de outros direitos fundamentais; garante-se o direito de participar da vida cultural da comunidade<sup>106</sup>, o que baseará a adequação da moradia às peculiaridades culturais de cada povo.

Passados 18 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1966, a ONU lançou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cada qual enunciando uma das categorias de direitos proclamadas na Declaração. Se o Pacto dos Direitos Civis e Políticos enalteceu direitos para os indivíduos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais endereçou deveres para os Estados<sup>107</sup>.

Esses Pactos ratificaram os direitos elencados na Declaração Universal e, a partir dela, enunciaram outros direitos. No que tange ao direito à moradia, o Pacto dos Direitos Civis e Políticos<sup>108</sup> confirma a proibição de ingerências na vida do indivíduo e sua família,

---

<sup>103</sup> Art. XII da Declaração Universal - **Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio** ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei (grifou-se).

<sup>104</sup> Art. 22 da Declaração Universal - Todo ser humano, como membro da sociedade, tem **direito à segurança social** e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (grifou-se).

<sup>105</sup> Art. 25, 1 da Declaração Universal - Todo ser humano tem direito a um **padrão de vida capaz de assegurar** a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (grifou-se).

<sup>106</sup> Art. 27, 1 da Declaração Universal - *Todo ser humano tem o direito de **participar livremente da vida cultural da comunidade**, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios* (grifou-se).

<sup>107</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 162-163, 176-179. Houve uma discussão entre os Estados sobre a necessidade de se prever tais direitos em único instrumento ou em dois, prevalecendo a segunda posição, encabeçada pelos países ocidentais, defensores do regime capitalista. A justificativa para a elaboração de dois pactos estaria nos diferentes processos de implementação das duas categorias de direitos. Os direitos civis e políticos seriam auto-aplicáveis, passíveis de cobrança imediata e possibilitariam a criação de um comitê para apreciar a violação de tais direitos. De outra banda, os direitos econômicos, sociais e culturais teriam natureza programática e só seriam realizados progressivamente, na medida da existência de recursos econômicos dos Estados, o que não impediria a satisfação de um núcleo essencial mínimo desses direitos.

<sup>108</sup> O Estado brasileiro incorporou expressamente o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos a seu ordenamento jurídico através do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

inclusive em seu domicílio, com a devida proteção legal<sup>109</sup>, mas inova ao trazer a garantia de recursos efetivos para aqueles que vejam seus direitos e liberdades violados, ainda que o tenham sido por pessoas que agiam no exercício das funções oficiais<sup>110</sup>, o que parece ser a origem dos remédios jurídicos para a garantia da moradia e segurança da posse. O Pacto enaltece a participação do cidadão, sem discriminação, nos assuntos públicos, seja diretamente ou por meio de representantes eleitos<sup>111</sup>.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>112</sup>, por seu turno, traz pela primeira vez a denominação “moradia adequada”, ao garantir um nível de vida adequado para todos os indivíduos e sua família, inclusive alimentação, vestimenta, “moradia adequada” e melhoria contínua das suas condições de vida<sup>113</sup>, elementos que, em conjunto, delinearão o alcance do conceito “moradia adequada”. Apresenta também o direito a cada indivíduo em exercer e praticar a sua cultura, prescrição que fundamentará a adequação de identidade cultural ao direito de moradia.<sup>114</sup>

É inegável que esses instrumentos internacionais trouxeram importantes inovações para a tutela dos direitos humanos, mas se eles não forem vistos sob uma perspectiva crítica, poderão levar a uma negativa de tais direitos na prática. Eles foram constituídos para proteger a pessoa em sua individualidade e não como membros de uma coletividade. Segundo Cristiano Müller, há uma tendência em priorizar os direitos individuais, como

---

<sup>109</sup> Artigo 17 do Pacto de Direitos Civis e Políticos - 1. **Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio** ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação; 2. Toda pessoa terá **direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas** (grifou-se).

<sup>110</sup> Artigo 2º, 3, b do Pacto de Direitos Civis e Políticos - 3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a: a) Garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais.

<sup>111</sup> Artigo 25, a do Pacto de Direitos Civis e Políticos - Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de **participar da condução dos assuntos públicos, diretamente** ou por meio de representantes livremente escolhidos (grifou-se).

<sup>112</sup> O Pacto dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais também foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, na mesma data em que o Decreto nº 592 admitiu o Pacto dos Direitos Civis e Políticos como instrumento da legislação brasileira, passados 26 anos da proclamação de ambos os pactos no cenário internacional.

<sup>113</sup> Artigo 11, 1 do Pactos de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um **nível de vida adequado para si próprio e sua família**, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (grifou-se).

<sup>114</sup> Artigo 15, 1, a do Pactos de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de: a) **Participar da vida cultural** (grifou-se).

consequência do ideário liberal dos países vencedores da Guerra, em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Por isso a supremacia da propriedade, da segurança, do respeito a contratos, do livre comércio em relação aos direitos prestacionais, como a moradia adequada e o reconhecimento da posse e da ocupação consolidadas<sup>115</sup>.

Não foi sem razão que os direitos civis e políticos, de inspiração liberal, foram enunciados como auto-aplicáveis e de cobrança imediata, enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais foram declarados de natureza programática e de realização progressiva no tempo, a depender dos recursos financeiros dos Estados. Essa lógica vai permear as legislações nacionais e resultará em decisões administrativas e judiciais que, majoritariamente, vão privilegiar a propriedade individual, ainda que desconectada da função social, à mercê da posse coletiva de grupos que erigiram suas moradias em imóveis, sem deter o título da propriedade, mas que ali permaneceram ao longo dos anos sem oposição do proprietário original ou do Poder Público.

A partir da década de 70, o Direito Internacional inicia uma fase de implementação de direitos humanos, a nível global e regional, fomentando-se o processo de internacionalização dos direitos humanos. Nesse contexto, despontou atenção especial às pessoas e aos grupos em situação de vulnerabilidade e uma preocupação com o direito ao desenvolvimento e com as instituições do Estado Democrático de Direito<sup>116</sup>.

Ainda que os direitos humanos tenham se originado a partir de uma concepção liberal, o direito à moradia vai se desenvolver sob uma perspectiva coletiva. Entretanto, vai encontrar obstáculos para a sua concretização ao se chocar com os direitos individuais, que, na prática, ainda se encontram numa posição de privilégio.

---

<sup>115</sup> MÜLLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 161-182, p. 170-177.

<sup>116</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. IN: **XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA**. Rio de Janeiro: 2006, p. 414 – 416. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>>, acesso em 14 de dezembro de 2015, p. 417.

### 3.3. A Declaração de Vancouver de 1976

Desde a década de 50, após a Declaração Universal, o direito à moradia passou a ser pensado dentro da ONU, com a criação do “*Housing Program*” no Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais e, posteriormente, com a fundação do “*UN-Housing, Buildin and Planning*”, precursores do atual “*UN-Habitat*”, órgão da ONU responsável para cuidar dos assuntos relativos à moradia adequada<sup>117</sup>.

Ao final dos anos 60, a degradação ambiental, aliada ao exponencial crescimento da população urbana e ao desenvolvimento econômico, tornava-se uma preocupação internacional, o que iria impulsionar a Conferência de Estocolmo de 1972, sobre o meio ambiente. Essa conferência acabou servindo de parâmetro para as demais conferências da ONU, inclusive as que tratam da moradia. A primeira delas, conhecida como Conferência da Vancouver de 1976 ou Habitat I, enunciou a ligação entre os problemas de degradação ambiental, com a urbanização e seus impactos nos assentamentos humanos<sup>118</sup>.

O preâmbulo da Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos de 1976 apresentou bem o problema a ser enfrentado pela comunidade internacional: a desigualdade do crescimento econômico condenou várias pessoas a viver na pobreza, sem a satisfação de suas necessidades básicas de alimentação, educação, saúde, água, energia, emprego, lazer e moradia, principalmente nos países em desenvolvimento, demandando da comunidade internacional uma mudança de postura para o controle da precariedade nos assentamentos humanos.

A Declaração de Vancouver exortou os governos nacionais e a comunidade internacional a mobilizar seus recursos econômicos, mudanças institucionais e solidariedade internacional em prol dos assentamentos humanos, que passam a ser vistos como instrumento e objeto de desenvolvimento e cujas políticas devem se integrar à perspectiva social<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> ANTONUCCI, Denise *et al.* **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra, 2010, p.22.

<sup>118</sup> ANTONUCCI, Denise *et al.* *Op. Cit.*, p. 23-24.

<sup>119</sup> A Declaração de Vancouver estabeleceu algumas medidas para alcançar esses objetivos, em cooperação internacional, dentre as quais se pode destacar: Criação de assentamentos habitáveis, atrativos e eficientes, que reconheçam as condições humanas, a herança e cultura das pessoas e as necessidades especiais de grupos em desvantagens, especialmente crianças, mulheres e os enfermos a fim de lhes assegurar provisões de saúde, serviços, educação, alimentação e emprego em uma estrutura de justiça social (art. 1º, Seção I, b); Criação de

Em suma, o que a Declaração pretendeu foi garantir a qualidade de vida a todas as pessoas, com a satisfação das necessidades básicas, conforme preconizada pelos instrumentos internacionais que a antecedeu. Mas foi mais além: ela vem como um propósito coletivo, com uma preocupação com grupos vulneráveis – mulheres e crianças – e associando a deficiência na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais ao desenvolvimento econômico desigual<sup>120</sup> e com foco nos países periféricos.

A Declaração de Vancouver repudiou qualquer forma de colonialismo, agressão estrangeira, dominação, “aphartheid” e discriminação racial<sup>121</sup>, enfatizando a ilegalidade dos assentamentos ocupados por força<sup>122</sup> e o direito à livre escolha do indivíduo quanto ao local que deseja se estabelecer<sup>123</sup>. A maior prioridade é conceder às pessoas desalojadas, seja por catástrofes ambientais ou humanas, um local para viver, preferencialmente onde moravam, assegurando-lhes o direito à posse, à propriedade e com resguardo de seus pertences e sem interferências<sup>124</sup>. Assentamentos históricos e outros locais de importância nacional também devem ser preservados<sup>125</sup>.

### **3.4. A Declaração de Istambul de 1996 e os preparatórios para a III Conferência temática**

Em 1996 foi realizada a segunda Conferência Mundial temática sobre os assentamentos humanos, a Habitat II, em Istambul. Diferentemente do que ocorreu em Vancouver (1976), houve eventos prévios para debater os assuntos que seriam levados à Conferência e uma preocupação em formar um grupo de trabalho preparatório para a

---

possibilidades de efetiva participação por todas as pessoas no planejamento, construção e gestão de seus assentamentos humanos (art. 1º, Seção I, c); Desenvolvimento de inovações na formulação e implementação de programas de assentamentos mais apropriados ao uso de ciência e tecnologia e adequado ao financiamento nacional e internacional (art. 1º, Seção I, d).

<sup>120</sup> Trata-se de um reconhecimento previsto no preâmbulo da Declaração de Vancouver.

<sup>121</sup> É a disposição do artigo 4º, da Seção II da Declaração de Vancouver.

<sup>122</sup> É o que se extrai do artigo 5º, Seção II da Declaração de Vancouver.

<sup>123</sup> É o que reflete o artigo 6º, Seção II da Declaração de Vancouver.

<sup>124</sup> Segundo o artigo 15, Seção II da Declaração de Vancouver. De fato, a Declaração de Vancouver reconhece a terra como um dos elementos fundamentais nos assentamentos humanos e outorga aos Estados o direito de planejar e regular o uso das terras (art. 10º, Seção II).

<sup>125</sup> Trata-se do comando determinado pelo artigo 16, da Seção II da Declaração de Vancouver. Quando da elaboração da Declaração de Vancouver, estimava-se que 1/3 da população mundial vivia nas cidades e que os problemas relacionados à precariedade da urbanização eram decorrentes da falta de acesso a recursos e ao desequilíbrio entre a região rural e a região urbana. Acreditava-se que a pobreza nas cidades teria sua origem no campo e que teria sido fruto de um crescimento urbano sem planejamento.

Habitat II, composto por pessoas com diferentes perspectivas, para que as temáticas levantadas abordassem plúrimos pontos de vista. A Conferência de Istambul trouxe uma importante inovação: o chamamento de autoridades locais para participar do evento<sup>126</sup>.

À época de Istambul 1996, 43,5% da população mundial se encontrava nas cidades, reconhecidas como os centros da civilização dentro de um modelo de produção e consumo não sustentáveis. Diante do crescimento demográfico da população urbana e da depredação ambiental, as discussões da Conferência Habitat II não poderiam ter se centrado em temáticas que não fossem a garantia da moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos no mundo em urbanização. As discussões concentraram-se em aliar o desenvolvimento econômico e social à proteção ambiental<sup>127</sup>.

Contudo, para que a urbanização se desenvolvesse de forma sustentável, era preciso a adoção de algumas estratégias até então não vislumbradas. Se é nas cidades que se concentram o desenvolvimento econômico e os avanços científicos<sup>128</sup>, é a partir delas que o problema da precariedade dos assentamentos humanos deverá ser pensado. Se em Vancouver 1976 a idéia era de que somente um Estado forte e centralizador seria capaz de distribuir os recursos equitativamente, o que se consolidou em Istambul 1996 foi o entendimento de que as autoridades locais seriam os parceiros mais próximos para a implementação da melhoria da qualidade de vida dos assentamentos, inclusive devendo se promover a descentralização política com o fortalecimento das capacidades financeira e institucional das autoridades locais<sup>129</sup>. Também se ressaltou a importância da cooperação entre parlamentares, setor privado, sindicato de trabalhadores, organizações não governamentais e outros setores da sociedade civil.

Outro ponto importante ventilado na Declaração de Istambul foi o reforço do reconhecimento das necessidades especiais de grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e jovens<sup>130</sup>.

Apesar do foco da preocupação da Declaração de Istambul ser o meio urbano, destacou-se a interdependência dos desenvolvimentos rurais e urbanos. Há uma

---

<sup>126</sup> ANTONUCCI, Denise *et al.* *Op. Cit.*, p. 47-48.

<sup>127</sup> ANTONUCCI, Denise *et al.* *Ibid.*, p. 45-51.

<sup>128</sup> Artigo 2º da Declaração de Istambul de 1996.

<sup>129</sup> Artigo 12º da Declaração de Istambul de 1996.

<sup>130</sup> Artigo 7º da Declaração de Istambul de 1996.

necessidade em distribuir em ambos os meios uma infra-estrutura adequada como forma de estimular a permanência das pessoas no campo e inibir a migração para as áreas urbanas<sup>131</sup>.

No mais, a Declaração reforçou a necessidade de se rever os padrões de consumo e produção insustentáveis, em especial nos países industrializados, e sua ligação com a concentração da pobreza, exclusão social, infra-estrutura precária, aumento da violência e degradação ambiental nas áreas periféricas<sup>132</sup>.

De 1948 a 1991, a moradia evolui de um direito individual de proteção à intimidade e à vida privada para um direito social e coletivo de viver em um espaço com dignidade e de se integrar à sociedade. A partir daí, o direito à moradia passa a se associar ao direito à cidade. A construção, o desenvolvimento, as oportunidades de acesso à cidade passa a se constituir em fatores fundamentais para se viabilizar o direito à moradia adequada.

Não foi sem razão que a Declaração de Istambul de 1996 alertou sobre a concentração da pobreza em determinadas áreas como decorrência de um padrão de consumo e de produção insustentáveis e que é a partir das cidades que a solução para esse problema deve ser analisada. Por isso, a importância em descentralizar as ações distributivas para a concreção do direito à moradia, a começar pelas autoridades locais e fomentar a cooperação entre todos os níveis do governo, o setor privado e a sociedade civil organizada.

Atualmente, a comunidade internacional está concentrando os seus esforços nos preparatórios para a terceira conferência temática, a Habitat III, a se realizar entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016, na cidade do Quito, no Equador. Diversos fóruns internacionais (Medellín-2014, Nova Iorque-2014, Nairóbi-2015) e nacionais foram realizados em preparação para o que se pretende debater em outubro de 2016 no Quito<sup>133</sup>.

A Habitat III, retomando as discussões das conferências temáticas e demais encontros internacionais que a antecederam, pretende se focar na construção de uma nova Agenda Habitat, que contemple as variações de assentamentos humanos, políticas públicas

---

<sup>131</sup> Artigo 6º da Declaração de Istambul.

<sup>132</sup> Artigo 4º da Declaração de Istambul de 1996.

<sup>133</sup> UN-Habitat. **Roadmap towards Habitat III**. Disponível em: < <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Habitat-III-Roadmap6.pdf>>, acesso em 09 de fevereiro de 2016.

adequadas a cada região e a busca por equidade e justiça social. Além disso, pretende-se renovar a preocupação com o desenvolvimento sustentável no meio urbano<sup>134</sup>.

O *UN-Habitat* tem encorajado os Estados a apresentarem, na Habitat III, informes relacionados à questão urbana local e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Para isso, recomendou a criação de comitês nacionais sobre o Habitat, inclusive comitês locais nas cidades, a fim de se colher indicadores e melhores práticas, políticas públicas, estudos de caso, planos de ação e outros mecanismos que possam auxiliar a comunidade internacional a discutir estratégias globais para o melhoramento das questões urbanas e desenvolvimento sustentável<sup>135</sup>.

### 3.5. O sistema de monitoramento da ONU e a proteção ao direito à moradia adequada

Segundo Cançado Trindade<sup>136</sup>, os impactos da globalização econômica trazem a necessidade dos órgãos internacionais de proteção de direitos humanos em adequar seus sistemas de monitoramento. Nesse sentido<sup>137</sup>:

[...] ação internacional de salvaguarda dos direitos humanos, além de ampliar sensivelmente o círculo de pessoas protegidas, possibilitou aos indivíduos exercer direitos emanados diretamente do direito internacional (direito das gentes), implementados à luz da noção supracitada de garantia coletiva, e não mais simplesmente "concedidos" pelo Estado. (...) Por conseguinte, a ação em sua proteção não se esgota - não pode se esgotar - na ação do Estado. Cada um dos procedimentos que regulam o direito de petição individual sob tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos, apesar de diferenças em sua natureza jurídica, tem contribuído, a seu modo, ao gradual fortalecimento da capacidade processual do demandante no plano internacional.[...]

O sistema de monitoramento e proteção de direitos humanos no âmbito da ONU vem evoluindo para prestigiar a participação do indivíduo e das instituições da sociedade civil, tanto no recebimento das denúncias, através das petições individuais, quanto na fiscalização da implementação das Recomendações endereçadas aos Estados. Esse

<sup>134</sup> UN-Habitat. **UN-Habitat Urban Vision nº 03 – Vision for Habitat III**. Disponível em: < <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/UN-Habitat-Urban-Visions-No.3-Vision-for-Habitat-III-2013.pdf>>, acesso em 09 de fevereiro de 2016.

<sup>135</sup> UN-HABITAT. **Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y desarrollo urbano sostenible (Habitat III) – Directrices y formato para la elaboración de informes nacionales: sobre seis temas clave, treinta cuestiones y doce indicadores**. Disponível em: < <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/spanish.pdf>>, acesso em 09 de fevereiro de 2016.

<sup>136</sup> *Op. Cit.*, p. 423-424.

<sup>137</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Ibid.*, p. 467-468.

movimento pode ser vislumbrado a partir dos sistemas de proteção internacional de direitos humanos da ONU: o convencional, formado por órgãos de monitoramento criados por Convenções Específicas de direitos humanos, e o extraconvencional, composto por órgãos derivados diretamente da Carta da ONU. Tais sistemas diferenciam-se pelo grau de universalidade, uma vez que basta o Estado ser membro da ONU para se submeter ao sistema extraconvencional, enquanto o sistema convencional exige que o Estado ratifique a Convenção específica.

O sistema extraconvencional da ONU parte dos órgãos que a compõem, como a Secretaria Geral, o Alto Comissariado ou o Conselho de Segurança.

Em se tratando do sistema convencional, no âmbito do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, é de se esclarecer que, originariamente, não havia um órgão de monitoramento a ele vinculado. Somente em 2013<sup>138</sup>, a partir da vigência de seu Protocolo Facultativo, ainda não ratificado pelo Brasil, é que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC)<sup>139</sup> passou a figurar como órgão de monitoramento.

Ao lado do ECOSOC, encontra-se o Conselho de Direitos Humanos, criado em 2006, com a função de promover a implementação dos direitos humanos, gerenciando os instrumentos de monitoramento, como as Relatorias Especiais e o Mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU)<sup>140</sup>.

Os Relatores Especiais são *experts* temáticos em direitos humanos e que, a partir de investigações *in loco* de violações a direitos humanos elaboram relatórios com recomendações direcionadas ao Estado violador a fim de que este possa superar situações atentatórias aos direitos humanos. Quando a atuação se opera através de um órgão colegiado, o Conselho denomina de Grupos de Trabalho e quando ocorre de forma unipessoal, se fala em Relator Especial<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Informação extraída de <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)>, acesso em 08 de fevereiro de 2016.

<sup>139</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 250. Dentre as funções do órgão pode-se destacar a realização de estudos e relatórios temáticos, recomendações aos Estados, a elaboração de projetos de instrumentos normativos, a convocação de conferências temáticas.

<sup>140</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Op. Cit.*, p. 250. Frise-se que o Conselho de Direitos Humanos foi criado em 2006, em substituição à Comissão de Direitos Humanos, originada em 1946 e em exercício desde 1947.

<sup>141</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Op. Cit.*, p. 251-252.

As Relatorias Especiais serão tratadas no próximo subitem, em virtude de sua íntima relação com o direito à moradia adequada (há uma relatoria específica para esse tema).

A Revisão Periódica Universal consiste em um procedimento no qual os Estados submetem relatórios ao Conselho de Direitos Humanos e são avaliados por seus pares no tocante à implementação de direitos humanos em seu território. Desse debate, surgem recomendações aos Estados para aprimorarem seu *status* de concretização dos direitos humanos. Aqui não há peticionamento individual, mas uma oportunidade de diálogo entre os Estados, de onde se extrai não obrigações vinculantes e condenatórias para determinado Estado, mas recomendações para o auxiliar na implementação dos direitos humanos<sup>142</sup>.

### **3.5.1. Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada**

Conforme exposição no item anterior, as Relatorias Especiais da ONU pertencem ao sistema extra-convencional de proteção aos direitos humanos e se encontram vinculadas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. De modo geral, elas investigam violações às normas internacionais de direitos humanos e a situação da implementação dos mesmos direitos nos Estados signatários da Carta da ONU. Para isso, designam Relatores Especiais, que visitam determinados países (“Missões”), avaliam a situação de violação e implementação de um recorte em matéria de direitos humanos, dialogam com autoridades locais, ONGs, comunidades e instituições da sociedade civil organizada, a fim de encontrar uma solução amistosa referente à concretização dos direitos humanos<sup>143</sup>.

A escolha dos locais a serem visitados pelas Missões<sup>144</sup> opera-se através de denúncias das vítimas ou movimentos sociais, ou a partir da iniciativa da própria Relatoria, através do conhecimento de casos emblemáticos de violação a direitos humanos, em que haja risco para a vida ou sobrevivência de pessoas e que exista na região ONGs,

---

<sup>142</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Ibid.*, p. 251-252.

<sup>143</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson e CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>144</sup> ROLNIK, Raquel. *Op. Cit.*, p. 9. As Missões são visitas oficiais aos países realizadas pelos Relatores Especiais a fim de monitorar a implementação dos direitos humanos. Envolve reuniões com autoridades locais, representantes do Judiciário e do Legislativo e comunidades locais além de visitas de campo, culminando com a elaboração de um relatório sobre a impressão da equipe da Relatoria sobre a Missão, inclusive com Recomendações ao país visitado.

associações, movimentos sociais que possam dar apoio à Missão. Além disso, é preciso que haja condições potenciais da Missão em negociar uma solução amistosa para o impasse, preferencialmente em termos de prevenção<sup>145</sup>.

No caso do Brasil, foi criada uma Relatoria Nacional para a Moradia Adequada e para a Terra Urbana<sup>146</sup>, nos moldes da Relatoria da ONU, e que recebe o auxílio de um assessor apoiado pelo Programa de Voluntariado das Nações Unidas. A Relatoria Nacional já teve a oportunidade de apresentar seus relatórios e experiências à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, nas sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU e do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em diversos seminários e conferências.

O Brasil recebeu algumas visitas da Relatoria da ONU para a Moradia Adequada, cujas missões tiveram o auxílio da Relatoria Nacional, denominando-se “Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU”. A primeira delas ocorreu em 2004, contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil e do Ministério Público, visitou os Estados de Pernambuco, Bahia, Ceará e São Paulo e diagnosticou os seguintes pontos críticos<sup>147</sup>: dificuldade de participação da sociedade civil na agenda governamental, quando a sociedade civil permite a atuação dos órgãos estatais em sua agenda; 2.300 famílias sofreram despejos forçados nas cidades visitadas, sendo que 2 mil delas em virtude de projetos turísticos; cerca de 20 mil famílias residentes em assentamentos precários reivindicam a regularização fundiária; aproximadamente 16 mil famílias estavam sob o risco de perderem suas casas em razão de financiamentos incompatíveis com a sua renda, dentre outros.

---

<sup>145</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à Moradia Adequada. IN: **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Org. FERNANDES, Edésio e ALFONSÍN, Betânia. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 215 – 250, p. 231-236. Um dos pontos altos das Missões são as chamadas audiências públicas, oportunidade em que a Relatoria se reúne com as comunidades afetadas, autoridades locais, movimentos sociais, acadêmicos e pesquisadores. Sua finalidade é estabelecer um diálogo entre os vários atores, dando preferência à “voz das vítimas e suas organizações”, para que se alcance uma solução de estabelecimento de direitos humanos. Durante as audiências, prestigia-se o caráter da publicidade, a fim de “encorajar as vítimas e impressionar a opinião pública e os responsáveis”. É através das audiências públicas que “as Relatorias têm aberto canais de diálogo e de mediação entre os diversos segmentos da sociedade”.

<sup>146</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson e CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Op. Cit.*, p. 10 e 11. As atividades da Relatoria Nacional englobam o recebimento e apuração de denúncias, inclusive com visitas *in loco*, oitiva das vítimas e testemunhas e realização de audiências públicas; monitoramento de casos emblemáticos; intermediação de políticas públicas; elaboração de relatórios anuais direcionados aos governos, com recomendações para a implementação da moradia adequada, inclusive apontando experiências positivas, dentre outros.

<sup>147</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson e CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Ibid.*, p. 10 e 11.

A partir das missões *in loco*, as Relatorias elaboram informes específicos sobre as visitas e relatórios anuais, endereçando aos Estados visitados recomendações, cujo acesso também é difundido entre as instituições da sociedade civil e autoridades locais, para facilitar o seu monitoramento.

Apesar da falta de coerção dos informes das Relatorias Especiais da ONU, Saule Júnior<sup>148</sup> defende que eles exercem um papel fundamental na formação da opinião pública e que a sociedade civil organizada costuma valorar as Recomendações, exigindo das autoridades locais a sua implementação.

Enquanto “recomendação”, as determinações emanadas dos Relatórios não podem coagir os Estados a adotá-las. As recomendações possuem uma natureza jurídica não vinculante, em que não se imputa ao Estado violador de direitos humanos uma sanção pelo seu descumprimento. Elas são mandados de orientação direcionados aos Estados para que estes superem uma situação de violação a direitos humanos em seu território e possam, de fato, implementá-los. É o caso dos informes da Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada, que elucidam o conceito da segurança jurídica da posse e demais elementos que guarnecem o conceito da moradia adequada, tema abordado na próxima seção.

### **3.6. A elaboração de um conceito sobre o direito à “moradia adequada” - O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas de 1991**

As Conferências mundiais temáticas da ONU foram criadas para se realizar periodicamente a cada 20 anos, mas a dinâmica do mundo moderno não comportava mais um lapso temporal tão distante. Por isso a existência dos fóruns e reuniões entre as conferências, como forma de se manter atualizados os debates temáticos e de monitorar as ações realizadas pelos Estados. No âmbito do “*UN-Habitat*”, desde o ano de 2000, os fóruns repetem-se a cada dois anos<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 237-238. O que se vislumbra é que as Recomendações transcendem a mera natureza de uma obrigação moral endereçada aos Estados, diante da mobilização da sociedade em exigir o seu cumprimento. Além disso, tais relatórios exercem um papel interessante dentro do Direito Internacional, diante da possibilidade de servirem *commo fontes de direito* e como guia de interpretação de vários conceitos jurídicos.

<sup>149</sup> ANTONUCCI, Denise *et al.* *Ibid.*, p. 21-22.

Contudo, as Declarações resultantes de tais Conferências não conceituaram o que seria o “direito à moradia adequada” e, no interregno que separa as Conferências temáticas, outros instrumentos internacionais de proteção ao direito à moradia surgiram, a exemplo do Comentário Geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1991, a quem coube cunhar o conceito jurídico da “moradia adequada”.

Segundo o mencionado Comentário, o direito à “moradia adequada”, decorrendo diretamente do art. 11, §1º do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, não pode se restringir a um “teto sobre as cabeças”. Ele deve ser entendido a partir de um conceito mais amplo do direito em viver em segurança, paz e dignidade, pelo menos por duas razões:

COMENTÁRIO Nº 4 DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU, DE 1991

ART.7º

Em primeiro lugar, o direito à moradia está vinculado inteiramente a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que servem de premissa ao Pacto. (...)

Em segundo lugar, a referência que figura no parágrafo 1º do artigo 11, não deve ser entendido como um sentido simples de moradia, mas de moradia adequada. Conforme reconheceu a Comissão de Assentamentos Humanos e a Estratégia Mundial de Moradia para o ano 2000 em seu parágrafo 5: “o conceito de ‘moradia adequada’... significa dispor de um lugar onde se pode se abrigar, se assim se deseja, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequadas, uma infraestrutura básica adequada e uma situação adequada em relação com o trabalho e serviços básicos, tudo isso com um custo adequado”. (tradução livre).

É dessa forma que se estabeleceram os seguintes componentes de configuração do direito à moradia adequada:

- a) **Segurança jurídica da posse**<sup>150</sup>: seja qual for o tipo de posse (se sobre terreno público ou privado, próprio ou de terceiro) é preciso que haja um certo grau de segurança da posse, que garanta a proteção legal contra despejos e outras ameaças. Por isso, os Estados devem garantir legalmente a segurança da posse às pessoas e grupos afetados. Observa-se que a Declaração de Vancouver já propugnava a necessidade de se proteger a posse;
- b) **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura**<sup>151</sup>: aí se incluem o acesso permanente a recursos naturais e comuns como a água potável, a energia, a instalações sanitárias e de armazenamento de alimentos, de eliminação de dejetos, drenagem e serviços de emergência;

<sup>150</sup> Art. 8º, a do Comentário Geral nº 4.

<sup>151</sup> Art. 8º, b do Comentário Geral nº 4.

- c) **Gastos suportáveis**<sup>152</sup>: o custo para a manutenção da moradia não pode comprometer a satisfação de outras necessidades básicas;
- d) **Habitabilidade**<sup>153</sup>: a moradia deve ser capaz de garantir a segurança física das pessoas, protegendo-as do frio da umidade, do calor, da chuva, do vento e outras ameaças para a saúde e risco de enfermidades. Uma moradia sem condições de vida adequadas associa-se a altas taxas de mortalidade;
- e) **Acessibilidade**<sup>154</sup>: a moradia deve ser acessível, sustentável e prioritária a grupos em situação de desvantagem, como os idosos, crianças, deficientes, doentes terminais, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em zonas de risco, dentre outras. As políticas de moradia devem atentar para as necessidades especiais desses grupos e nesse elemento se pode destacar a importância em se observar as peculiaridades das comunidades tradicionais;
- f) **Localização**<sup>155</sup>: a moradia deve se situar num local que permita o acesso a opções de trabalho, de serviços de saúde, educação e outros serviços sociais e se distancie de locais contaminados e outras fontes de contaminação que ameacem a saúde das pessoas;
- g) **Adequação cultural**<sup>156</sup>: a construção de moradias, o material aí utilizado, as políticas públicas devem permitir a expressão da identidade cultural e diversidade. O desenvolvimento não pode sacrificar as dimensões culturais da moradia e deve assegurar o acesso a serviços tecnológicos modernos.

Esses sete elementos, unidos, constituem o núcleo mínimo do “direito à moradia adequada” a que os Estados devem se pautar para garantir a sobrevivência digna, sobretudo dos mais vulneráveis. A moradia não pode se reduzir a padrões de vida únicos, devendo respeitar as diversidades culturais e permitindo a sua continuidade nas políticas públicas.

O estabelecimento de um núcleo mínimo deve servir para orientar o Estado ao que deve ser realizado imediatamente, o que não implica dizer ser suficiente realizar apenas esse recorte basilar. O núcleo mínimo é uma forma de adequar a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais à realidade de cada Estado. Por isso que, ao se tratar da moradia adequada, os Estados devem observar pelos menos os sete elementos traçados

---

<sup>152</sup> Art. 8, c do Comentário Geral nº4.

<sup>153</sup> Art. 8º, d do Comentário Geral nº 4.

<sup>154</sup> Art. 8º, e do Comentário Geral nº 4.

<sup>155</sup> Art. 8º, f do Comentário Geral nº 4.

<sup>156</sup> Art. 8º, g, do Comentário Geral nº 4.

pelo artigo 8º do Comentário Geral nº4 do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU<sup>157</sup>.

Dada a importância do elemento “segurança jurídica da posse” ele será abordado no tópico seguinte.

### 3.6.1. A Segurança jurídica da posse

A segurança jurídica da posse é encarada como o elemento mais importante do conceito de moradia adequada, porque sobre ele se assentam os demais componentes. Com a posse insegura, as pessoas vivem sob o risco de sofrerem despejos sem a devida contraprestação. De outra banda, a segurança da posse confere um grau de confiança de que as pessoas não serão privadas dos investimentos feitos em sua moradia e potencializa o processo econômico e social das famílias, além de lhes conferir liberdade acerca do que se fazer com o imóvel, de proteger contra intromissões de terceiros e de aumentar as possibilidades de acesso a serviços e prestações públicas<sup>158</sup>.

No que pese a multiplicidade das formas de posse<sup>159</sup>, a maioria dos modelos de políticas públicas urbanísticas e regimes jurídicos adotaram a propriedade privada, individual e registrada em cartório como o modelo ideal merecedor da segurança da posse. A Relatoria<sup>160</sup> destaca não existir um modelo ideal de posse, uma vez que suas categorias associam-se a contextos social e econômico diversos, de maneira que a propriedade privada seria uma das formas de posse, mas não a única. Existem formas de posse plasmadas nos costumes e com viés coletivo (a exemplo de terras ocupadas por populações indígenas) e aquelas advindas de sistema de alugueis, cooperativas ou arrendamentos que igualmente merecem proteção jurídica.

---

<sup>157</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia adequada como direito humano. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 39-68, p.49-54.

<sup>158</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 22º período de sessões, 24 de dezembro de 2012, p. 5-6, §§ 15-16.

<sup>159</sup> O art. 8º, a do Comentário Geral nº 4 destaca o aluguel, a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo proprietário, a moradia de emergência como formas alternativas de posse.

<sup>160</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 22º período de sessões, 24 de dezembro de 2012, p. 10-11, §§ 39, 42-43.

Segundo a Relatoria da ONU sobre a Moradia Adequada, um exame da legislação e jurisprudência de alguns países demonstrou que as diferentes formas de posse recebem tratamento jurídico com vários graus de segurança, a depender do interesse sobre a propriedade e da situação sócio-econômica. Em geral, os assentamentos precários costumam possuir um grau mínimo de segurança da posse, ao passo que a propriedade escriturada é elevada à categoria máxima de proteção. As pessoas em situação de vulnerabilidade econômica são as maiores vítimas<sup>161</sup>.

A pretensão da Relatoria da ONU consiste em transmutar o elo entre segurança da posse e direitos da propriedade privada para a associação da segurança da posse com os direitos humanos. Assim, o direito à moradia adequada, tendo por corolário a proteção contra os despejos forçados, deve prevalecer quando estiver em conflito com a propriedade<sup>162</sup>.

A Relatoria da ONU é enfática quanto à necessidade em assegurar um grau mínimo de segurança da posse, independente de sua origem (costumeira, religiosa, estatutária, híbrida), através da legislação, políticas públicas e programas com fulcro nos direitos humanos. Para isso, salienta que a segurança da posse deve ser promovida, fortalecida e protegida nos mais variados contextos, a exemplo dos direitos de uso, alugueis e acordos sobre posse coletiva<sup>163</sup>.

O direito de uso deve ser reconhecido às pessoas que se utilizam da terra pública ou de terceiros para a sua moradia sem a transferência da propriedade, devendo ser protegido por lei e políticas públicas, sob certas condições. Nesse contexto, a ONU destaca o papel que imóveis públicos, por vezes inutilizados ou subutilizados, podem exercer para a promoção do direito à moradia adequada, através dos direitos de uso<sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 22º período de sessões, 24 de dezembro de 2012, p. 16, § 65.

<sup>162</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 22º período de sessões, 24 de dezembro de 2012, p. 16-17, §§ 68, 69.

<sup>163</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 7, §29.. Disponível em: < [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54\\_spfinal.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54_spfinal.pdf)>, acesso em 16 de novembro de 2015.

<sup>164</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 9, §§ 36.

O sistema de alugueis de imóveis também pode se configurar em um meio para se promover a segurança da posse. Nessa seara, com o fim de se garantir moradia para os mais pobres, os Estados podem estimular políticas públicas que incluam subsídios financeiros em favor das famílias, para arcarem com custos de alugueis e evitar o inadimplemento, assim como incentivos aos proprietários para a manutenção das moradias. Além disso, os Estados devem regulamentar as condições contratuais que regem o sistema de alugueis, tanto para evitar abusos, quanto para estimular a adoção dessa alternativa de moradia<sup>165</sup>.

A titulação da propriedade privada confere um alto grau de segurança da posse. Entretanto, em razão do alto custo para se adquirir a casa própria, as pessoas recorrem aos financiamentos. Nesse caso, o risco à segurança da posse emerge quando as pessoas não conseguem arcar com os custos do financiamento e se veem na iminência de um despejo. Por isso, a importância dos Estados regulamentaram programas para prevenir os despejos e consequente aumento de desalojados como resultado das execuções hipotecárias, além da promoção de formas alternativas de posse que não recaiam em débitos nos sistemas financeiros<sup>166</sup>.

Por fim, o estímulo à posse coletiva traz como vantagens a diminuição dos custos de registros e vistorias, um alto grau de segurança da posse e garantias contra a especulação imobiliária. As variáveis de posse coletiva podem ocorrer através de uma cooperativa de moradias (caso do Uruguai e Filipinas), quando um grupo de pessoas forma uma entidade para promover projetos de moradia em benefício de seus membros. Pode se concretizar também por meio de um fundo comunitário de terras (caso de Nova Iorque), quando uma organização sem fins lucrativos adquire terras, as retira do alcance de especuladores imobiliários e reverte-as em favor de comunidades carentes, que passam a manter o controle sobre a terra e seus recursos<sup>167</sup>.

A promoção da moradia adequada a partir da segurança jurídica da posse recai no planejamento urbanístico da cidade. Por isso, os governos, sobretudo na esfera municipal,

---

<sup>165</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 9-10, §§ 9 e 10.

<sup>166</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 10-11, § 40.

<sup>167</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 11-12, §§ 41-43.

devem adotar determinadas estratégias na consecução das políticas públicas, que visem a eliminar a discriminação sobre as diferentes formas de posse.

Dentre tais estratégias, a Relatoria da ONU enfatiza o mapeamento dos assentamentos precários e sua catalogação segundo ao grau de segurança da posse<sup>168</sup>, o zoneamento da cidade<sup>169</sup>, um sistema de registros de posse<sup>170</sup> e a cobrança de impostos sobre áreas inutilizadas e subutilizadas.

Por fim, outra questão que deve ser considerada no seio das políticas fundiárias é a compatibilidade do direito à moradia adequada com o direito ao meio ambiente equilibrado e à proteção à saúde pública e integridade física das pessoas. Muitas vezes, um suposto prejuízo ambiental ou à saúde e integridade física das pessoas é utilizado como justificativa legitimadora do deslocamento forçado de comunidades carentes, antes de haver uma busca por alternativas tecnológicas aptas a equilibrar os interesses de moradia e da proteção ambiental. Por isso que a Relatoria da ONU impulsiona os Estados a estudarem todas as alternativas possíveis, sempre em discussão com as pessoas envolvidas, de forma que o reassentamento das mesmas só ocorra em último caso, quando não existirem alternativas para compatibilizar os interesses em conflito ou quando as pessoas assim consentirem<sup>171</sup>. Os Estados, por sua vez, devem revisar suas respectivas normas e políticas sobre a saúde pública e o meio ambiente para que elas não mascarem situações de insegurança da posse<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 13, 16, §§ 46, 47, 56. Nesse processo, devem ser analisadas as causas geradoras da insegurança da posse, como o planejamento urbano excludente, os regulamentos sobre construção e zoneamento, as forças do mercado, a política econômica e os fatores sociais e culturais. Na consecução desse sistema e das políticas públicas urbanísticas, podem ser utilizados recursos tecnológicos, como imagens de satélites. Esses dados devem se tornar públicos e de fácil acesso para que os moradores dos assentamentos precários possam discutir, fiscalizar e participar do planejamento urbano.

<sup>169</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 14 § 50. A partir do mapeamento dos assentamentos humanos, os Municípios podem designar zonas especiais na cidade, com condições legais específicas e adaptadas para o desenvolvimento dos assentamentos precários e sua integração com o sistema urbano.

<sup>170</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 16, §56. A partir do reconhecimento das diversas modalidades e oportunizando as pessoas e as comunidades a escolherem o tipo de exercício de posse. Recomenda-se que o sistema proteja as pessoas da especulação imobiliária e que auxilie sua permanência nas moradias. Ele deve ser de fácil acesso e transparente, permitindo que as pessoas possam contestar, esclarecer os dados e elaborar requerimentos.

<sup>171</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 20-21, §§ 68-74.

<sup>172</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de sessões, 30 de dezembro de 2013, p. 20-21, §§ 68-74.

### **3.6.2. O conceito jurídico da moradia adequada e sua relação com a Vila dos Pescadores de Jaraguá**

Os sete elementos elencados pelo Comentário nº 4 tem sua importância ao sintetizar um conceito jurídico sobre a “moradia adequada”, cujo alcance pode ser refletido a partir do caso vivenciado pela Vila dos Pescadores de Jaraguá e sua remoção para o Conjunto da Praia do Sobral<sup>173</sup>.

No curso do processo de deslocamento, a preocupação que se pode extrair da política pública habitacional era o de oferecer uma “casa com um teto e quadro paredes”, em condições de vida mais dignas, quando comparadas à Vila de Jaraguá. Dessa forma, alguns dos sete elementos da “moradia adequada” poderiam ser atendidos, como a **segurança jurídica da posse** e a **habitabilidade**.

#### **3.6.2.1. Considerações sobre a “segurança jurídica da posse”**

No caso da moradia em Jaraguá, não havia o preenchimento do requisito “segurança jurídica da posse”. A ideia de um assentamento precário, constituído sobre a terra pública e aparentando feições de irregularidade, não era compatível com a outorga de um título que assegurasse a posse no local a favor dos pescadores, na leitura realizada pelo Judiciário, apesar da existência de instrumentos jurídicos no direito brasileiro que asseguram a posse sob imóveis públicos.

Em razão de uma posse insegura, as famílias foram removidas sem que lhes fossem asseguradas uma indenização e, muitas delas sofreram um deslocamento sem que lhes fossem ofertadas uma alternativa de moradia. A prioridade do Município, corroborada por decisão judicial, era o deslocamento da comunidade pesqueira para, posteriormente, operacionalizar o reassentamento daqueles que não foram agraciados com apartamentos no Sobral. O Judiciário destacou, ainda, que os prejuízos individuais deveriam ser ventilados em ações judiciais autônomas, desmerecendo a relevância da proteção jurídica da posse.

---

<sup>173</sup> No caso da remoção para o Conjunto Carminha, verificou-se que o não cumprimento de requisitos como o da “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura” e da “localização” dificultou a fixação das famílias no conjunto habitacional, estimulando a sua ida a outros locais, que atendessem aos demais requisitos da moradia adequada, aí se incluindo a Vila dos Pescadores de Jaraguá.

Dentre as alternativas para o reassentamento, a Prefeitura de Maceió utilizou-se de um dos mecanismos propostos pela Relatoria da ONU para a promoção do direito à moradia e à segurança da posse – o sistema de alugueis. Contudo, o cadastro posterior à remoção dos beneficiários do aluguel, consubstanciados no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) por três meses, apesar de uma possível prorrogação, mostrou-se insuficiente para atender o direito à moradia naquelas redondezas. Ademais, a provável inclusão de algumas famílias em futuros projetos habitacionais leva à indagação de como seria promovida a segurança jurídica da posse dessas pessoas até o efetivo recebimento de uma unidade habitacional (através do sistema de alugueis?).

É de se destacar que a decisão judicial igualmente desconsiderou a forma de segurança da posse que seria ofertada aos moradores do Conjunto do Sobral - as pessoas terão direito à propriedade plena sobre o imóvel ou com restrições? Seria um direito de uso? Poderão vender ou alugar o imóvel? Em caso de futuro deslocamento, teriam direito à indenização ou seriam novamente reassentadas? São questões atreladas à segurança da posse e à sua extensão, definidas a partir do regime de posse adotado, mas que foram relegadas no curso do processo judicial.

A indefinição do sistema de proteção à posse pode prejudicar a implementação dos demais requisitos do conceito de moradia adequada.

### **3.6.2.2. Reflexões sobre os elementos “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura” e da “habitabilidade”**

Ao abordar o elemento da “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura”, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (art. 8, b) quis assegurar o acesso à água potável, à eletricidade, à coleta de lixo, ao saneamento básico, enfim, às necessidades elementares de uma vivência digna. Ao tratar do elemento da “habitabilidade” (art. 8º, d), definiu-o como a condição da moradia em proteger as pessoas das intempéries climáticas e das adversidades que prejudicam a sua saúde.

Nesse contexto, o cenário veiculado pela imprensa local nos meses que antecederam a desocupação da Vila dos Pescadores de Jaraguá consistia em um local

insalubre, sem saneamento básico, com amontoado de lixo próximo às casas e na praia, disputando o espaço com as crianças e demais moradores, enfim, um local sem dignidade e que pudesse se adequar aos elementos do conceito de moradia adequada mencionados neste subtópico.

**Figura 5 - Vila dos Pescadores de Jaraguá**



Fonte: <http://noticias.uol.com.br>

**Figura 6 - Vila dos Pescadores de Jaraguá - lixo na praia**



Fonte: <http://noticias.uol.com.br>

**Figura 71 - Vila dos Pescadores de Jaraguá**



Fonte: [www.extralagoas.com.br](http://www.extralagoas.com.br)

É facilmente perceptível que, na configuração em que se encontrava, a Vila dos Pescadores de Jaraguá não se assentava ao conceito de “moradia adequada”. Ela não era um espaço com habitabilidade e infra-estrutura adequada a promover a saúde, a segurança e a comodidade dos moradores e localizava-se em meio a uma fonte de contaminação (esgotos e lixo) que punha em risco a saúde dos habitantes.

Por esse lado, o Conjunto habitacional da Praia do Sobral estaria mais próximo de se ajustar ao conceito de moradia adequada, visto que dispõe de saneamento básico e de uma infraestrutura que não se vislumbrava na Vila de Jaraguá. Apesar de necessitar de reformas, como se depreende das fotos apresentadas pela imprensa, o conjunto habitacional proporciona melhores condições de moradias quando comparado com Jaraguá, tendo em vista o critério da “habitabilidade”.

**Figura 82 - Condomínio Vila dos Pescadores, na praia do Sobral**



Fonte: g1.globo.com

**Figura 9 - Condomínio Vila dos Pescadores, na praia do Sobral**



Fonte: g1.globo.com

Contudo, é preciso frisar que o conceito de moradia adequada não se restringe a uma boa infraestrutura com condições sanitárias e ambientais mínimas para assegurar uma

vida digna. A esses fatores devem se aliar os demais requisitos entabulados pelo Comentário Geral nº4. Quer dizer, uma política pública habitacional não pode se limitar ao “dar uma casa” aos grupos vulneráveis. As condições do seu entorno devem ser sopesadas para que o espaço não inviabilize o acesso ao emprego e a serviços essenciais como a saúde, educação, mobilidade, lazer, dentre outros.

É de se refletir, ainda, em que condições os requisitos da “disponibilidade de serviços, materiais, facilidade e infra-estrutura” e da “habitabilidade” seriam assegurados às pessoas que não receberam apartamentos no Sobral e que foram alocadas provisoriamente em escolas municipais, percebendo um valor módico a título de “aluguel-social” até o recebimento de uma unidade habitacional.

### **3.6.2.3. Os “gastos suportáveis”**

O requisito de “gastos suportáveis” também representa um importante aspecto da política habitacional direcionada à Vila dos Pescadores de Jaraguá. Através dele, o Comentário Geral nº 4 pretende que os gastos com a manutenção da moradia não prejudiquem a satisfação de outras necessidades básicas. Esse ponto é importante, não apenas no que se refere à manutenção das moradias no Sobral, mas, sobretudo, em razão dos deslocamentos diários que os moradores do Conjunto do Sobral têm que realizar até seu local de trabalho, em Jaraguá, conforme destacado por Hüning e Mesquita no capítulo anterior. Isso porque os custos com transporte não eram uma realidade, quando a moradia e o local de trabalho se identificavam no mesmo espaço.

Nesse ínterim, é de se ressaltar que o Censo Demográfico e Social do ICS/UFAL apontou que 59% dos moradores da Vila trabalham os sete dias da semana e 17%, cinco dias semanais. Quer dizer, parcela majoritária da comunidade se vê diante da necessidade de dispendir valores para o transporte urbano, em vários dias da semana.

Essa situação foi enfatizada em entrevista dos moradores no procedimento administrativo nº do IPHAN 01403.000171/2010-49<sup>174</sup>, de forma que haveria dias que o custo com o deslocamento seria mais dispendioso que o lucro auferido com a atividade

---

<sup>174</sup> Segundo entrevista de D. Enaura, constante na ACP (p.549 – 550).

profissional. Seria o caso das marisqueiras que, em determinadas épocas do ano, teriam um gasto maior com o deslocamento para Jaraguá do que lucros diários com seu trabalho.

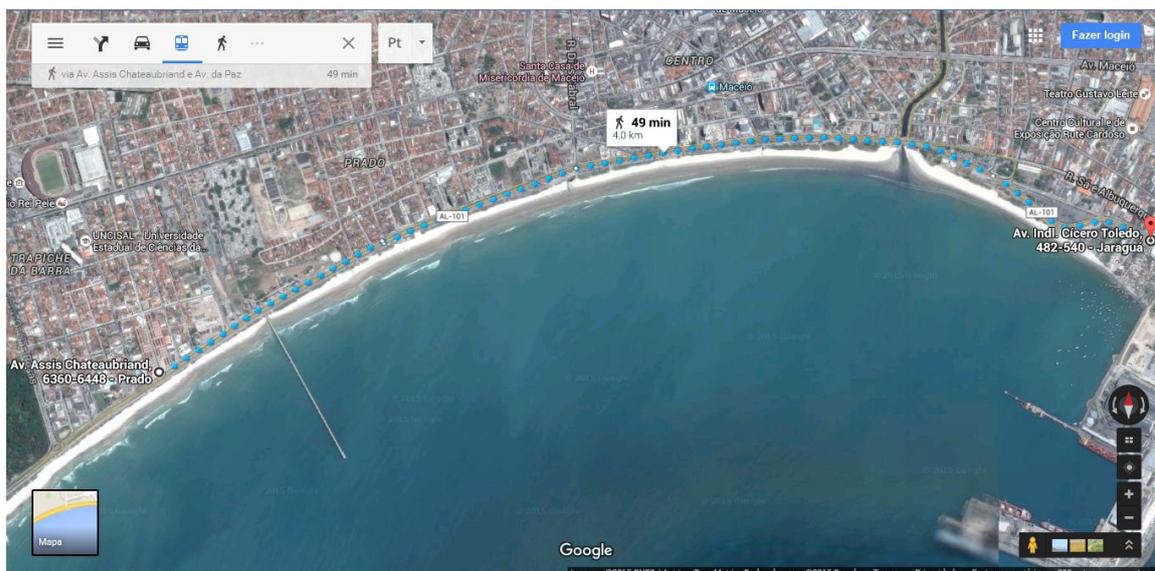
#### **3.6.2.4. A “Localidade”**

Os “gastos suportáveis” aliam-se a outro elemento do conceito de moradia adequada – a “localidade”. Para o Comentário Geral nº 4, a localização da moradia deve possibilitar o acesso a instituições de ensino, a estabelecimentos de saúde, a opções de emprego, dentre outras facilidades da vida cotidiana. Assim, a moradia adequada é, também, uma moradia bem localizada.

Rememorando a exposição do tópico 1.2, constatou-se que a Vila dos Pescadores possui um modo de vida peculiar e tradicional, associado à proximidade com o mar. Para a comunidade, apartar-se da moradia em Jaraguá e migrar para o conjunto do Sobral, traria prejuízos para o seu estilo próprio de vida, sobretudo porque: haveria uma quebra na transmissão do conhecimento tradicional para as futuras gerações, pois os filhos dos pescadores viviam o cotidiano da pesca e aprendiam o ofício *in loco*, de forma que o distanciamento da local de moradia com o local do trabalho, afastando os mais novos do convívio diário do labor dos mais velhos, não proporcionaria o aprendizado do *saber fazer*; o deslocamento feito pelos pescadores, muitas vezes, ocorrem à noite ou de madrugada e o trajeto Sobral-Trapiche nesses horários costuma ser perigoso, além de não ser servido por transporte público, dificultando o exercício da profissão; os instrumentos de trabalho que ficarem em Jaraguá não terão a vigilância constante da comunidade, podendo ser furtados e danificados com as intempéries climáticas, dentre outros motivos.

De acordo com o *Google maps*, a distância entre o conjunto habitacional do Sobral e Jaraguá seria de 4km. Essa distância pode ser considerada curta, quando se pensa em um trabalhador comum, com horários de trabalhos pré-determinados, cujo custo com a mobilidade urbana é compensado pelo empregador e que não se encontra inserido em uma comunidade tradicional. Contudo, ao se tratar de uma comunidade de pescadores artesanais, em que as atividades laborais são interligadas (o pombeiro depende da marisqueira, que depende do pescador, por exemplo), desenvolvidas sem horário definido e dependentes da localização na beira-mar, onde as embarcações estão ancoradas, a distância de 4km pode impactar negativamente.

**Figura 10 - Distância entre a vila dos pescadores de Jaraguá e o conjunto habitacional do Sobral**



Fonte: *Google Maps*

Nesse contexto, é de se indagar se a distância que separa Jaraguá do conjunto do Sobral romperia o *modus vivendi* da comunidade ou asseguraria a sua continuidade.

### 3.6.2.5. A “adequação cultural” e a “acessibilidade”

A adequação da política habitacional promovida com a remoção para o Conjunto da Praia do Sobral ao conceito da moradia adequada, por abarcar a parcela da Vila composta majoritariamente por famílias de pescadores, demanda uma atenção ao requisito da “adequação cultural” (art. 8º, g). O Comentário Geral nº 4 ressalta a necessidade das políticas habitacionais em não sacrificar as expressões culturais e sua interação com as diversas formas de moradia.

O mesmo instrumento normativo, ao discriminar o elemento da “acessibilidade” (art. 8º, e), afirma que a vulnerabilidade de determinados agrupamentos sociais deve ser valorada ao se implementar políticas habitacionais, aí se incluindo a questão de gênero e a proteção à infância.

Segundo a Relatoria da ONU<sup>175</sup>, no caso dos deslocamentos forçados, as mulheres sofrem maiores dificuldades porque, em geral, elas são as responsáveis pelo cuidado com a família, incluindo a busca por insumos para a subsistência, a alimentação e educação dos filhos. Os deslocamentos apartam as pessoas de seus vizinhos e sua rede de amizades e, para as mulheres, essa situação tem um peso maior, uma vez que a vizinhança lhe proporciona um elo de afeto e suporte no cuidado das crianças. A vida em comunidade significa um ponto de segurança para as mulheres.

As crianças formam outro grupo que demanda atenção. A moradia significa para elas um espaço para o seu crescimento, desenvolvimento e formação da sua dignidade humana, saúde física e mental e outros aspectos de sua qualidade de vida. Para a Relatoria da ONU, “a casa representa segurança, um local onde há acolhimento e afeto, um local para comer, sorrir, brincar e chorar: um ambiente que proporciona oportunidades para crescer e se desenvolver”. É nesse ambiente que sua personalidade é formada e é a partir dele que se realizam os direitos de sobrevivência, desenvolvimento, proteção e participação da criança<sup>176</sup>.

Elas são um grupo particularmente vulnerável no caso dos deslocamentos forçados, diante da destruição de suas casas e todo o simbolismo que ela representa em sua formação, do risco de desestabilização de sua unidade familiar, da descontinuidade dos estudos, da sujeição à violência e ao pânico<sup>177</sup>.

Os dados levantados no Censo Demográfico e Social da Vila dos Pescadores pelo ICS da UFAL apontam aspectos culturais da comunidade pesqueira, relacionados aos elementos da “adequação cultural” e “acessibilidade”, relevantes para a promoção de políticas públicas a ela direcionadas. Segundo apontado no capítulo anterior, foi diagnosticado que mais de 1/3 da comunidade é composta por marisqueiras e que as mulheres aliam o trabalho ao cuidado com as crianças e afazeres domésticos. Nesse caso, é preciso que a política pública amadureça uma análise sobre os efeitos de apartar a moradia

---

<sup>175</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Report of the special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari. Conselho de Direitos Humanos, 16º período de sessões, 8 de março de 2004, p. 13, §§ 52, 55. Disponível em: < [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/G0411583\\_forced\\_eviction1.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/G0411583_forced_eviction1.pdf) >, acesso em 16 de novembro de 2015.

<sup>176</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 16º período de sessões, 8 de março de 2004, p. 14, §§ 58, 59.

<sup>177</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos, 16º período de sessões, 8 de março de 2004, p. 14-15, §61.

dessas marisqueiras do local de trabalho, porque por mais que o Estado ofereça creches ou escolas para as crianças, a convivência das mesmas com os adultos pode ter um valor cultural que se sobressaia em relação à permanência, em horário integral, nas creches/escolas.

Ademais, a transmissão do conhecimento tradicional que envolve a cadeia econômica fomentada pela pesca é efetuada no cotidiano, com a presença dos mais jovens nos afazeres dos mais velhos. Se o local de moradia não coincidir com o do trabalho, haverá um prejuízo na passagem do conhecimento tradicional, fator que enfraquece a incidência do direito “à moradia adequada”, a partir do elemento “adequação cultural”. Ressalte-se que, segundo dados do Censo Demográfico e Social referenciados no capítulo antecedente, 26,86% dos moradores aprenderam o ofício com a convivência e 37,17% através de parentes e amigos.

Além disso, o mesmo Censo Demográfico e Social demonstrou que a prática do “impu” ocorre com a chegada das embarcações ao mar e que muitas famílias dependem dessa prática cultural para se alimentar. Quer dizer, a proximidade com o mar emerge como uma necessidade profissional e sócio-cultural da Vila dos Pescadores. O espaço é seu local de subsistência, seu local de trabalho, onde as atividades profissionais são exercidas aliadas ao ambiente doméstico e onde o conhecimento tradicional é transmitido entre as gerações.

Dentro do macro projeto turístico de revitalização do bairro de Jaraguá, é de se questionar que valores culturais foram considerados, qual o público consumidor do resultado de revitalização e porque a Vila dos Pescadores não foi integrada, enquanto comunidade tradicional, ao processo de revigoração do local histórico, de onde se originou a cidade de Maceió.

As remoções sofridas pela Vila dos Pescadores de Jaraguá é um exemplo que ilustra a extensão do conceito jurídico de “moradia adequada” e sua importância. Uma política pública que se limita ao “dar uma casa”, quer dizer, que se limita aos critérios da “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura” e “habitabilidade”, sem que se faça acompanhar dos demais elementos previstos pelo Comentário nº 4, torna-se insuficiente para a promoção do aludido direito.

### **3.7 A segurança jurídica da posse e os despejos forçados - O Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas de 1997**

Em 1997, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais lançou o seu 7º Comentário Geral, tratando especificamente dos despejos forçados, complementando o sentido da segurança jurídica da posse, conferido pelo Comentário Geral nº 4.

O Comitê reconheceu que os despejos forçados<sup>178</sup> ocorrem em nome do desenvolvimento, no âmbito de conflitos fundiários e em decorrência de ordens judiciais em processos de integração de posse e de reivindicação de propriedade, inclusive a pedido do Poder Público. É comum que estejam ligados a projetos de infra-estrutura, como construção de represas e outros projetos energéticos em grande escala, programas de renovação urbana, embelezamento de cidades, exploração da terra para fins agrícolas, especulação imobiliária de áreas estratégicas ou a celebração de megaeventos esportivos, como as Olimpíadas<sup>179</sup>.

Ainda que alguns despejos sejam justificáveis, as autoridades devem orientá-los no sentido de garantir o resguardo dos direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, inclusive oferecendo meios jurídicos para que as pessoas possam defender seus interesses<sup>180</sup>.

Mesmo diante do reconhecimento da necessidade de proteger as pessoas contra os despejos forçados, eles vêm crescendo. O desafio é encontrar medidas que podem ser tomadas para reduzir a insegurança da posse. Para Osório,<sup>181</sup> não menos importante é a necessidade de se ter um “estudo de impacto dos despejos”<sup>182</sup> para avaliar suas conseqüências sobre a comunidade afetada e a população do entorno, onde elas serão reassentadas e de que forma. Tratar-se-ia de um estudo em que se possam perquirir

---

<sup>178</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. *Op. Cit.*, p.56. Osório classifica esse despejo como “expulsão branca”, pois resulta da ação excludente do mercado imobiliário com projetos urbanísticos, a exemplo de grandes empreendimentos imobiliários e obras de infra-estrutura, para áreas selecionadas, ou com o aumento do preço do aluguel e serviços, que tornam o custo de vida insuportável para a região.

<sup>179</sup> Artigo 7º do Comentário Geral nº 7.

<sup>180</sup> Artigo 11 do Comentário Geral nº 7.

<sup>181</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. *Op. Cit.*, p. 65-68.

<sup>182</sup> No direito brasileiro, cada vez que um empreendimento possa causar impactos negativos sobre o meio ambiente ou sobre uma região urbanizada, é necessária a realização do estudo de impacto ambiental e do estudo de impacto de vizinhança, respectivamente. Apesar do objetivo desses estudos ser o resguardo do meio ambiente e da vizinhança, entendemos que são instrumentos adequados, dentro do direito brasileiro, para se avaliar os impactos dos despejos forçados.

alternativas aos despejos, a compatibilização do projeto urbanístico com a permanência das pessoas em suas residências originais, as políticas públicas que incidirão sobre esses agrupamentos, enfim, um estudo que, se não possa impedir, que ao menos auxilie a minimizar os impactos dos despejos.

Antes que se proceda ao despejo, as pessoas afetadas devem ser consultadas, principalmente para analisar as medidas que possam evitar ou pelo menos minimizar o uso da força:

COMENTÁRIO GERAL Nº 7 DE 1997 DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU

Art. 13. Antes que se conclua qualquer desalojamento forçado, em particular os que afetem grandes grupos de pessoas, os Estados-Partes deverão velar para que se estudem, em consulta com os interessados, todas as demais possibilidades que permitam evitar, ou pelo menos, minimizar a necessidade de recorrer à força. Deveriam se estabelecer recursos ou procedimentos legais para que as pessoas afetadas tenham direito às devidas indenizações pelos bens pessoais e de raízes de que foram privadas. (tradução livre)

Quer dizer, o despejo é uma exceção e que deve ser precedida da oitiva das pessoas. A regra é que elas permaneçam no seu local de moradia. Essa dimensão do direito à moradia adequada foi reproduzida pelo Plano Diretor de Maceió, que previu como diretrizes de sua Política Habitacional a possibilidade do reassentamento apenas em situações extremas (risco à vida ou ao meio ambiente), garantida a participação popular:

PLANO DIRETOR DE MACEIÓ – LEI Nº 5.486/2005

Art. 92, § 2o. A Política Habitacional do Município de Maceió será implementada por meio de programas e projetos habitacionais contemplando as seguintes diretrizes:(...)

III – reassentamento da população **apenas** em situação de risco à vida ou ambientais, garantindo relocação das famílias para áreas próximas ao local de remoção ou dotada de programa de geração de trabalho e renda; (...)

X – participação, fiscalização e controle pelos moradores locais e poder público nas intervenções de habitação de interesse social; (...)

De toda sorte, o Comentário ainda estabeleceu que as pessoas em situação de despejo forçado deverão ser indenizadas pelas privações porque passarem. Se, com o despejo, elas não tiverem condições de manter um padrão de vida digno, os Estados deverão tomar medidas para reassentá-las:

COMENTÁRIO GERAL Nº 7 DE 1997 DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU

Art. 16. Os desalojamentos não devem dar lugar para que haja pessoas que fiquem sem moradias, ou expostas a violações de outros direitos humanos. Quando os afetados pelo desalojamento não disponham de recursos, o Estado-Parte deverá adotar todas as medidas necessárias, direcionando seus recursos para que se proporcione outra moradia, reassentamento, acesso a terras produtivas, de acordo com o caso. (tradução livre)

A garantia de reassentamento é uma forma de resguardar o direito à moradia adequada, como um mínimo necessário à dignidade das pessoas removidas de seu habitat original. Contudo, a proteção mínima do reassentamento não foi valorada pelo Judiciário, ao se decidir pela remoção da Vila dos Pescadores e pela veiculação, em ações autônomas, de prejuízos individuais daqueles não contemplados com unidades habitacionais. Da mesma forma, o Município de Maceió desmereceu o mencionado comando do Comentário nº 7, ao relegar o cadastro das famílias para a provisão de moradias, em fase posterior à remoção.

Os Comentários Gerais nº 4 e nº 7 não possuem força vinculante perante o direito interno, constituindo-se em vetor de orientação e interpretação das normas nacionais em situações concretas, de forma que o Estado brasileiro não pode ser obrigado a cumprir com suas normas. No que pese a ausência de força vinculante dos Comentários, não se desconhece a sua importância para a interpretação do direito diante de uma situação tão delicada, sobretudo quando se trata de garantias processuais destinadas às pessoas em vias de sofrer desalojamento forçados, como o caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá. Até então, o que o direito internacional previra era a importância de se conferir segurança jurídica à posse e de se evitar os despejos forçados, mas ainda não havia estabelecido o que considerar diante de uma situação *in concreto*.

E aí reside uma das grandes importâncias do Comentário Geral nº 7: ele traça um rol de garantias processuais<sup>183</sup> que devem ser observadas no contexto dos despejos forçados:

---

<sup>183</sup> Essas garantias processuais foram objeto de emenda ao projeto de lei do novo Código de Processo Civil brasileiro, integrando o procedimento a ser adotado nas ações possessórias, mas, a emenda foi vetada e a legislação brasileira deixou de prever expressamente e de forma sistemática medidas fundamentais para resguardar direitos básicos das pessoas em vias de ser desalojadas.

COMENTÁRIO GERAL Nº 7 DE 1997 DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU

Art. 15. O Comitê considera que entre as garantias processuais que se deveriam aplicar no contextos dos desalojamentos forçados figuram:

- a) uma autêntica oportunidade de consulta as pessoas afetadas;
- b) um prazo suficiente e razoável de notificação a todas as pessoas afetadas com atecipação da data prevista para o desalojamento;
- c) facilitar a todos os interessados, em um prazo razoável informações relativas aos desalojamentos previstos e, no caso, aos fins a que se destinam as terras ou as moradias ;
- d) a presença de funcionários do governo ou seus representantes no desalojamento, especialmente quando este afetar grupos de pessoas;
- e) identificação exata de todas as pessoas que efetuam o desalojamento;
- f) não efetuar desalojamentos quando haja mau tempo ou de noite, a menos que as pessoas afetadas dêem seu consentimento;
- g) oferecimento de recursos jurídicos;
- h) oferecimento de assistência jurídica sempre que as pessoas precisem recorrer ao Judiciário em busca de reparação. (tradução livre)

A remoção da Vila dos Pescadores realizada em 17 de junho de 2015 espelhou uma situação de desalojamento forçado com características comuns encontradas em várias cidades do mundo. Assim, ela pode ser tomada como exemplo para verificar a importância das garantias processuais previstas pelo Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

Das oito garantias discriminadas, duas delas interagiram bem o caso em estudo, diante de sua não observância pelas autoridades públicas. São as que se referem ao prazo suficiente e razoável para a notificação das pessoas sobre o dia da remoção, assim como informações correlatas ao desalojamento.

Conforme exposição no capítulo anterior, apesar do conhecimento de determinação judicial autorizando a desocupação da Vila dos Pescadores de Jaraguá, não houve um diálogo, sequer uma comunicação oficial, entre a Prefeitura e a comunidade sobre a forma com que a desocupação seria operacionalizada. As pessoas precisaram organizar seus pertences em um curto espaço de tempo e a maioria delas não tinham outro local para residir.

O atendimento a tais requisitos do Comentário nº 07 ofertaria às famílias um pouco mais de tempo para se preparar psicologicamente para a mudança além de procurar alternativas a um novo local de moradia. Contudo, até mesmo o destino das famílias que não seriam agraciadas com apartamentos no Sobral não observou um prazo razoável.

### 3.8. Os instrumentos normativos internacionais sobre a “moradia adequada” e seus reflexos sobre o direito interno

Constatou-se uma evolução no direito internacional sobre a moradia adequada, que nasceu de uma forma genérica e abstrata na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos Pactos Internacionais de 1966, para garantir de forma individual o direito a um espaço físico onde as pessoas possam ter sua privacidade e se abrigar contra as intempéries.

Com as Convenções temáticas (Vancouver 1976 e Istambul 1996), nasceu uma preocupação com o coletivo, com a precariedade dos assentamentos humanos, a degradação ambiental e a insuficiência da prestação de necessidades.

O Comentário nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, organizou um conceito amplo sobre a “moradia adequada”, no que foi complementado pelo Comentário Geral nº 7 e suas disposições sobre os desalojamentos forçados.

Além disso, nos anos 90, os Estados começaram a incorporar paulatinamente o direito internacional em suas Constituições e legislações nacionais. Nos países latino-americanos, por exemplo, foi dada uma ênfase na democratização e descentralização do Estado, reforço ao poder local, incentivo às parcerias entre o setor público e privado<sup>184</sup>.

Nas palavras do professor Cançado Trindade<sup>185</sup>,

[...] No presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno se mostram, assim, em constante interação. É a própria proteção internacional que requer medidas nacionais de implementação dos tratados de direitos humanos, assim como o fortalecimento das instituições nacionais vinculadas à vigência plena dos direitos humanos e do Estado de Direito. De tudo isto se pode depreender a premência da consolidação de obrigações *erga omnes* de proteção, consoante uma concepção necessariamente *integral* dos direitos humanos.[...]

É essa ideologia que desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos veio sendo cunhada a nível internacional, que vai inspirar a legislação brasileira sobre o direito à moradia adequada, sobretudo na regulamentação atinente aos elementos “segurança jurídica da posse” e “adequação cultural”.

<sup>184</sup> ANTONUCCI, Denise *et al.* *Op. Cit.*, p. 74-77.

<sup>185</sup> Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI, *Op. Cit.*, p. 175.

#### **4 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A “SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE” E A “ADEQUAÇÃO CULTURAL”**

Uma vez esposadas as principais normas internacionais sobre a moradia adequada, o presente capítulo abordará a positivação conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro ao mencionado direito. Dada a interação com o caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, centrou-se o estudo em dois dos sete elementos do conceito de moradia adequada estabelecido pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU – a “segurança jurídica da posse” e a “adequação cultural”.

Para tanto, o capítulo discorrerá acerca da evolução das políticas habitacionais existentes no Brasil desde a época da Ditadura Militar, onde eram pautadas por uma ótica individualista, até a promulgação da CF/88, onde a visão de solidariedade e função social da propriedade passaram a guiar as políticas de moradia.

No que pese a falta de previsão expressa ao direito à moradia adequada no ordenamento jurídico brasileiro, assim como a extensão de seu conceito, a CF/88, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores apresentam normas que traduzem os elementos da “segurança jurídica da posse” e da “adequação cultural”, proporcionando a sua subsunção na confecção das políticas de regularização fundiária.

Contudo, por se tratar de uma seara permeada pela discricionariedade administrativa, a análise das políticas habitacionais e suas implicações sobre a “segurança jurídica da posse” e a “adequação cultural” não poderia ser realizada sem antes mencionar a sua relação com duas teorias utilizadas no direito administrativo: a teoria da motivação dos atos administrativos e sua relação com os atos discricionários e vinculados e a teoria da proibição do comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*).

Passado esse exame, serão apresentados três importantes instrumentos de proteção possessória conferidos sob solo público, que se reputou mais conveniente sua subsunção ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá e que retratam um certo nível de vinculação: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

Feita essa exposição, o elemento da “adequação cultural” será apreciado a partir das disposições da CF/88 e do Decreto 6040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Será feita uma contextualização fática acerca do fluxo migratório dos pescadores artesanais, sua instalação nas grandes cidades costeiras do Brasil nas últimas décadas e os elementos de sua cultura, que os caracterizam no conceito jurídico de comunidades tradicionais.

A partir do Decreto 6040/2007 e de disposições da legislação do Município de Maceió, será explanado como o elemento da “adequação cultural”, especificamente no que pertine às comunidades de pescadores artesanais, inter-relaciona-se com os programas de regularização fundiária na Capital alagoana.

#### **4.1. O direito à moradia adequada no ordenamento jurídico brasileiro**

A presente seção destina-se a apresentar as principais normas brasileiras que positivaram o direito à moradia adequada e sua influência na execução das políticas urbanas habitacionais, desde a época da ditadura militar até os dias atuais, com a promulgação da CF/88 e do Estatuto da Cidade.

##### **4.1.1. As políticas habitacionais anteriores à Constituição Federal de 1988**

Até meados da década de 50, quando as cidades brasileiras passaram a receber uma grande leva de imigrantes camponeses, o Brasil era um país eminentemente agrário. Somente com o aporte desses imigrantes nas cidades, geralmente em áreas periféricas e precárias, e consequente aumento da densidade populacional urbana é que se despontou a necessidade de se implementar políticas públicas habitacionais.

Conforme relata Valença<sup>186</sup>, as primeiras políticas públicas habitacionais brasileiras foram implementadas no início da ditadura militar. É a época que surge o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1966 e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) também em 1966. Diante do

---

<sup>186</sup> VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 341 – 354, p 342 – 343.

crescimento urbano, da industrialização das cidades, da modernização no campo, o país precisava de uma solução de massa para resolver o problema da moradia. E assim foram criados os primeiros conjuntos habitacionais populares. Em grande parte, eles foram construídos nas periferias e com grandes extensões de terra vazias, fomentando a especulação imobiliária nos anos seguintes. Eles eram distantes de outros conjuntos e da cidade em si, além de carecerem de infra-estrutura e serviços. A provisão de tais conjuntos costumava se adequar ao calendário eleitoral, como decorrência de um clientelismo. Eram políticas limitadas ao “dar uma casa”, sem que a mobilidade urbana e o acesso às instituições cotidianamente freqüentadas pelas pessoas fossem consideradas.

Esse tipo de política promoveu a ocupação das periferias ao tempo em que os tradicionais centros urbanos foram abandonados pelo Poder Público e pelas classes mais abastadas. Enquanto isso, o mercado imobiliário encontrava novas localizações (inclusive periféricas), criando novos centros e ampliando a área da cidade, de forma seletiva. Até mesmo as terras públicas foram geridas por essa lógica, ocasionando uma crise urbana, onde, de um lado, tem-se um estoque imobiliário e, de outro, tem-se uma carência de infra-estrutura, habitabilidade e serviços.<sup>187</sup>

Ou seja, as cidades brasileiras cresceram orientadas por um mercado imobiliário restrito e especulativo. Segundo Raquel Rolnik, as políticas habitacionais implementadas pelo BNH e SFH foram direcionadas para a classe média financiar sua moradia e para a construção de conjuntos habitacionais pelo Poder Público nas periferias para as classes mais pobres. Havia uma flexibilidade na legislação que permitia essa distribuição de recursos<sup>188</sup>.

É diante desse cenário que surgem as reivindicações sociais por um direito à moradia: como uma “contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que, ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los - grandes contingentes de pobres migrantes”. Os movimentos populares que impulsionaram a Reforma Urbana no país surgem com essa bandeira e com

---

<sup>187</sup> VALENÇA, Márcio Moraes. *Op. Cit.*, p. 344-345.

<sup>188</sup> ROLNIK, Raquel *et al.* 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR - QUEM PLANEJA O TERRITÓRIO? ATORES, ARENAS E ESTRATÉGIAS. 2011, Rio de Janeiro. Disponível em <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>> acesso em 12 de out. 2013, p. 4.

propostas pautadas em três eixos: o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a especulação imobiliária e a democratização do processo decisório<sup>189</sup>.

Contudo, a satisfação de tais reivindicações, sobretudo numa época que antecede a Constituição Federal de 1988, esbarrava em um dos maiores pilares jurídicos brasileiro: a primazia do direito de propriedade privada.

Segundo lição de Fernandes<sup>190</sup>, o pico do crescimento das cidades brasileiras operou-se durante o governo militar, época em que a base jurídica era essencialmente civilista, de forma que o ordenamento do solo urbano foi guiado pela proteção à propriedade imobiliária individual, desconsiderando-se os direitos de posse. As leis urbanísticas e regras de zoneamento que surgiram em algumas cidades foram pautadas por uma visão elitista e por um planejamento tecnocrático que desconsideravam a realidade sócio-econômica de acesso ao solo e à moradia, mas que resultaram na valorização imobiliária da propriedade individual das classes mais abastadas.

De outra banda, o caráter quase que absoluto dado ao direito de propriedade impossibilitava que os ocupantes dos terrenos públicos ou privados, sem deter título de registro do imóvel, pudessem auferir segurança sobre a sua posse. Muitas vezes vistos como invasores, só lhes restava a alternativa de adquirir a propriedade do terreno a partir da usucapião. Entretanto, à época, havia muitos óbices à usucapião, que priorizava o proprietário e não o possuidor: o prazo de vinte anos<sup>191</sup> da ocupação pacífica e incontestada; a usucapião só era possível na modalidade individual, o que não se adequava às necessidades coletivas de regularização fundiária das favelas; o fato da usucapião só se aplicar sobre terrenos privados, quando 50% das favelas se encontram em terras públicas, também reduzia as chances dos ocupantes em adquirir a propriedade<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> ROLNIK, Raquel. *Op. Cit.*, p. 2. Percebe-se que tais reivindicações coincidem com as principais diretrizes debatidas nas conferências internacionais: a necessidade de se garantir a segurança jurídica da posse, a promoção da participação popular na gestão da cidade e a distribuição equitativa dos recursos e oportunidades do meio urbano.

<sup>190</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico – Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey e Lincoln Institute of Land Policy, 2006, p. 3-23, p. 7-9.

<sup>191</sup> Quer dizer, foi dado um lapso temporal longo para que o ocupante adquirisse a propriedade do imóvel e desde que não houvesse contestação do proprietário, o que reduzia as chances do posseiro em cumprir com os requisitos da usucapião.

<sup>192</sup> FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et. al.* **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 17-28, p.32.

A oportunidade que foi dada aos ocupantes em assegurar a sua posse, através da usucapião, ainda prestigiava a propriedade individual. Era preciso assegurar a posse com um viés coletivo. Em suma, era preciso outorgar à propriedade/posse uma função social que transcendesse o individualismo, calcando-se em fundamentos de solidariedade.

Diante desse contexto, percebe-se a importância em implementar mecanismos jurídicos voltados para a proteção da segurança jurídica da posse, enquanto elemento do direito à moradia adequada, que prestigie suas diversas formas, vislumbradas na realidade brasileira.

#### 4.1.2. A Constituição Federal de 1988 e o direito à moradia

Inovando a ordem jurídica brasileira, a CF/88 instituiu um capítulo dedicado à política urbana, absorvendo muitas das reivindicações dos movimentos sociais pela Reforma Urbana<sup>193</sup>: a regularização dos assentamentos precários foi favorecida com a usucapião especial urbana e a concessão do direito de uso; o combate à especulação imobiliária foi reconhecida com o parcelamento, utilização e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação<sup>194</sup>. A gestão democrática das cidades e a autonomia municipal constaram ao longo do texto constitucional.

Em se tratando de direito urbanístico e execução das políticas públicas habitacionais, a CF/88 distribuiu as competências material e legislativa<sup>195</sup> entre os entes

---

<sup>193</sup> FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p.55-70, p.58-59.

<sup>194</sup> Art. 182, § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>195</sup> Constituem competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I, CF) e competência suplementar dos municípios legislar sobre direito urbanístico (art. 30, I). Para evitar conflitos de

federativos. Coube à União editar leis gerais sobre a temática (é o caso do Estatuto da Cidade, por exemplo) e aos municípios regulamentarem os assuntos de interesse local (através de normas como o Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes).

A CF/88 determinou que a política de desenvolvimento urbano, a cargo do município, seria executada conforme diretrizes gerais fixadas em lei. A função social da propriedade seria delineada de acordo com exigências do Plano Diretor e que era faculdade do município exigir do proprietário do solo urbano não edificado, em consonância com lei federal e com o Plano Diretor, o aproveitamento do imóvel. Isso quer dizer que a CF/88 deixou a cargo de uma legislação futura e dos Planos Diretores a incumbência de elaborar as normas que dariam concretude à política urbana<sup>196</sup>.

Quanto às competências materiais, é de responsabilidade de todos os entes federativos promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico<sup>197</sup>. À União coube a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbanos<sup>198</sup>. A CF/88 destacou expressamente a atribuição dos municípios em organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão,

---

competência, a CF/88 estabeleceu que caberia à União a elaboração das normas gerais e aos demais entes normas que atendessem às suas peculiaridades locais. Caso inexista lei federal sobre normas gerais, os entes federados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades, de forma que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia das normas dos Estados, Distrito Federal ou municípios (art. 24, §§ 1º a 4º, art. 30, I e II).

<sup>196</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

<sup>197</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

<sup>198</sup> Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

os serviços públicos de interesse local e de proteção ao patrimônio histórico-cultural local<sup>199</sup>.

No que pese toda a regulamentação acerca da política pública urbana, a CF/88 só reconheceu expressamente a moradia (sem a adjetivação “adequada”) no rol dos direitos fundamentais, a partir da Emenda Constitucional nº 26 de 2000<sup>200</sup>, sem estabelecer os contornos de seu conceito.

Segundo Ingo Sarlet<sup>201</sup>, uma vez ausente na legislação nacional a amplitude do conceito do direito à moradia, ele deve ser buscado a partir de outros parâmetros constitucionais e em outras fontes normativas, como os documentos internacionais<sup>202</sup>. Sob esse aspecto, o Comentário Geral nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU desponta como o instrumento normativo que melhor cumpre tal mister. Apesar de não se tratar de instrumento vinculante, ratifica-se a sua utilização como vetor interpretativo para a elaboração de políticas públicas habitacionais, pois se trata de um documento que, longe de contrariar a ordem constitucional brasileira, reforça a tutela dos direitos fundamentais insculpidos na Carta de 1988<sup>203</sup>.

É de se ressaltar que o direito à moradia não se resume ao direito de propriedade e que sobre esse tem primazia jurídica. Somente a propriedade útil, quer dizer, aquela que atende a interesses existenciais e não meramente patrimoniais, é merecedora de tutela. Além disso, o direito à moradia não pode ser compreendido como mero direito individual,

---

<sup>199</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

<sup>200</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifou-se).

<sup>201</sup> SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos 20 anos da Constituição Federal de 1988. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 261 – 292, p. 270-274.

<sup>202</sup> Defende-se neste trabalho que, o instrumento jurídico que melhor define o conceito de moradia adequada é o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, destacado no capítulo anterior. Apesar de não se tratar de instrumento vinculante, ratifica-se a sua utilização como vetor interpretativo para a elaboração de políticas públicas habitacionais, pois se trata de um documento que, longe de contrariar a ordem constitucional brasileira, reforça a tutela dos direitos fundamentais insculpidos na Carta de 1988.

<sup>203</sup> Art. 5º, § 2º: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

mas inserido no espaço urbano como um todo, na perspectiva da solidariedade e do desenvolvimento sustentável<sup>204</sup>.

Para Ingo Sarlet<sup>205</sup>, pensar em direito à moradia implica na consideração de duas dimensões: negativa e positiva. Em sua dimensão negativa, quer dizer, enquanto direito de defesa, a moradia deve ser um espaço que proteja as pessoas contra as ingerências do Estado ou de terceiros, aí incluindo os despejos arbitrários e outras violações a direitos fundamentais, que lhes garanta privacidade e intimidade. Sob esse aspecto, o direito à moradia adequada seria incluído como o direito de subsistência e expressão mínima do direito à vida. Pela dimensão positiva ou prestacional, o direito à moradia estaria na “criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção de direitos, fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas”, como forma de compensar as desigualdades sociais. As duas dimensões devem estar interligadas, pois de nada adiantaria prover as comunidades de moradia em sua dimensão prestacional, se ela não estiver protegida contra ingerências arbitrárias do Estado e de particulares.

#### **4.1.3. O direito à moradia adequada e o Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade constitui um grande marco no direito urbanístico brasileiro. Pouco após a promulgação da CF/88, seu projeto inicial (nº 181/89) foi apresentado ao Senado (em 28 de junho de 1989), mas só foi sancionado em 10 de julho de 2001, através da Lei 10.257/2001. Quando aprovado, muitos de seus instrumentos já haviam sido incorporados pelas legislações municipais<sup>206</sup>.

Segundo Ermínia Maricato, o Estatuto da Cidade é insuficiente para a resolução de problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual. Porém, ele é tratado como um instrumento de grande prestígio a nível mundial, por abordar diretrizes para o planejamento urbano, regularização da propriedade informal, participação social nos

---

<sup>204</sup> SARLET, Ingo. *Op. Cit.*, p. 270-274.

<sup>205</sup> SARLET, Ingo. *Ibid.*, p. 262-278.

<sup>206</sup> BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p. 71-90, p. 80-87.

planos, orçamentos e na gestão urbana, as parcerias público-privadas, conferindo uma unidade nacional ao tratamento das cidades<sup>207</sup>.

Para Edésio Fernandes<sup>208</sup>, o Estatuto da Cidade tem quatro dimensões fundamentais: a função social e ambiental da propriedade e da cidade<sup>209</sup>, novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios<sup>210</sup>, a gestão democrática das cidades<sup>211</sup> e a regularização fundiária dos assentamentos informais<sup>212</sup>.

O Estatuto da Cidade enfatizou a importância que deve ser dada ao Plano Diretor e sua definição acerca da função social da propriedade urbana, de acordo com as características locais<sup>213</sup>.

Embora a participação popular seja cada vez mais adotada nas discussões sobre o Plano Diretor e sobre o orçamento participativo, as comunidades não costumam ser envolvidas nos debates sobre a valorização imobiliária decorrentes da ação do poder público nas obras que valorizam bens particulares e na formatação urbanística que modifica as possibilidades de uso e ocupação do solo<sup>214</sup>. A interação entre as comunidades, o Poder Público e o segmento imobiliário deve ser relevado, sobretudo diante de conflitos

---

<sup>207</sup> MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p. 5-22, p.5-6.

<sup>208</sup> FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p.55-70.

<sup>209</sup> Enquanto a Carta Mundial pelo Direito à Cidade propugna um direito à cidade, o Estatuto adjectiva esse direito, denominando-o de direito à cidades sustentáveis, definindo-o como “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2, I).

<sup>210</sup> O Estatuto prevê como uma de suas diretrizes a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2, IX) e elenca um rol de instrumentos da política urbana a ser promovido pelo município (art. 4, III). Há uma ampliação das competências municipais para regulamentar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis não utilizados, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, o Estudo de Impacto de Vizinhança, dentre outros.

<sup>211</sup> A gestão democrática das cidades, além de se constituir como uma das diretrizes da política urbana (art. 2, II), tem capítulo próprio (capítulo IV), o que só atesta a sua importância no direito à cidade.

<sup>212</sup> A regularização fundiária também foi prevista como uma das diretrizes da política urbana (art. 2, XIV) e deve ser voltada prioritariamente para as áreas ocupadas pela população de baixa renda.

<sup>213</sup> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

<sup>214</sup> FERNANDES, Edésio. *Op. Cit.*, p. 66.

na demarcação de áreas para grandes projetos urbanísticos onde há população de baixa renda.

O Estatuto da Cidade, da mesma forma que a CF/88, não definiu os contornos do direito à moradia adequada. Entretanto, positivou normas atinentes aos elementos da “segurança jurídica da posse” e “adequação cultural”.

A segurança jurídica da posse é encontrada, no Estatuto da Cidade, a partir da previsão, como diretriz geral da política urbana, da regularização fundiária e a urbanização voltadas para as localidades ocupadas por população de baixa renda:

ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10257/2001

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (...) (grifou-se)

O Estatuto da Cidade prevê a existência de importantes instrumentos de regularização fundiária, como as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) e o usucapião especial urbano<sup>215</sup>.

O regramento dispensado ao requisito “adequação cultural” foi mais incipiente. O máximo que o Estatuto da Cidade conseguiu estabelecer, em termos de tutela à cultura, foi a previsão, como diretriz geral da política urbana da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico:

ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10257/2001

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

---

<sup>215</sup> Os três primeiros instrumentos podem incidir sobre imóveis públicos, enquanto o usucapião somente é possível sob imóveis privadas, em decorrência de previsão da CF/88. Segundo o Estatuto da Cidade, (art. 4) – “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)V – institutos jurídicos e políticos: (...) f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; (...)q) regularização fundiária; (...)t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse”. A regulamentação do usucapião, adjetivado como “usucapião especial de imóvel urbano”, foi objeto de regulamentação pela seção V, do Capítulo II do Estatuto da Cidade.

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do **patrimônio cultural, histórico**, artístico, paisagístico e arqueológico. (grifou-se)

Contudo, no que pese a superficialidade do tratamento dado às comunidades tradicionais, o Estatuto da Cidade apresenta-se como um importante instrumento para as políticas urbanas, sobretudo ao colocar meios jurídicos para a promoção da regularização fundiária.

#### 4.2. A “segurança jurídica da posse”

Os doutrinadores do direito urbanístico brasileiro ressaltam a “segurança jurídica da posse” como uma importante vertente na promoção dos programas de regularização fundiária. Seguindo o raciocínio da Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada, estudiosos como Betânia Alfonsín defendem que a regularização fundiária precisa ser entendida num contexto mais amplo e que contemple, simultaneamente, a regularização jurídica dos lotes (titulação e registro), urbanização do assentamento, adequação da legislação urbanística à área e motivação dos moradores para a auto-organização, associativismo e cooperação mútua. Define-se, portanto, a regularização fundiária como<sup>216</sup>

[...] um processo conduzido em parceria pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto [...]

Dessa forma, se a existência de um título que assegure a posse ou a propriedade pode proteger as pessoas contra os despejos arbitrários, não menos verdade é que o título, por si só, não é capaz de promover a regularização fundiária dos assentamentos precários se não estiver conectado a outras políticas sociais. Essas políticas devem aliar a segurança da posse à integração socioespacial dos assentamentos precários, à geração de emprego e

---

<sup>216</sup> ALFONSÍN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel *et. al.* **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 60. Disponível em: <[http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660\\_07410\\_00023.pdf](http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07410_00023.pdf)>, acesso em 12 de setembro de 2015.

renda, à políticas de gênero<sup>217</sup>. Em outras palavras, a “segurança jurídica da posse” deve estar aliada aos demais componentes do direito à “moradia adequada”, previstos pelo Comentário nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

Caso contrário, a tendência é que, apesar da aquisição do título, as pessoas se desfaçam do imóvel e voltem a ocupar irregularmente novas áreas, que as integre socioespacialmente à cidade, em um processo cíclico. Por isso que, às vezes, mesmo sem a “segurança jurídica da posse”, as pessoas preferem permanecer em local irregular, mas que as mantenham conectadas a serviços essenciais (saúde, educação e mobilidade, por exemplo) e que possibilite seu acesso ao mercado de trabalho.<sup>218</sup>

A legislação brasileira estabelece alguns instrumentos jurídicos capazes de promover a regularização fundiária dos assentamentos precários (em geral, restritos à satisfação da “segurança jurídica da posse”). Quando localizados em imóveis públicos, em razão de sua pertinência ao caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, podem ser destacados: as Zonas Especiais de Interesse Público (ZEIS), a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

Os instrumentos de regularização fundiária não podem ser analisados tendo por base sua mera regulamentação legal, mas também as consequências da sua aplicação ou negativa pela Administração Pública. Assim, antes de apresentar tais institutos, é preciso esclarecer a natureza de suas normas, pois a sua implementação dentro das políticas urbanas envolve a discricionariedade da Administração Pública e o respeito à lealdade e boa fé imputado em seu comportamento.

A análise dos mencionados instrumentos e sua relação com as políticas públicas fundiárias devem ser feita em cooperação com algumas teorias utilizadas no direito administrativo, como a teoria da motivação dos atos administrativos e a teoria da proibição do comportamento contraditório. Trata-se de teorias que visam a impor limites à discricionariedade administrativa na gerência de seus atos, oferecendo aos cidadãos uma justificativa na fiscalização dos atos governamentais.

---

<sup>217</sup> FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel *et. al.* **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 17-28, 19-22.

<sup>218</sup> FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et. al.* **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 29-49, p. 40.

#### 4.2.1. A teoria da motivação dos atos administrativos e a distinção entre ato discricionário e ato vinculado

Ao tratar dos mecanismos de regularização fundiária, o legislador conferiu à Administração Pública uma margem de discricionariedade<sup>219</sup> para que, diante do caso concreto, o administrador pudesse adotar o instrumento jurídico que melhor alcançasse o interesse público.

A discricionariedade constitui um dever da Administração Pública e implica que o administrador busque, dentre os comportamentos previstos pela norma, aquele que atenda com maior perfeição às suas finalidades. Nem sempre a legislação estabelece um comportamento obrigatório para o gestor público. Isso porque um comportamento pré-determinado pela norma pode acarretar no enrijecimento do ato administrativo, que, diante das inúmeras situações fáticas cotidianas, necessita de uma margem de liberdade mais ampla para tomar a decisão mais adequada no caso concreto<sup>220</sup>.

É dessa forma que, na seara das políticas sobre saúde pública, fomento econômico, planejamento espacial, controle urbanístico e ambiental o Estado trabalha com “normas-objetivo” ou “normas de criação”. A finalidade é que a Administração adéque a gestão dos interesses sociais à realidade de cada momento, avaliando questões técnicas, políticas, valorativas, ponderando interesses contraditórios e os impactos das suas decisões para o futuro. Esse tipo de norma direciona os objetivos, fins e meios que a Administração deve tomar, diferenciando os atos vinculados e discricionários na medida do grau de liberdade conferida ao agente público na sua tomada de decisão. Assim, “a decisão administrativa oscila entre os pólos da plena vinculação e da plena discricionariedade”<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 48. Para o autor, a discricionariedade pode ser definida como “a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente”.

<sup>220</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.*, p. 15-35.

<sup>221</sup> KRELL, Andreas. Discricionariedade administrativa, conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial. In: **Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**. N. 8, dez. 2004, p. 177-224, p. 181 – 185. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27203>>, acesso em 02 de dez. de 2014.

Isso significa que a distinção tradicional entre atos administrativos vinculados e discricionários, presente na maioria dos manuais de direito administrativo<sup>222</sup>, encontra-se atualmente, ultrapassada. Não se pode hoje falar que um ato administrativo é totalmente vinculado ou discricionário, mas que ele congrega níveis diferenciados de vinculação e discricionariedade. Quer dizer, não se pode definir, *a priori*, que a Administração Pública tem a obrigação de adotar determinado instrumento de regularização fundiária, em virtude de sua vinculação determinada em lei. A aferição do grau de vinculação e discricionariedade do instrumento de segurança da posse somente é perceptível a partir da interpretação da norma diante da sua situação *in concreto*.

A decisão administrativa, sobretudo a pautada na discricionariedade, deve ser acompanhada pela motivação dos atos administrativos, apresentando com clareza as razões de determinada escolha, quando a lei permitia outras soluções, além da sua interação com os valores constitucionais. Se a motivação for insuficiente ou se o ato contrariar a Constituição, o Judiciário poderá intervir e exercer o controle sobre a decisão administrativa, sem lhe ser conferido o poder de escolher qual a exata decisão administrativa que deveria ser adotada. O que cabe ao Judiciário é aferir se o ato foi devidamente motivado, justificado, de acordo com a Constituição Federal e dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei<sup>223</sup>.

Diante da necessidade de regularização fundiária, a lei outorgou à Administração Pública diversos instrumentos. Alguns terão uma margem de discricionariedade menor que outros, prevalecendo a conveniência e oportunidade da Administração, dentro da margem de liberdade conferida pela lei, em escolher o instrumento que será utilizado, sempre acompanhado de motivação e em conformidade com valores constitucionais. A Administração Pública deve justificar à sociedade o porquê de determinadas áreas serem gravadas como ZEIS, e outras não, ou porque se negou a outorgar a determinada comunidade a CUEM e, em se tratando de comunidades tradicionais o TAUS. A discricionariedade serve para ajustar ao contexto fático a finalidade da lei e não para permitir o arbítrio da Administração, desconectada ao interesse público.

---

<sup>222</sup> A diferença básica tradicional prevista nos manuais de Direito Administrativo costuma relacionar os atos administrativos vinculados como aqueles atos em que a lei não deixou outra opção ao legislador a não ser seguir exatamente os seus comandos. Em se tratando de atos discricionários, a lei deixou uma margem de liberdade maior ao administrador, para, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, ajuste a aplicação da lei ao caso concreto.

<sup>223</sup> KRELL, Andreas. *Op. Cit.*, p. 199-209, 215.

#### 4.2.2. A proibição do comportamento contraditório (*nemo poteste venire contra factum proprium*) e os atos administrativos

A segunda teoria guarda relação com os instrumentos de regularização fundiária porque enlaça as condutas tomadas pelos gestores públicos a princípios constitucionais, como o da segurança jurídica, lealdade e boa fé na condução das políticas públicas.

Ela originou-se no direito civil e parte do princípio de que as pessoas não podem ser lesadas pela confiança que depositaram no comportamento de um terceiro. Apesar do princípio não ter sido veiculado expressamente em legislação brasileira, a exemplo do Código Civil de 2002 e da Constituição Federal, o fato é que ele vem sendo acolhido pela jurisprudência, como fruto de uma interpretação de princípios constitucionais, inclusive quando se trata de atos praticados pela Administração Pública<sup>224</sup>.

Também conhecida por *venire contra factum proprium*<sup>225</sup>, a teoria quer proteger aquelas pessoas que pautaram suas condutas com base na confiança de que um comportamento adotado por terceiro seria por ele mantido, mas que foi alterado com a quebra da boa-fé, causando-lhes prejuízos.

No âmbito do direito administrativo, a aplicação da teoria ainda encontra resistências, sobretudo porque, em tese, haveria uma interferência no poder-dever da Administração Pública em controlar seus atos<sup>226</sup>. Porém se por um lado, cabe à Administração Pública a autotutela de seus atos, conhecida como a “possibilidade de anular os (atos) ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independente de recursos ao Judiciário” e de “zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem

<sup>224</sup> FACCI, Lucio Picanço. A proibição de comportamento contraditório no âmbito da administração pública: a tutela da confiança nas relações jurídico-administrativas. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450652](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450652)>, acesso em 04 de setembro de 2015.

<sup>225</sup> SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório – tutela da confiança e *venire contra factum proprium***. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 119-120. Segundo o autor, “mais que contra a simples coerência, atenta o *venire contra factum proprium* à confiança despertada na outra parte, ou em terceiros, de que o sentido objetivo daquele comportamento inicial seria mantido, e não contrariado. (...) O comportamento contraditório é abusivo, no sentido de que é um comportamento que, embora aparentemente lícito, se torna *ilícito*, ou inadmissível. E isto justamente porque seu exercício, examinado em conjunto com um comportamento anterior, afigura-se contrário à confiança despertada em outrem, o que revela, no âmbito normativo, contrariedade à boa-fé objetiva”.

<sup>226</sup> SCHREIBER, Anderson. Aplicação da Teoria dos Atos Próprios aos Atos Administrativos. Tese submetida ao XXXV Congresso Nacional de Procuradores do Estado, Direito Civil: 3º Tema – Atos administrativos: a teoria dos atos próprios e a segurança jurídica. Disponível em: <[http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/005\\_063\\_Anderson\\_Schreiber\\_22072009-16h51m.pdf](http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/005_063_Anderson_Schreiber_22072009-16h51m.pdf)>, acesso em 04 de setembro de 2015, p. 1-2.

necessidade de título fornecido pelo Poder Judiciário<sup>227</sup>, por outro deve haver uma compatibilização com outros princípios, igualmente importantes no direito administrativo, como a moralidade administrativa, a lealdade e a boa fé.

Segundo tais princípios, a Administração Pública deve proceder em relação aos administrados com honestidade, “sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso (...), produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”<sup>228</sup>. A Administração também não pode se furtar à aplicação do princípio da segurança jurídica, segundo o qual a existência das normas deve nortear as condutas das pessoas, para que elas tenham conhecimento prévio, com um mínimo de certeza, das conseqüências que podem recair sobre seus atos, conferindo estabilidade entre as relações<sup>229</sup>.

Assim, os princípios da presunção da legitimidade dos atos administrativos<sup>230</sup>, da segurança jurídica, da lealdade e da boa-fé devem se conjugar para que as determinações da Administração Pública não possam “sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegá-lhes pretensões, de sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia”<sup>231</sup>.

Inicialmente, a teoria da proibição do comportamento contraditório não poderá ser chamada para revogar um ato administrativo, em razão dos princípios da presunção de legalidade desses atos e da autotutela. É preciso discriminar como o ato administrativo contrariou a moralidade, a segurança jurídica, a lealdade e a boa fé que se depositou no comportamento primário admitido pelo Poder Público.<sup>232</sup>

A adoção da teoria da proibição ao comportamento contraditório aos atos administrativos tem sido bem aceita pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. À guisa de ilustração, um processo de reintegração de posse movido pela Universidade Federal do

---

<sup>227</sup> Esse é o conceito do princípio da autotutela defendido por DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 73.

<sup>228</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.119-120.

<sup>229</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.*, p. 124.

<sup>230</sup> Esse princípio abrange dois aspectos: a presunção de verdade, que se relaciona à certeza dos fatos, e a presunção da legalidade, de onde se presume que os atos administrativos se pautaram nas normas. Daí decorrem como conseqüências a execução imediata dos atos administrativos e a sua imposição para os particulares, independente de sua concordância. Essa é a lição de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Op. Cit.*, p. 72.

<sup>231</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.*, p. 125.

<sup>232</sup> SCHREIBER, Anderson. Aplicação da Teoria dos Atos Próprios aos Atos Administrativos, p. 3-6.

Ceará (UFC) foi indeferido pela adoção da mencionada teoria. Em processo judicial anterior, o TRF5 havia determinado a demolição de um muro, localizado na propriedade da UFC, para garantir o acesso à via pública (direito de servidão), oportunidade em que a UFC reconheceu a perda superveniente do interesse de agir e conseqüente extinção do feito, não criando obstáculos à demolição do muro e ao prolongamento de via pública, que viria a assegurar o direito de passagem. Contudo, posteriormente, a UFC atua em *venire contra factum proprium* ao ajuizar a ação de reintegração de posse, desconsiderando o reconhecimento da perda do interesse de agir ventilado em processo anterior<sup>233</sup>.

No âmbito das políticas de regularização fundiária, a teoria do *venire contra factum proprium* tem sua relevância, na medida em que os atos administrativos sofrem influência política, que alteram decisões já tomadas pelo Estado. Não raras vezes, as comunidades locais pautam suas condutas com base na confiança de que uma postura anterior da Administração Pública seria mantida, mas que foi alterada desarrazoadamente sem observância dos princípios da lealdade e da boa fé. A partir da teoria da proibição do comportamento contraditório, as comunidades podem reivindicar a adoção das medidas anteriores e que foram reavaliadas em seu malefício.

Mencionada teoria relaciona-se com a teoria da motivação dos atos administrativos, uma vez que a mudança de posicionamento da Administração Pública necessita ser fundamentada, de forma que a ausência de justificativa reforça o pleito das comunidades quanto à implementação dos mecanismos de regularização fundiária, determinados anteriormente pelo Estado, inclusive com provocação ao Judiciário.

#### **4.2.3. Instrumentos jurídicos de regularização fundiária**

Os instrumentos de regularização fundiária apresentados a seguir relacionam-se ao aproveitamento de terras públicas a favor de comunidades que delas se utilizam para a satisfação do direito à moradia adequada. Tais mecanismos jurídicos seguem o espírito dos informes da Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada, no sentido de conferir a segurança jurídica da posse em suas diversas formas, que não a propriedade privada. São

---

<sup>233</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Apelação em reexame necessário 14940/CE. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator: Desembargador Federal Manuel Maia (Convocado). Recife, 11 de abril de 2013. Disponível em: < <https://www.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>>, acesso em 03 de setembro de 2015.

instrumentos que atentam para as diversas formas de posse sobre imóveis públicos, inclusive sob a forma coletiva, e que, diante das circunstâncias do caso concreto, vão oscilar a sua força normativa para níveis de vinculação e discricionariedade.

Não é demais reforçar que tais instrumentos não podem ser considerados totalmente discricionários ou vinculados, como faz parecer a literalidade das normas. O contexto fático do caso concreto, a forma como as comunidades exercem a posse sobre o território, os interesses jurídicos em conflito, tudo isso constituem fatores a serem considerados na escolha do mecanismo de regularização fundiária que melhor satisfaça o interesse público *in concreto*, devendo tal escolha ser precedida de necessária motivação e observância dos princípios de lealdade, confiança, segurança jurídica e boa fé.

#### **4.2.3.1. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

As ZEIS constituem-se em uma área da cidade, em que, reconhecendo o processo histórico de produção social e cultural dos assentamentos irregulares, intenta-se promover um regime urbanístico adequado àquela região, reservando-a para a moradia da população de baixa renda. Quando a ZEIS é utilizada em processos de regularização fundiária, ela garante parte do território para a moradia da população mais vulnerável, impedindo que o mercado imobiliário se aproprie das intervenções urbanísticas feitas na área. Há uma vinculação do espaço a uma finalidade social e um aumento na segurança da posse do morador<sup>234</sup>.

De acordo com a Relatoria da ONU para a Moradia Adequada<sup>235</sup>, a instituição de zonas bem localizadas para a habitação de comunidades de baixa renda obedece à função social da propriedade, constituindo-se em uma das orientações operacionais para que o Estado consiga implementar o direito à moradia adequada.

---

<sup>234</sup> ALFONSÍN, Betânia. *Op. Cit.*, p. 62-65.

<sup>235</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, 13º período de seções, 18 de dezembro de 2009, p. 21, §85º e Draft for Consultation – Recommendations on Security of Tenure for the Urban Poor, 30 de setembro de 2013, p. 18, §64.

A regulamentação das ZEIS ficou a cargo da legislação municipal<sup>236</sup>. Por se tratar de “normas-objetivo” ou “normas de criação”, tanto a escolha das áreas a serem gravadas como ZEIS quanto à instituição efetiva das zonas passam por um crivo de discricionariedade das Administrações municipais. A vinculação desponta quando a escolha de tais zonas precisa passar por um processo de participação popular<sup>237</sup>, assim como na destinação à moradia de comunidades de baixa renda.

O Plano Diretor da Cidade de Maceió conceituou as ZEIS como as áreas públicas ou privadas, prioritárias no atendimento a programas e projetos habitacionais e destinadas a segmentos da população em situação de vulnerabilidade social<sup>238</sup>. São divididas em ZEIS 1, “constituídas nos locais já ocupados” por segmentos da população vulnerável<sup>239</sup> (art. 104), e em ZEIS 2, quando se constituir em áreas vazias ou subutilizadas destinadas prioritariamente à promoção da habitação de interesse social, especialmente para reassentamento da população residente em situação de risco<sup>240</sup> (art. 105).

---

<sup>236</sup> ALFONSÍN, Betânia. *Op. Cit.*, p. 62.

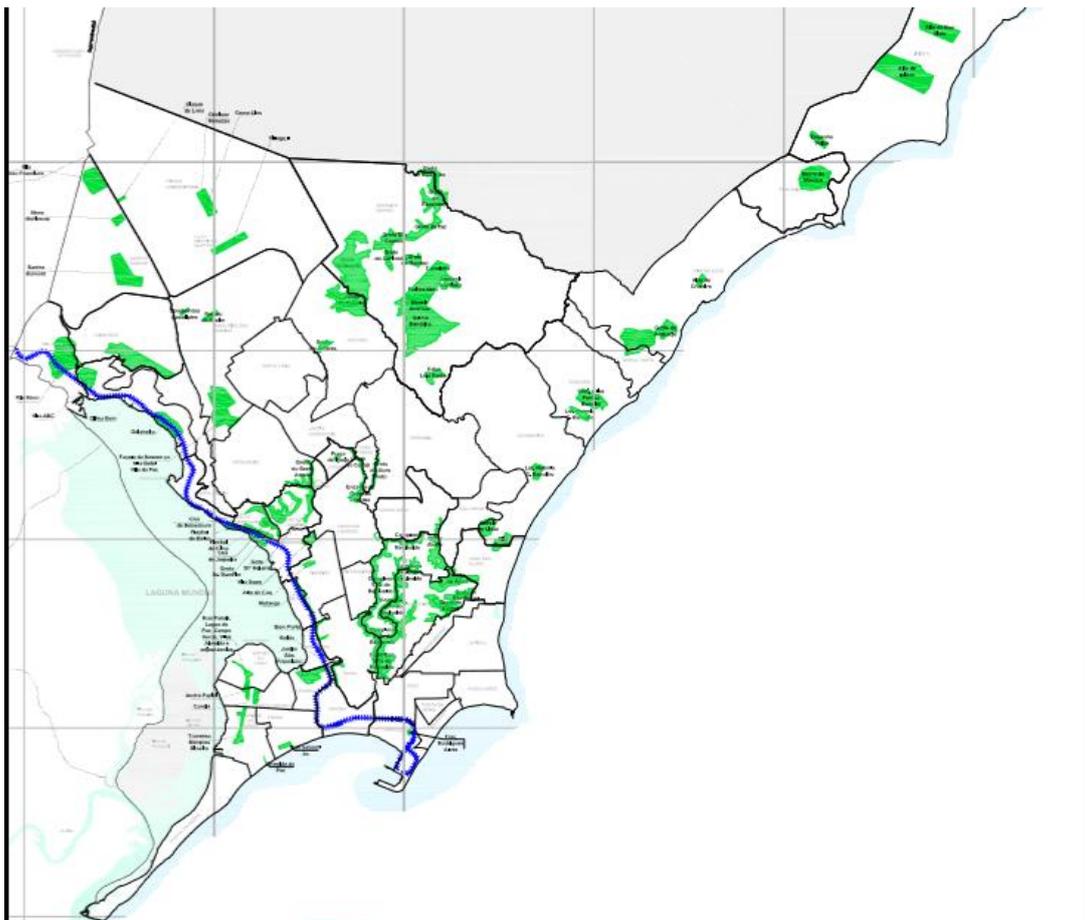
<sup>237</sup> O Estatuto da Cidade, ao prever, no rol do art. 4º, a instituição de ZEIS, assegura expressamente a participação popular. “Art. 4º, § 3º - § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”. Além disso, por ser prevista nos Planos Diretores, o Estatuto determina a garantia da participação popular. Art. 40, § 4º - “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

<sup>238</sup> Art. 103. “Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são as áreas públicas ou privadas, destinadas a segmentos da população em situação de vulnerabilidade social, caracterizadas no artigo 96 desta Lei, prioritárias no atendimento a programas e projetos habitacionais”.

<sup>239</sup> Art. 104. “Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) serão constituídas nos locais já ocupados por segmentos da população mencionados nos incisos I e II do artigo 96 desta Lei, caracterizados como assentamentos precários”.

<sup>240</sup> Art. 105. “Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são as áreas vazias ou subutilizadas, destinadas prioritariamente à promoção da habitação de interesse social, especialmente para reassentamento da população residente em situação de risco”.

Figura 13 - Zonas Especiais de Interesse Social do Município de Maceió



Fonte: Plano Diretor de Maceió (Mapa 5), com adaptações

A partir do mapa que posiciona as ZEIS do Município de Maceió, percebe-se que há uma concentração dessas zonas especiais (área em verde) nas grotas, na parte alta da cidade, onde foi construída a maior parte dos conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda e às margens da Lagoa Mundaú.

Aproximando-se o mapa para a região mais central da cidade, visualiza-se a demarcação de várias grotas, em especial a área do “Vale do Reginaldo”, como ZEIS. A localização das ZEIS obedece àquela disposição sócio-territorial de Maceió analisada no primeiro capítulo deste trabalho.



para cada uma das áreas, a fim de que se promova a sua demarcação definitiva. Ocorre que a Prefeitura de Maceió não dispunha de recursos humanos e financeiros para operacionalizar o Plano de Ordenação dos territórios, ao passo que as instituições que poderiam liberar verbas para esse fim exigem a prévia demarcação das áreas. Esse impasse vem prejudicando a segurança jurídica da posse em favor daqueles assentamentos precários já consolidados nas áreas de ZEIS 1<sup>242</sup>.

Por outro lado, se as ZEIS 1 configuram-se como territórios populares, ressaltando uma obrigação vinculada da Administração Municipal em promover nessas regiões programas de regularização fundiária, falta à legislação demarcar as ZEIS 2<sup>243</sup>:

(...) Um outro aspecto a mencionar é que as ZEIS 1, aquelas que têm uma localização definida no território da cidade, estão todas em áreas já apropriadas por populações situadas entre a miséria extrema ou com baixas rendas, portanto reforçando esses lugares como territórios populares. As ZEIS 2 que poderiam reverter este ideário, por exemplo ao serem demarcadas em territórios nos quais não se assentam tradicionalmente os grupos populares ou ainda estão sob grande pressão imobiliária que têm reforçado uma lógica de relocação de populações mais pobres, não estão apontadas em nenhuma parte do território, só conceituadas no texto da lei. Por exemplo, as ZEIS 2 (áreas vazias) não ainda foram definidas a não ser referenciadas como potenciais aquelas que estiverem em torno de ZEIS 1. (...)

Outra crítica que se faz para justificar o insucesso das ZEIS é o fato das regiões gravadas em verde, segundo os mapas destacados acima, não serem precisas. Constituindo-se em meras “manchas mapeadas”, as áreas a que se pretendeu conferir a natureza de ZEIS 1 demandam a demarcação por coordenadas geográficas e exatidão de seus perímetros<sup>244</sup>.

Todavia, no que pese as incongruências levantadas, a área então ocupada pela Vila dos Pescadores subsumia-se ao conceito jurídico de ZEIS 1 e no seu entorno havia uma área mapeada como ZEIS – a Travessa Rodrigues Alves. Tais aspectos serão analisados no próximo capítulo, como um dos instrumentos passíveis em promover a regularização fundiária da comunidade.

---

<sup>242</sup> LINS, Regina Dulce Barbosa. *Op. Cit.*, p. 23 - 24.

<sup>243</sup> LINS, Regina Dulce Barbosa. *Ibid.*, p. 24.

<sup>244</sup> LINS, Regina Dulce Barbosa. *Ibid.*, p. 24-25.

#### 4.2.3.2. A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

A CUEM se apresenta como um instrumento de regularização fundiária com maior grau de vinculação do ato administrativo quando comparada aos demais. Regulamentada pela Medida Provisória (MP) 2.220/2001<sup>245</sup>, a CUEM pode ser deferida nas modalidades individual e coletiva. Segundo a literalidade da MP 2220/01:

##### MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/01

Art. 1o Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (...)

Art. 2o Nos imóveis de que trata o art. 1o, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A partir do comando legal, percebe-se que a CUEM possui requisitos objetivos relacionados aos possíveis concessionários, com alto grau de vinculação: a posse do terreno público urbano de até 250 m<sup>2</sup> deve ser de pelo menos 5 anos, até a data de 30.06.2001, de forma ininterrupta e sem oposição; o uso a ser dado ao imóvel deve ser necessariamente a moradia do indivíduo ou da sua família; o concessionário não pode ser proprietário ou concessionário de qualquer imóvel urbano ou rural; e, em se tratando a CUEM coletiva, somente poderão ser beneficiários quem se enquadrar no conceito de população de baixa renda (conceito vago e indeterminado que precisará ser interpretado e motivado pela Administração).

Uma vez cumpridos tais requisitos, o cidadão ou a coletividade de baixa renda terão direito à CUEM. Aqui, a norma estabeleceu um comando com uma carga de vinculação alta, pois determinou que a Administração outorgasse à CUEM a quem satisfizesse os requisitos elencados pela MP 2.220/01.

---

<sup>245</sup> Cumpre destacar que à época da publicação da MP 2.220/01, a CF/88 não exigia a conversão das Medidas Provisórias em Lei para que sua eficácia normativa perdurasse no tempo.

A própria MP 2.220/01 dispõe as hipóteses em que a CUEM pode ser dispensada<sup>246</sup> e em que se faculta ao Poder Público assegurá-la em outro local<sup>247</sup>. Fora dessas situações o Poder Público não poderá negar a CUEM.

Entretanto, as hipóteses que facultam ao Poder Público o reassentamento dos possíveis beneficiários da CUEM, praticamente exaurem as chances das comunidades em permanecerem em seus locais tradicionais de moradia. Isso porque, tais situações são justamente aquelas vislumbradas no contexto dos deslocamentos forçados.

Ou seja, um instrumento que nasceu com uma força majoritariamente vinculante, propenso a determinar que o Poder Público deva promover a regularização fundiária nos locais já habitados por indivíduos e por coletividades em vulnerabilidade social, traça regras que autorizam o reassentamento dos beneficiários na maior parte das situações ensejadoras dos despejos forçados, transmutando-se em mecanismo jurídico com peso discricionário. Com isso, permite-se que haja um juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública na outorga/denegação da CUEM, o que não dispensa a motivação do ato administrativo.

Assim, ao tempo em que enaltece a CUEM como mecanismo de “segurança jurídica da posse”, a Relatoria da ONU para a Moradia Adequada o critica, por não ser capaz de promover a regularização fundiária dos assentamentos precários no contexto dos deslocamentos forçados.<sup>248</sup>

A CUEM pode ser outorgada pela via administrativa ou judicial e em todo caso, uma vez concedida, deverá ser registrada em Cartório de Imóveis<sup>249</sup>. O requerimento pela

---

<sup>246</sup> Art. 4º “No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local”.

<sup>247</sup> Art. 5º “É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação”.

<sup>248</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, 13º período de seções, 18 de dezembro de 2009, p. 21, §85º

<sup>249</sup> Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. § 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo. § 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família. § 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia

via administrativa busca evitar congestionamento do Judiciário e, uma vez solicitada pelo indivíduo, a Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para apreciar o pedido. Transcorrido esse prazo sem manifestação do Poder Público ou denegando-se o pedido, o interessado poderá pleitear a CUEM judicialmente.

Aqui reside a importância da motivação do ato administrativo que denegar a CUEM. É insuficiente que a decisão indefira o pedido com a mera citação de um dos dispositivos legais que autorizam ou facultam a negativa. É preciso que se esclareça sobre as razões que levaram à solução adotada, que se detalhe o motivo de negar a CUEM. A decisão precisa justificar porque a negativa da CUEM é a solução mais adequada que a norma oferece naquele caso específico, sobretudo porque se trata de norma permeada por mandamentos que se aproximam mais da vinculação do ato administrativo do que da discricionariedade.

#### **4.2.3.3. – Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)**

O TAUS é um recente instrumento de regularização fundiária, proclamado pela Portaria nº 89/2010 da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e destinado exclusivamente para as comunidades tradicionais que ocupem determinadas áreas da União. O instrumento complementa a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instaurada com o Decreto 6040/2007<sup>250</sup>, porque intenta garantir os territórios tradicionalmente ocupados pelas respectivas comunidades, aliando o direito das mesmas em se reproduzir física, cultural e economicamente, a partir do território, com o desenvolvimento sustentável.

De acordo com a mencionada Portaria,

**PORTARIA Nº 89/2010 DA SPU**

Art. 2º. O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS poderá ser outorgado a comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem as seguintes áreas da União: I - áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais; II - mar territorial, III - áreas de praia marítima ou fluvial federais; IV - ilhas situadas em faixa de fronteira; V - acrescidos de marinha e marginais de rio federais; VI - terrenos de marinha e marginais presumidos.

---

será declarada pelo juiz, mediante sentença. § 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

<sup>250</sup> A PNPCT e o Decreto 6040/2007 serão abordados no tópico 3.3.2.

Art. 4º (...) §1º É vedada a outorga da Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União, não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda.

§2º Para a obtenção da autorização de uso, individual ou coletiva, o interessado ou sua entidade representativa deverá comprovar a posse tradicional da área da União e a utilização sustentável dos recursos naturais, por qualquer meio de prova admitida em direito. (...)

Art. 5º, Parágrafo único: O Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS é para o uso exclusivo da unidade familiar ou comunidade tradicional, transferível apenas por sucessão, sendo vedada sua transferência para terceiros.

Diferentemente dos outros instrumentos de regularização fundiária, o TAUS é restrito às comunidades tradicionais e disciplinado com normas de densidade normativa que se aproxima mais da natureza discricionária que vinculada, quando se trata da Administração Pública o conceder aos possíveis beneficiários.

Ao instituir tais normas, a SPU aproximou o direito à moradia das comunidades tradicionais ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, demonstrando a compatibilidade jurídica e em abstrato de ambos os direitos, solidificando a recomendação da Relatoria da ONU<sup>251</sup> no mesmo sentido.

Para ser beneficiária, a comunidade tradicional deve cumprir requisitos objetivamente determinados: exercer a posse sobre áreas específicas da União com utilização sustentável dos recursos naturais. Além disso, o imóvel só poderá ser gravado com o TAUS se a finalidade for garantir a continuidade do modo de vida tradicional, proibindo-se o exercício de atividades que não se relacionem com o estilo de vida das comunidades. Graças à sua destinação específica, ele não poderá ser transferido para terceiros, mas somente através da sucessão. Sob esse aspecto, ele se aproxima da natureza vinculada do ato administrativo.

No que pese se tratar de um recente instrumento de segurança jurídica da posse, algumas comunidades tradicionais já foram agraciadas com o TAUS, graças à atuação do MPF junto à SPU. A título de exemplificação, tem-se os casos das comunidades ribeirinhas

---

<sup>251</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Draft for Consultation – Recommendations on Security of Tenure for the Urban Poor, 30 de setembro de 2013, p. 20-21, § 68-72.

do Paraguai-Mirim e da Barra de São Lourenço, ambas localizadas no Mato Grosso do Sul e beneficiárias do TAUS em sua modalidade coletiva<sup>252</sup>.

Assim, mesmo com a margem de liberdade concedida pela norma ao administrador público avaliar a conveniência e oportunidade em conferir o TAUS às comunidades tradicionais, sua negativa ou a autorização deve vir necessariamente acompanhada de motivação justificável e orientada pelos valores axiológicos da Constituição.

#### **4.2.3.4. Síntese dos instrumentos de regularização fundiária**

A partir da descrição desses três elementos de regularização fundiária, percebe-se que se exala uma preocupação social em conferir às comunidades em situação de vulnerabilidade, uma garantia maior de segurança da posse. Ao reconhecer sua hipossuficiência dentro da sociedade, tais mecanismos apresentam condições materiais para que as desigualdades no acesso à moradia possam ser superadas.

Tais instrumentos privilegiam a segurança jurídica da posse nos locais já utilizados pela população de baixa renda para a sua moradia. Assim, a norma elegeu como regra a permanência dessas coletividades nos espaços em que se assentaram. A transferência de tais grupos, seguindo o enunciado do Comentário nº 07 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, só pode ocorrer como exceção e dentro da margem de liberdade conferida pela norma.

De acordo com o examinado, os instrumentos jurídicos aptos a promover a segurança da posse sob imóveis públicos guarda estreita relação com a teoria da motivação dos atos administrativos e sua gradação entre os níveis de discricionariedade e vinculação.

Em todos eles, observou-se que subsiste uma obrigação predominantemente vinculada em motivar o ato administrativo que concede ou denega o título, assim como uma série de requisitos opostos aos concessionários para que se beneficiem e permaneçam com o título. Dessa forma, pode-se apresentar o seguinte quadro esquemático, distribuindo

---

<sup>252</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Assessoria de Comunicação da Seccional do Mato Grosso do Sul. MPF/MS: ribeirinhos têm garantida permanência em áreas tradicionais do Pantanal. 17 de julho de 2012. Disponível em: < <http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/noticias/2012/07/mpf-ms-ribeirinhos-tem-garantida-permanencia-em-areas-tradicionais>>, acesso em 16 de fevereiro de 2016.

a carga de vinculação e discricionariedade presente nos instrumentos de regularização fundiária:

	DESTINATÁRIO	POSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA <sup>253</sup>
ZEIS	População de baixa renda	<p><b>Discricionariedade:</b> definição das áreas gravadas como ZEIS e o momento de sua implementação.</p> <p><b>Vinculação:</b> garantia da participação popular no processo de definição das ZEIS e vinculação da área à moradia social. No caso de Maceió, as áreas já ocupadas pela população de baixa renda, por se constituírem em ZEIS 1, devem ser voltar para programas de habitação de interesse social.</p>
CUEM	Indivíduos e coletividade que preencherem os requisitos do art. 1º e 2º, respectivamente, da MP 2220/01	<p><b>Discricionariedade:</b> outorgar da CUEM em outro local nos casos da ocupação ser exercida sobre áreas de uso comum do povo; destinadas a projeto de urbanização; de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; reservada à construção de represas e obras congêneres; ou situada em via de comunicação.</p> <p><b>Vinculação:</b> A CUEM deve ser concedida quando o indivíduo/coletividade preencherem os requisitos - posse ininterrupta e sem oposição de imóvel de até 250 m<sup>2</sup> por cinco anos até 30.06.2001, para a sua moradia ou de sua família. Em se tratando de coletividade, deve ser ela de baixa renda. Os concessionários não podem ser proprietários ou concessionários de outro imóvel. A CUEM deve ser denegada quando o local ocupado acarretar risco à saúde ou à vida das pessoas, garantindo a elas reassentamento em outros locais.</p>
TAUS	Comunidades tradicionais	<p><b>Discricionariedade:</b> outorga do TAUS.</p> <p><b>Vinculação:</b> O TAUS só poderá ser concedido a favor unidade familiar ou comunidade tradicional e se opera apenas sobre determinados bens federais - áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais; mar territorial; áreas de praia marítima ou fluvial federais; ilhas situadas em faixa de fronteira; acrescidos de marinha e marginais de rio federais; terrenos de marinha e marginais presumidos. Em nenhuma hipótese pode ser concedido para formas de exploração ou ocupação não caracterizadas como atividades tradicionais para fins de subsistência e geração de renda do agrupamento familiar ou comunitário.</p>

Uma vez discriminada a forma com que o direito brasileiro positivou a “segurança jurídica da posse”, passa-se a analisar o elemento da “adequação cultural”.

<sup>253</sup> Apenas para fins esquemáticos, suprimiu-se, na tabela, o alerta quanto à gradação da vinculação e discricionariedade dos atos administrativos.

### 4.3. A “adequação cultural”

A presença do elemento da “adequação cultural” pode ser percebida no ordenamento jurídico brasileiro a partir da CF/88 e a proteção conferida ao patrimônio cultural, aí se incluindo a democratização de seu acesso, a valorização da diversidade étnica e regional<sup>254</sup> e a garantia da posse sobre os territórios tradicionalmente ocupados por populações indígenas<sup>255</sup> e quilombolas<sup>256</sup>.

Para Daniel Sarmiento<sup>257</sup>, essa previsão constitucional se constitui não apenas em um meio para a garantia da moradia, mas em um elo que une o grupo, que mantém a sua identidade cultural – suas tradições, costumes e valores socialmente compartilhados. Apartados da terra, a identidade coletiva se desmorona, o grupo tende a desaparecer, prejudica-se a transmissão do conhecimento tradicional para as futuras gerações. Por isso, a importância em resguardar o direito à moradia nesses territórios. Do contrário, estar-se-ia diante não apenas do risco de extinção dessas comunidades, mas também da perda de um patrimônio histórico e cultural pertencente a todos os brasileiros.

---

<sup>254</sup> Art. 216. “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico “(...)”.

<sup>255</sup> Art. 231, § 2º “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (...) § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé”.

<sup>256</sup> Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

<sup>257</sup> SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. In: DUPRAT, Déborah. **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. Manaus, UEA, 2007. P. 77 – 103, p. 82-85. Disponível em: <

Ao abordar os deslocamentos forçados sofridos por comunidades tradicionais, Baldi<sup>258</sup> defende que subsiste um interesse mercadológico sobre suas terras, envolvendo um processo de intimidação e violência, às vezes com o argumento de necessidade de preservação ambiental que não comporta a presença humana naquelas áreas. Entretanto, por trás desse discurso está a preservação de determinadas regiões privilegiadas para fins de mercado, ao tempo em que as comunidades tradicionais são remanejadas para outra área, que geralmente impossibilita a continuidade de seu *modus vivendi*.

De toda a sorte, o capítulo constitucional da política urbana não atentou para a existência de uma pluriculturalidade presente nas cidades, nem os dispositivos que tutelam a cultura, no que pese a valorização da diversidade étnica e regional, sobreleva a sua importância na consecução das políticas públicas urbanas. A CF/88 avança em termos de políticas urbanas, concede maior autonomia aos municípios, ressalta o papel da participação popular, mas não enfatiza de forma expressa a questão da diversidade cultural como um elemento necessário para a composição das políticas urbanas. Tais políticas, aparentemente, são direcionadas para o público em geral sem que se considerem as peculiaridades de determinados grupos culturais, dificultando uma interpretação que promova mais facilmente o direito à moradia e à cidade.

Entretanto, afirmar que a CF/88 não promove o requisito da adequação cultural, enquanto elemento do direito à moradia adequada, em suas políticas urbanas é referenciar a Carta Maior brasileira de forma superficial, desconsiderando a necessidade de uma interpretação sistemática. Se a CF/88 valoriza a proteção ao patrimônio cultural e a falta de adequação cultural impossibilita a promoção do direito à moradia, fulminando o propósito das políticas urbanas habitacionais, então uma interpretação que se faz da Carta Maior não pode prejudicar as identidades culturais e sua interação com as políticas públicas urbanas.

Apesar da inovação constitucional em resguardar o direito de moradia das comunidades indígenas e remanescentes de quilombolas nos territórios tradicionalmente ocupados, a CF/88 não estendeu expressamente esse direito a outros povos tradicionais e que igualmente têm na terra o elo de sua identidade cultural de grupo, como é o caso dos pescadores artesanais.

---

<sup>258</sup> BALDI, César Augusto. Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio. **Revisitando o Instituto da Desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. P. 273 – 315.

Contudo, a legislação infraconstitucional cuidou em prever meios para a garantia dos territórios das comunidades culturais como um todo, conforme descrição a seguir. Antes, porém, faz-se necessário apresentar algumas características das comunidades de pescadores artesanais e sua interação com o meio urbano.

#### **4.3.1. As comunidades tradicionais de pescadores artesanais e sua interação com o urbano**

As comunidades de pescadores tradicionais começaram a ser estudadas cientificamente no Brasil a partir da década de 70<sup>259</sup>. Até então, os estudos concentravam-se na pesca empresarial e, quando se começou a pesquisar a pesca artesanal, focavam-se nos aspectos biológicos, desconsiderando-se seus traços sociais, econômicos e culturais. As primeiras pesquisas indicavam que as comunidades pesqueiras eram folclóricas e idílicas, que tinham uma vida pacata e isolada, alheia aos processos econômicos e que deveriam ser beneficiários de programas gerais da assistência social. A falta de dados sobre essas comunidades, dada a carência de pesquisas e monitoramento, não lhes dava visibilidade perante o Poder Público, de forma que os recursos e programas de fomento direcionavam-se para a pesca empresarial<sup>260</sup>.

As primeiras pesquisas apontavam que as comunidades pesqueiras tinham uma homogeneidade social e tradição. Mas, ao longo dos anos, os estudos vão mostrar que essas comunidades têm peculiaridades regionais, influenciadas pelo clima, pelo ambiente de pesca, pelas técnicas tradicionais de pesca, pelo acesso à tecnologia, dentre outros fatores.<sup>261</sup>

Segundo Diegues<sup>262</sup>, em linhas gerais, a tradição das comunidades de pescadores artesanais pode ser assim definida :

---

<sup>259</sup> DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Anna. **Povos e Mares: Leituras em sócio-antropologia marítima**. São Paulo: NUPAUB –USP, 1995, p. 28.

<sup>260</sup> VASCONCELLOS, Marcelo et. al. Alguns aspectos relevantes relacionados à pesca artesanal costeira nacional. Disponível em : [nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/FSEAPRelatorio.pdf&ei=nY3bVeT1EIJLevirtPgN&usg=AFQjCNEdL81ESMyTzGLRKWLnp\\_OVaAO5g](http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/FSEAPRelatorio.pdf&ei=nY3bVeT1EIJLevirtPgN&usg=AFQjCNEdL81ESMyTzGLRKWLnp_OVaAO5g) , acesso em 20.07.2015, p. 1-3.

<sup>261</sup> VASCONCELLOS, Marcelo et. a, *Op. Cit.*, p. 22-26.

<sup>262</sup> DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Anna, *Op. Cit.*, p.35.

[...] o domínio de um conjunto de conhecimentos e técnicas que permitem ao pescador se reproduzir enquanto tal. Esse controle da “arte da pesca” se aprende com “os mais velhos” e com a experiência. Com eles se aprende também a representação simbólica do mundo natural que se traduz pelo “respeito” às leis que regem o mar e seus recursos (Ribeiro Neto, 1998). Esse saber-fazer se cristaliza na figura do “mestre” depositário dos “segredos” do mar, das técnicas tradicionais de localização dos cardumes. [...]

Ainda segundo o mesmo estudioso, as comunidades de pescadores artesanais têm como características: trabalho feito por pequenos grupos, mas não necessariamente o grupo familiar; baixa produção; divisão social do trabalho; pesca como principal fonte de renda; distribuição do excedente da produção em porções não igualitárias; propriedade dos instrumentos de trabalho; interação com a tecnologia; comercialização do pescado através de um intermediário e o saber fazer baseado na experiência<sup>263</sup>.

Tais características são encontradas na caracterização feita pelo ICS da UFAL sobre a Vila dos Pescadores de Jaraguá, conforme exposição no capítulo primeiro do presente trabalho.

A essência da pesca artesanal está no conjunto de conhecimentos sobre o meio ambiente, sobre as condições das marés, sobre o manejo dos instrumentos de pesca, passados pelas gerações. Porém, nos últimos anos, essas comunidades vêm sofrendo com a expansão da propriedade privada e empreendimentos ligados ao turismo, como hotéis e condomínios de luxo. Percebe-se uma crescente especulação imobiliária, degradação ambiental e urbanização nas praias tradicionalmente ocupadas pelos pescadores<sup>264</sup>.

A expansão turística, aliada à especulação imobiliária, à pesca predatória e à instituição de áreas ambientalmente protegidas nos territórios ocupados pelas comunidades pesqueiras são fatores que impossibilitam a continuidade do seu modo de vida tradicional, fomentando sua migração para cidades maiores. Os sistemas de apropriação comum dos recursos naturais e a qualidade de posseiros sem títulos foram desconsiderados no processo de desapropriação dos territórios tradicionais. No Nordeste, e aí se enfatiza a condição do Estado de Alagoas, a expansão da monocultura da cana-de-açúcar pela zona costeira, descendo até as praias, lagunas e mangues<sup>265</sup> e a construção de rodovias, a exemplo da BR-

---

<sup>263</sup> DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Anna, *Ibid.*, p.35.

<sup>264</sup> DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Anna, *Ibid.*, p.63, 97, 201.

<sup>265</sup> DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Anna, *Ibid.*, p.220.

101, ligando os maiores centros urbanos às praias mais distantes, também foram fatores que contribuíram para o êxodo dos pescadores para as grandes cidades<sup>266</sup>.

Em trabalho sobre a cultura do pescador em Alagoas, Nancy Melo<sup>267</sup> já alertava, na década de 80, o risco de desaparecimento das comunidades pesqueiras tradicionais no Estado. Novos processos de industrialização da pesca, escassez de madeira para a confecção das embarcações e acessórios, motivada pela monocultura da cana-de-açúcar seriam fatores que colaborariam para a extinção dessas comunidades.

Não é incomum constatar nas grandes cidades brasileiras, a exemplo de Maceió, a existência de comunidades pesqueiras em situação de pobreza nas regiões lacustres e litorâneas, como fruto desse processo migratório. Os pescadores migrantes não tiveram opção a não ser se alojar nos assentamentos precários das cidades costeiras. Com isso, precisaram abandonar as atividades agrícolas e extrativistas que desenvolviam em seu habitat original, o que resultou em um aumento do custo de vida nas cidades. Instalados nas periferias, muitos pescadores se viram longe de seu local de trabalho, comprometendo suas características culturais e desestimulando a transmissão do conhecimento tradicional para a sua prole<sup>268</sup>.

Além da fragilidade quanto ao requisito da adequação cultural, o movimento migratório dos pescadores de suas cidades natais para os assentamentos vulneráveis dos grandes centros urbanos, induziu à precariedade de outros elementos do direito à moradia adequada – os custos suportáveis, em razão do aumento dos gastos para a manutenção da vida urbana, e a habitabilidade.

#### **4.3.2. A Política de proteção às comunidades tradicionais no Brasil e sua interação com as comunidades de pescadores artesanais**

Costuma-se proclamar como marco legislativo brasileiro de proteção às comunidades tradicionais o Decreto 6040/2007, que instituiu a Política Nacional de

---

<sup>266</sup> VASCONCELLOS, Marcelo et. a, *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>267</sup> MELLO, Nacy Márcia de Barros. **A cultura do pescador em Alagoas**. Maceió: Deptº de Assuntos Culturais – SEC, 1984, p. 20-21.

<sup>268</sup> VASCONCELLOS, Marcelo et. a, *Ibid.*, p. 34.

Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), trazendo importantes conceitos a subsidiar a promoção das políticas públicas.

Ao definir povos e comunidades tradicionais<sup>269</sup>, a norma utilizou-se de um conceito amplo para abarcar diversos agrupamentos culturais, que tem no território ocupado e no uso de seus recursos naturais a condição de sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, cujos conhecimentos são transmitidos pela tradição. A autodefinição do agrupamento, enquanto povo ou comunidade tradicional, também se constitui em requisito para seu reconhecimento enquanto tal.

Sem estabelecer um rol taxativo, o Decreto 6040/2007 permitiu que ribeirinhos, ciganos, comunidades extrativistas, pescadores artesanais, dentre outros, fossem inseridos no conceito jurídico de povos e comunidades tradicionais e se beneficiassem das políticas públicas direcionadas a esse segmento. Dessa forma, a partir dos dados colhidos no procedimento nº 01403.000171/2010-49 do IPHAN e no estudo feito pelo ICS/UFAL, pode-se concluir que a Vila dos Pescadores de Jaraguá subsume-se ao conceito jurídico de comunidades tradicionais.

O Decreto de 13 de julho de 2006, que altera alguns aspectos da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, determinou que certos segmentos culturais teriam representatividade, inclusive com direito à voto, na mencionada Comissão<sup>270</sup>. Dentre os segmentos, os pescadores foram agraciados com um

---

<sup>269</sup> Segundo expressa dicção do art. 3º, I, define-se povos e comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

<sup>270</sup> Art. 4º, Decreto de 13 de julho de 2006: A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais será composta por quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representantes de organizações não-governamentais, os quais terão direito a voz e voto, a seguir indicados: I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, titular e suplente; II - Ministério do Meio Ambiente, titular e suplente; III - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, titular e suplente; IV - Ministério do Desenvolvimento Agrário, titular e suplente; V - Ministério da Cultura, titular e suplente; VI - Ministério da Educação, titular e suplente; VII - Ministério do Trabalho, titular e suplente; VIII - Ministério da Ciência e Tecnologia, titular, e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, suplente; IX - Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, titular e suplente; X - **Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República**, titular e suplente; XI - Fundação Cultural Palmares, titular e suplente; XII - Fundação Nacional do Índio - FUNAI, titular e suplente; XIII - Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, titular e suplente; XIV - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, titular e suplente; XV - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, titular e suplente; XVI - Associação de Mulheres Agricultoras Sindicalizadas, titular e suplente; XVII - Conselho Nacional de Seringueiros, titular e suplente; XVIII - Coordenação Estadual de Fundo de Pasto, titular e suplente; XIX -

representante (titular e suplente) da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e do Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), não restando dúvidas de que eles se ajustam ao conceito jurídico de povos e comunidades tradicionais.

O Decreto 6040/07 sobreleva o conceito de territórios tradicionais<sup>271</sup> tratando-os como “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”. O Decreto reconhece nos territórios tradicionais o espaço necessário para a difusão cultural, social e econômica de tais povos, funcionando como um elo entre a comunidade e suas práticas culturais.

Não foi sem razão que o Decreto 6040/07 erigiu à categoria de objetivo específico da PNPCT a garantia dos territórios e acesso a seus recursos às comunidades tradicionais. Em consonância com o elemento da adequação cultural do conceito da moradia adequada, estabeleceu como objetivos da PNPCT a implantação de uma “infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais” e a proteção contra os impactos negativos advindos de projetos, obras e empreendimentos.<sup>272</sup>

Tais objetivos demonstram que os direitos sobre o território das comunidades tradicionais não podem ser desconsiderados no contexto de grandes projetos e empreendimentos, pois é a partir do território que sua reprodução cultural, física e econômica e a transmissão do conhecimento tradicional são asseguradas.

---

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, titular e suplente; XX - Grupo de Trabalho Amazônico, titular e suplente; XXI - Rede Faxinais, titular e suplente; XXII - **Movimento Nacional dos Pescadores - MONAPE**, titular e suplente; XXIII - Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu, titular, e Comunidades Organizadas da Diáspora Africana pelo Direito à Alimentação Rede Kodya, suplente; XXIV - Associação de Preservação da Cultura Cigana, titular, e Centro de Estudos e Discussão Romani, suplente; XXV - Associação dos Moradores, Amigos e Proprietários dos Pontões de Pancas e Águas Brancas, titular, e Associação Cultural Alemã do Espírito Santo, suplente; XXVI - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, titular, e Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo, suplente; XXVII - Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FORMAD, titular, e Colônia de Pescadores CZ-5, suplente; XXVIII - Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu, titular, e Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão, suplente; XXIX - Rede Caiçara de Cultura, titular, e União dos Moradores da Juréia, suplente; eXXX - Rede Cerrado, titular, e Articulação Pacari, suplente.”

<sup>271</sup> Trata-se de conceito extraído do art. 3º, II do Decreto 6040/07.

<sup>272</sup> Na disposição literal do Decreto 6040/07 – Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT: I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica; (...) III - implantar infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais; IV - garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos.

Nessa seara, é de se enfatizar o direito das comunidades tradicionais serem consultadas quando um empreendimento possa afetar seus direitos de posse sobre o território. Destarte, o direito não se limita à mera consulta, mas à efetiva participação em todo o processo que envolve o empreendimento.

À guisa de ilustração, o direito à consulta e à participação de uma comunidade de pescadores artesanais, com base no Decreto 6040/2007, foi reconhecido por decisão liminar na ACP 500742-88.2015.4.04.7008/PR<sup>273</sup>, na Vara Federal de Paranaguá/PR, que enfatizou o papel da comunidade enquanto atora do processo de demarcação no Plano de Manejo de um Parque Nacional. Trata-se de um interessante caso em que se destacou a participação comunitária, inclusive na produção de estudos técnicos que avaliem o território e a compatibilização do direito à moradia das comunidades tradicionais ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>274</sup>.

#### **4.3.3. A abordagem do elemento “adequação cultural” feita pela legislação do Município de Maceió e sua relação com as comunidades pesqueiras**

No uso de sua competência legislativa e em atenção às peculiaridades locais, o Município de Maceió previu, em sua Lei Orgânica, um capítulo dedicado aos pescadores. É de se lembrar que o Município de Maceió cresceu tendo várias comunidades pesqueiras no entorno da Lagoa Mundaú, em Jaraguá e na Pajuçara. Eles estiveram presentes no crescimento da cidade, trazendo por consequência a sua proteção pela Lei Orgânica do Município. Pela sua importância, vale a transcrição do capítulo:

##### LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

##### TÍTULO IX - DA ORDEM SOCIAL

##### CAPÍTULO - V DOS PESCADORES

Art. 158. São consideradas de **relevância social** as atividades profissionais dos pescadores, pessoas físicas, estabelecidos em caráter permanente na faixa costeira nas margens das lagoas e dos rios do território municipal.

---

<sup>273</sup> JUSTIÇA FEDERAL, Seccional do Paraná. Decisão liminar na Ação Civil Pública nº 5000742-88.2015.4.04.7008. Autor: Defensoria Pública da União. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO. Paranaguá, 26 de maio de 2015. Disponível em: <[http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria\\_de\\_Imprensa/deferimento.pdf](http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria_de_Imprensa/deferimento.pdf)>, acesso em 17 de fev. de 2016.

<sup>274</sup> Vide inicial da Ação Civil Pública nº 5000742-88.2015.4.04.7008/PR no sítio eletrônico: <[http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria\\_de\\_Imprensa/inicial.pdf](http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria_de_Imprensa/inicial.pdf)>, acesso em 17 de fev. de 2016.

Art.159. O Município propiciará, através dos órgãos representativos dos pescadores, condições à formação e ao aperfeiçoamento da mão-de-obra, bem assim estimulará e apoiará o estabelecimento de instalações adequadas e convenientemente equipadas, que se destinem à recepção, ao armazenamento e ao controle da comercialização do pescado.

Art.160. Incumbe ao Poder Público o cadastramento de todas as glebas ocupadas por moradias de pescadores, cabendo- lhe, ainda, a promoção de providências, junto à União e ao Estado e particulares, objetivando a **definitiva regularização da ocupação, de modo a preservar, aos pescadores e suas famílias, condições de habitação nas proximidades do local de trabalho.** (grifou-se)

Algumas previsões nesse capítulo merecem ser destacadas: a consideração de relevância social das atividades profissionais pesqueiras e a preocupação com a regularização fundiária das comunidades, para fixar suas moradias nas proximidades do local de trabalho. A Lei Orgânica de Maceió estabelece uma norma de fixação territorial a favor dos pescadores, ao determinar que suas moradias se mantenham próximas ao seu local de trabalho, prestigiando uma das facetas do elemento adequação cultural nas políticas públicas habitacionais direcionadas aos pescadores.

Percebe-se que o capítulo dedicado aos pescadores está inserido na seção sobre cultura e que é seguido pelo capítulo sobre meio ambiente, no título dedicado à ordem social. Os dispositivos da Lei Orgânica que tratam da política de desenvolvimento urbano não mencionam a necessidade de adequação à diversidade de culturas presentes na cidade, de forma que as políticas urbanas aparentam estar dissociadas da tutela das comunidades tradicionais. Parece que as comunidades estão numa parte do tecido urbano que não dialoga com o resto da cidade e que, por isso, as políticas de desenvolvimento não precisam integrá-las à cidade. Quando se trata de política urbana, o tratamento é dado à população em geral, desconsiderando-se as peculiaridades culturais presentes na cidade.

O Plano Diretor da Cidade de Maceió (Lei nº 5.486/2005) segue a mesma linha. A tutela do patrimônio cultural se encontra no capítulo sobre meio ambiente e os capítulos sobre a política habitacional e o uso e ocupação do solo focam-se na disposição da cidade para melhorar as condições de pobreza, mas sem mencionar as peculiaridades culturais. As comunidades tradicionais são realçadas como um componente do patrimônio cultural ou do desenvolvimento turístico de Maceió, mas suas características não são relevadas nas políticas habitacionais e de uso do solo.

O Plano Diretor de Maceió destaca como algumas das diretrizes do turismo sustentável o aproveitamento turístico do patrimônio natural e cultural e a integração do turismo ao desenvolvimento da produção cultural local para geração de trabalho e renda para população e serve para preservar a identidade cultural de Maceió<sup>275</sup>. Como exemplo de medidas para a implementação das diretrizes turísticas, o Plano Diretor estabelece, dentre outros meios, o apoio à implantação de terminais interativos de pesca e turismo em pontos estratégicos da cidade e o incentivo à recuperação do patrimônio histórico e cultural para que integrem o roteiro turístico de Maceió<sup>276</sup>.

Ao instituir as diretrizes para as zonas de interesse ambiental e paisagístico (ZIAP), dentro do capítulo sobre o meio ambiente, o Plano Diretor determina que haja apoio à população residente nos terrenos de marinha e acrescidos para desenvolvimento de atividades relacionadas à pesca e ao turismo mediante a implementação de programas e projetos de melhoria produtiva<sup>277</sup>. Quando disciplina as zonas de preservação cultural (ZEP), o Plano Diretor ressalta como diretriz a integração dos programas e projetos de preservação cultural a programas e projetos de habitação de interesse social<sup>278</sup>.

Contudo, quando se remete à política habitacional, o tratamento dado às comunidades tradicionais é superficial. Levanta-se a necessidade de integrar a política habitacional à política urbana e ambiental<sup>279</sup> e de contemplar as variáveis sócio-culturais, de geração de trabalho e renda, de serviços e de infra-estrutura urbana, de desenvolvimento e organização comunitária, que compõem o contexto da vida urbana<sup>280</sup>.

---

<sup>275</sup> Art. 16. São diretrizes para desenvolver a atividade turística de forma sustentável: (...) III – aproveitamento turístico do patrimônio natural e cultural de Maceió com a implantação de eixos ou pólos de turismo (...) VIII – integração do turismo ao desenvolvimento da produção cultural local, especialmente ao artesanato e às manifestações folclóricas, para gerar trabalho e renda para população e preservar a identidade cultural de Maceió;

<sup>276</sup> Art. 17. As diretrizes para o desenvolvimento do turismo deverão ser implementadas mediante: IX – apoio a implantação de terminais interativos de pesca e turismo em pontos estratégicos da Cidade (...) XV – incentivo à recuperação do patrimônio histórico e cultural para que integrem o roteiro turístico de Maceió.

<sup>277</sup> Art. 33. Constituem diretrizes específicas para a ZIAP dos Terrenos de Marinha e Acrescidos do Litoral: I – apoio à população residente para desenvolvimento de atividades relacionadas à pesca e ao turismo mediante a implementação de programas e projetos de melhoria produtiva (...).

<sup>278</sup> Art. 51. São diretrizes para as Zonas Especiais de Preservação Cultural: I – integração dos programas e projetos de preservação cultural a programas e projetos de habitação de interesse social (...).

<sup>279</sup> Art. 92, § 2o. A Política Habitacional do Município de Maceió será implementada por meio de programas e projetos habitacionais contemplando as seguintes diretrizes: (...) V– integração da política habitacional à política urbana e ambiental;

<sup>280</sup> Art. 93. Qualquer produção habitacional deverá contemplar as variáveis sócio-culturais, de geração de trabalho e renda, de serviços e de infra-estrutura urbana, de desenvolvimento e organização comunitária, que compõem o contexto da vida urbana.

O próprio conceito dado à habitação pelo Plano Diretor Municipal desconsidera o elemento cultural, na contramão do que estabeleceu o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, e as políticas habitacionais priorizam as populações mais pobres, dissociando a relevância social conferida aos pescadores na Lei Orgânica e a necessidade, na prática, de sua moradia estar próxima ao local de trabalho.

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

Art. 92, § 1o. Entende-se habitação os componentes que integram a moradia, a infra-estrutura e os serviços urbanos, os equipamentos urbanos e comunitários, permitindo uma vida digna à população residente em Maceió.

Uma política que integre as comunidades pesqueiras à cidade de Maceió deve comungar das normas urbanísticas e de proteção ao patrimônio cultural vivo. Apesar do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU prever a conformidade cultural como elementos do conceito da moradia adequada, cultura e política urbana ainda se encontram aparentemente apartadas na CF/88 e na legislação do Município de Maceió.

Essa disposição legislativa dificulta o processo interpretativo em adequar as políticas habitacionais e do uso e ocupação do solo às peculiaridades culturais. Contudo, as políticas urbanas do Município de Maceió não podem desconsiderar as peculiaridades culturais dos pescadores nos programas habitacionais, sua interação com o direito à cidade e com o acesso às oportunidades de crescimento que o meio urbano tem a oferecer.

A partir do exame das principais normas que regulamentam a moradia adequada no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, nas normas do Município de Maceió assim como na ordem internacional, tem-se o arcabouço jurídico aplicável o caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá.

Com essa base jurídica, o capítulo a seguir fará uma análise da interpretação normativa aplicada à situação da comunidade pesqueira de Jaraguá, tanto no que diz respeito à atuação da Administração no ordenamento da política pública específica, quanto à decisão judicial proferida no caso concreto.

## 5 ESTUDO DE CASO: O PROCESSO DE DESOCUPAÇÃO DA VILA DOS PESCADORES DE JARAGUÁ, MACEIÓ, ALAGOAS

O presente capítulo destina-se a esclarecer algumas razões de fato e de direito que culminaram na desocupação da Vila dos Pescadores, relacionando-os com as teorias utilizadas no direito administrativo, esposadas no capítulo anterior e o ajuste aos elementos da “segurança jurídica da posse” e da “adequação cultural”

Em um primeiro momento, serão abordadas as tratativas administrativas estabelecidas entre o Município de Maceió e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), acerca da cessão do terreno de marinha bem como acompanhamento realizado pelo Ministério Público Federal (MPF) nesse procedimento.

Trata-se de uma fase que antecedeu o ajuizamento da ação civil pública nº 0004070-23.2012.4.05.8000 e que será composta pela descrição fática dos dois procedimentos administrativos realizados no âmbito da SPU para a cessão do imóvel da União para o Município de Maceió, a fim de se urbanizar a área então ocupada pela Vila dos Pescadores de Jaraguá. Também será abordada a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), onde o Município declarou seu respeito à vontade das famílias que desejavam permanecer em Jaraguá. Nesse contexto, será apresentada a interação das teorias da motivação dos atos administrativos e da proibição do comportamento contraditório com o caso em estudo.

Em um segundo momento, será discriminada a forma pela qual a “segurança jurídica da posse” relacionou-se com o argumento levantado pelo Município de Maceió sobre a incompatibilidade da presença da Vila dos Pescadores com o projeto urbanístico a ser implementado, seguida da respectiva crítica jurídica. A suposta **proibição legal das moradias na localidade**, em razão da área destinar-se à preservação ambiental, será avaliada a partir das disposições e mapas do Plano Diretor e do Código de Urbanismo e Edificações de Maceió; o **prejuízo que o meio ambiente** poderia sofrer com a manutenção das moradias naquele espaço será analisado a partir das provas juntadas aos autos (laudo do IMA). Tais argumentos inviabilizaram a análise acerca dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária cabíveis no caso concreto.

Por fim, a análise do elemento “adequação cultural” foi abordada a partir da visão do Município de Maceió acerca da culturalidade da Vila dos Pescadores na constituição da política habitacional e da importância conferida pelo Judiciário ao laudo do antropólogo do MPF acerca da ingerência do projeto urbanístico no estilo de vida dos pescadores.

### **5.1. A elaboração da política habitacional destinada à Vila dos Pescadores de Jaraguá**

A intenção deste tópico é apresentar a formação da política pública habitacional direcionada à Vila dos Pescadores de Jaraguá, mencionando os fatos que ocorreram anteriormente ao ajuizamento da ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000 – os dois procedimentos administrativos que tramitaram na SPU, que culminaram com a cessão da área onde se instalava a Vila dos Pescadores para o Município, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado em 21.05.2012.

Tais procedimentos serão contextualizados com as teorias da motivação do ato administrativo e da proibição do comportamento contraditório

#### **5.1.1. O primeiro projeto de reurbanização da Vila dos Pescadores**

O imóvel ocupado pela Vila dos Pescadores de Jaraguá é patrimônio da União, de forma que, qualquer política pública ou empreendimento que viesse a ser executado naquela área por outra entidade que não fosse a proprietária, deveria ser objeto de procedimento administrativo na SPU.

Assim, no intuito de promover o projeto de “reurbanização da Vila dos Pescadores de Jaraguá”, a Prefeitura de Maceió requereu à SPU a cessão de uso da área então ocupada pela comunidade<sup>281</sup>. O procedimento, que teve início em 10 de março de 1998, foi ultimado em 18 de outubro de 2004, com a celebração do contrato de cessão<sup>282</sup>, sob a

---

<sup>281</sup> Ofício nº 62/Gabinete do Prefeito/98, que inicia o procedimento administrativo 10465.000270/98-76 na SPU, p. 1.

<sup>282</sup> O Contrato de cessão gratuita encontra-se no procedimento administrativo 10465.000270/98-76 da SPU, p. 97-98, e decorre da Portaria nº 243, de 17 de setembro de 2004, publicada no DOU em 20 de setembro de 2004. Dentre as obrigações opostas ao Município, na cláusula sétima do contrato, destacam-se: “I- zelar pela área cedida e realizar a sua fiscalização, conservação e guarda; (...) IV – coibir a execução de obras ou a instalação de empreendimentos ou equipamentos que impeçam o acesso livre e franco, às praias e ao mar, em qualquer direção e sentido, de acordo com as emanadas da SPU”. A cláusula 8 estabeleceu as situações em

forma de utilização gratuita entre a União e o Município de Maceió da área solicitada pela edilidade, destinado-a ao projeto de “revitalização do bairro de Jaraguá” com a “reurbanização da Vila dos Pescadores”.

Desde 1997, a Prefeitura de Maceió apresentava à SPU os objetivos do projeto de reurbanização da Vila dos Pescadores, **assegurando a permanência de 273 famílias que tinham relação com a pesca e que seriam agraciadas com moradias na área** cedida pela União, guarnecidas com sistema de água e energia, bem como de uma infraestrutura básica em seu entorno<sup>283</sup>:

[...] As obras contempladas no Projeto de Revitalização do Bairro de Jaraguá, situadas na orla ente o porto de Jaraguá e o Coreto da Avenida da Paz, resume-se à reurbanização da vila dos pescadores, que compreende a **infra-estrutura da vila, com saneamento, abastecimento d’água, energia elétrica, pavimentação e drenagem e a construção de 273 imóveis residenciais, área de lazer e equipamentos comunitários.**

Os recursos necessários estão estimados em R\$ 7.919.000,000; sendo toda a infra-estrutura financiada pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e as construções das habitações sendo contrapartida da Prefeitura Municipal de Maceió.

Neste projeto de Revitalização da Vila dos Pescadores, **serão contempladas 273 famílias que dependem direta ou indiretamente da pesca, sendo as demais remanejadas para outros locais.**

Na continuação da revitalização, a orla será urbanizada, no trecho entre o terreno pertencente à Marinha e o riacho do salgadinho, com passeios, arborização e estacionamento, além da proposta da construção de uma marina.[...] (grifo nosso) (Ofício 223/UEM/PRODETUR/97 - procedimento administrativo 10465.000270/98-76 na SPU, p. 07)

O projeto original de “Revitalização da Vila dos Pescadores”, conhecido por “Projeto Pascoal”, por se tratar do nome do especialista que o elaborou, apresentava a seguinte configuração<sup>284</sup>:

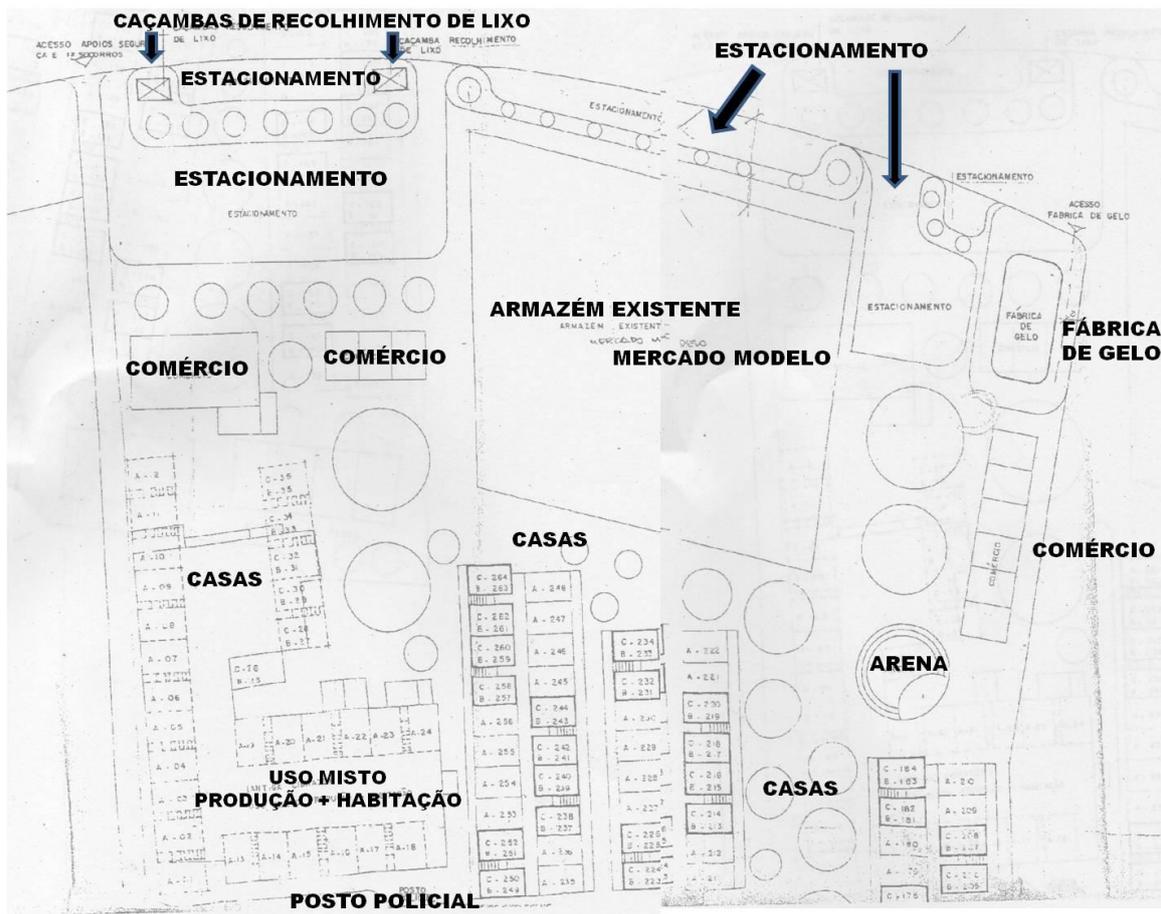
---

que o contrato seria rescindido: quando se der ao imóvel utilização diversa da que foi destinada (alínea a), quando forem desobedecidos os prazos previstos no ato autorizativos da sanção (alínea b), quando advier inadimplemento de cláusula contratual (alínea c), quando o cessionário renunciar à cessão (alínea d), quando a União necessitar do imóvel para uso próprio (alínea e).

<sup>283</sup> É o que se extrai do ofício 223/UEM/PRODETUR/97, colacionado ao procedimento administrativo 10465.000270/98-76 na SPU, p. 07.

<sup>284</sup> As plantas baixas foram anexadas ao procedimento administrativo na SPU nº 10465.000270/98-76 e acostadas aos autos judiciais às fls. 474-484.

Figura 53 - Projeto Pascoal



Fonte: Ação Civil Pública nº 0004070-23.2012.4.05.800, (com adaptações)

Figura 14 - Projeto Pascoal



Fonte: Ação Civil Pública nº 0004070-23.2012.4.05.800, (com adaptações)

**O procedimento administrativo na SPU transcorreu sem oposição dos órgãos públicos cujos interesses poderiam ser afetados com a cessão da área e execução do projeto urbanístico – a administração do Porto de Maceió<sup>285</sup>, a Capitania dos Portos de Alagoas (Ministério da Marinha)<sup>286</sup>, o IBAMA<sup>287</sup> e o IMA<sup>288</sup>. Contudo, não se encontrou, dentro do procedimento administrativo, nenhum documento que provasse uma consulta à comunidade pesqueira.**

De toda sorte, de acordo com a cláusula quinta do contrato de cessão, estipulou-se “o prazo de um ano, a contar da data da assinatura do contrato de cessão, para que o cessionário iniciasse a implantação do projeto e de três anos para o cumprimento do objetivo previsto”, de forma que o Município teria até a data de 17 de outubro de 2005 para iniciar as obras do projeto de reurbanização da Vila dos Pescadores, e até 17 de outubro de 2008 para as concluir.

Entretanto, em 2005, a imprensa local já veiculava notícias de que a comunidade seria removida de Jaraguá para um terreno na praia da Avenida<sup>289</sup>, em contrariedade ao pacto recém firmado entre o Município e a SPU, causando insegurança para os moradores, que levaram a questão ao MPE<sup>290</sup>. O MPE, por sua vez, em audiência do dia 20 de setembro de 2005, reunido com representantes do MPF, do Município de Maceió, da comunidade de pescadores de Jaraguá e professores da UFAL, convencionou que:

**[...] A) o Município de Maceió não retirará a comunidade do local enquanto não terminada a discussão com ela acerca da possibilidade dos moradores permanecerem no local de origem. (...)**

<sup>285</sup> Sua aquiescência com o projeto foi documentada através do ofício CE/APMC nº 0134/98, anexado ao procedimento administrativo 10465.000270/98-76 na SPU, p. 18.

<sup>286</sup> A Marinha não colocou óbices ao projeto de reurbanização da vila dos pescadores, conforme ofício nº 334, acostado ao procedimento administrativo 10465.000270/98-76 na SPU.

<sup>287</sup> O IBAMA apresentou seu consentimento ao projeto por meio do ofício nº 184/98/GAB/SUPES/AL, presente no procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 na SPU.

<sup>288</sup> O IMA, através da declaração nº 064/98 constante no procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 na SPU, destacou que, não havendo alterações no projeto, as reformas de praças, recapeamento asfáltico e estacionamento não causarão impactos ambientais negativos.

<sup>289</sup> FEITOSA, Jaime. Prefeito anuncia do fim da favela de Jaraguá. **Tribuna**, Caderno Cidades. Maceió, 31 de agosto de 2005. “O prefeito Cicero Almeida anunciou, ontem, a compra de um terreno na praia do Sobral, bairro do Prado, para a construção de casas destinadas às famílias que hoje ocupam a chamada favela de Jaraguá, na praia da Avenida. ‘O projeto já está pronto. Decretamos a área como de utilidade pública e vamos juntar com um terreno onde era o depósito da SMTT, para colocar as famílias da favela’, disse o prefeito (...)”, em 21.08.2005.

<sup>290</sup> PESCADORES da vila ocupam área há 60 anos. **Gazeta de Alagoas**, Caderno Cidades. Maceió, 7 de setembro de 2005 - “a reação da comunidade à tentativa de remoção das famílias dos pescadores da favela de Jaraguá foi buscar o apoio do Ministério Público, para não permitir a saída das famílias, que estão na área há mais de seis décadas”, em 07.09.2005.

**B) está descartada desde já a possibilidade de remoção da comunidade para o suposto terreno adquirido no Sobral ou qualquer outro terreno distante da sua área de trabalho**, conforme determinado na Lei Orgânica do Município de Maceió. [...] (grifo nosso)  
(Ata de Reunião do MPE/AL de 20.07.2005)

Pouco tempo após a audiência no MPE, foi anexado no procedimento administrativo da SPU um ofício<sup>291</sup> do Município de Maceió, datado de 10 de outubro de 2005, dispondo sobre o interesse da edilidade em manter o contrato de cessão, porém, com alguns ajustes, que seriam frutos de discussões com o Ministério Público e a comunidade:

[...] 3. **Sem alteração do prazo para a conclusão das obras e possivelmente do objeto do contrato**, a Prefeitura Municipal de Maceió estará promovendo com a participação do Ministério Público Federal, moradores e representantes da sociedade civil organizada, debates para uma melhor avaliação da proposta inicial, levando em consideração vários aspectos como: Urbanístico, Ambiental, Segurança e outros que possam vir a impactar na intervenção integrada daquele Assentamento Precário.

4. A elaboração do **Plano Diretor** de Maceió, bem como da sua **Política Habitacional de Interesse Social**, que estabeleceu os Programas “RISCO ZERO, MORAR MELHOR E CASA NOVA”, permitiu uma reflexão sobre as questões urbanísticas sociais e sua problemática habitacional, havendo **necessidade de ajustes ao modelo previamente idealizado para a Vila dos Pescadores**.

5. Após essas discussões e a definição da proposta de intervenção integrada do referido Assentamento Precário, **apresentaremos um novo Plano de Trabalho** de forma a compatibilizar com os termos do Contrato de Cessão de Uso com essa Secretaria do Patrimônio da União.[...] (grifo nosso)

(OFÍCIO GS Nº 473/2005 - procedimento administrativo da SPU nº 10465.000270/98-76, p. 107)

Contudo, após esse ofício de 10 de outubro de 2005, o procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 da SPU só foi movimentado em 5 de fevereiro de 2009, com um ofício<sup>292</sup> remetido à Secretaria de Habitação do Município solicitando que, após verificar o descumprimento do prazo para a implantação do projeto, o Município se posicionasse sobre a data de sua implantação e o plano de trabalho do projeto. Em 05 de março de 2009, o Município respondeu à SPU<sup>293</sup>, sugerindo a prorrogação do contrato por mais um ano,

<sup>291</sup> Trata-se do OFÍCIO GS Nº 473/2005, constante à p. 107 do procedimento administrativo da SPU nº 10465.000270/98-76.

<sup>292</sup> Refere-se ao Ofício nº 139/2009 – GRPU/AL. “3. Em vistoria realizada por técnicos desta GRPU-AL, verificou-se que a mencionada reurbanização ainda não aconteceu, descumprindo a cláusula contratual. 4. Diante do exposto, o mais breve possível, necessitamos de uma posição da Municipalidade sobre o plano de trabalho e a data definitiva de implantação do referido projeto”.

<sup>293</sup> Ofício constante do procedimento 207/2009 na secretaria municipal de habitação, anexado ao procedimento nº 10465.000270/98-76 da SPU, p. 119. “Ao Secretário, conforme solicitado, informo que a Reurbanização do Jaraguá será executada assim que concluirmos a construção das unidades habitacionais do Conjunto Vila dos Pescadores I e II, localizado na Av. Assis Chateaubriand no bairro do Trapiche da Barra. Como estamos providenciando os documentos para o processo licitatório do empreendimento, sugiro que a

afirmando que o projeto de reurbanização do Jaraguá seria executado assim que concluíssem as unidades habitacionais do Conjunto Vila dos Pescadores I e II, no bairro do Trapiche da Barra e que estariam providenciando a licitação do empreendimento.

Observa-se, assim, um hiato entre a manifestação do Município pela continuidade do contrato de cessão (10.10.2005) e a constatação de seu descumprimento (05.02.2009). Todavia, se há esse vazio nos autos do procedimento administrativo da SPU, os jornais locais noticiavam a intenção do Município em remover a comunidade pesqueira de Jaraguá, mesmo que à força, e o intuito de parte dos moradores em ali permanecer<sup>294</sup>.

Quer dizer, durante esse lapso temporal, o Município ratificou seu interesse na manutenção do contrato de cessão, mas que seria necessário fazer alguns ajustes em debates com o Ministério Público e a comunidade, sem nunca apresentar à SPU os resultados dessa discussão, tampouco justificou o descumprimento do pactuado. Em 2009 reforça seu interesse na manutenção do contrato de cessão (cujo prazo já havia se expirado em 17.10.2008), mas traz fatos novos: o projeto de urbanização da Vila só seria executado após a conclusão das obras do Conjunto Habitacional Vila dos Pescadores I e II, fato esse que não foi discutido no procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 da SPU, e que ainda haveria certame licitatório para o empreendimento.

Percebe-se uma contrariedade dos atos praticados pelo Município ao afirmar o interesse na continuidade do projeto, mas não o executar e ainda condicioná-lo à conclusão de outras obras, quando o contrato previa prazo para a finalização do empreendimento e a possibilidade do Município renunciar à cessão.<sup>295</sup> Vislumbra-se também uma “quebra de

---

cláusula 5ª do contrato mencionado seja prorrogada por mais 1 (um) ano, tempo em que estaremos com o projeto em fase de execução”.

<sup>294</sup> É o que se encontra em MACENA, Lelo, Pescadores se recusam a deixar Jaraguá. **Gazeta de Alagoas**, caderno Cidades. Maceió, 04 de março de 2008. “Os moradores da Vila de Pescadores de Jaraguá vão pedir mais uma vez o apoio do Ministério Público Estadual (MPE) contra a transferência de todos os moradores para um condomínio na Praia do Sobral, conforme pretende a Prefeitura. (...) A maioria dos moradores não aceita a transferência e briga para que a vila seja urbanizada e as moradias construídas no mesmo local onde vivem há mais de 60 anos”. Também em MACENA, Lelo, *Op.Cit* “A prefeitura já avisou que agora é definitivo e não haverá mais discussão. Até o fim do ano, todos os moradores da Vila dos Pescadores de Jaraguá serão transferidos para um condomínio, a ser erguido na Praia do Sobral. (...) A maioria dos moradores é contra a transferência e reivindica que as moradias sejam construídas no mesmo local onde vivem há mais de seis décadas. Há três anos a prefeitura tentou fazer a transferência, mas a comunidade fez protesto e foi ao Ministério Público Estadual (MPE). Depois de reuniões e audiências públicas, com representantes do MPE e do Ministério Público Federal (MPF), a última no dia 3 de novembro de 2005, ficou decidido que a prefeitura não poderia retirar as famílias de Jaraguá sem que fosse feita uma ampla discussão sobre a viabilidade da permanência das mesmas”, em 09 de março de 2008.

<sup>295</sup> Cláusula Oitava – considerar-se-á rescindido o presente contrato de cessão (...): se o outorgado cessionário renunciar à cessão (...).

confiança” em desfavor da comunidade, que fora contemplada com moradias em Jaraguá, mas que, diante da notícia de remoção para o Sobral, sentiu a necessidade de buscar socorro jurídico através do Ministério Público.

Além disso, o descumprimento do contrato pelo Município foi desacompanhado de qualquer justificativa – não se esclareceram quais seriam os ajustes a serem realizados no projeto inicial e qual a sua fundamentação; não se discorreu sobre o descumprimento do prazo; não se colocou a influência que o Plano Diretor, a Política Habitacional de Interesse Social, os Programas “RISCO ZERO, MORAR MELHOR E CASA NOVA poderiam exercer sobre o projeto inicial; não foram apresentados os resultados das discussões entre o Município, o Ministério Público e a comunidade.

Se é certo que a discricionariedade administrativa autoriza que o Poder Público reveja o direcionamento de suas políticas, não menos verdade é que a mudança de posicionamento demanda justificativas contundentes e em atenção a valores constitucionais. Conforme exposição no capítulo anterior, a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, mas confere uma margem de liberdade para que o administrador, dentro das hipóteses legais, estabeleça uma solução *in concreto* que melhor satisfaça o interesses público.

Nesse ínterim, a discricionariedade presente na mudança de orientação da política pública direcionada à Vila dos Pescadores não poderia violar o *venire contra factum proprium*, nem dispensava a motivação do ato administrativo.

A quebra de confiança é corroborada pela primeira manifestação da comunidade no procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 da SPU<sup>296</sup>, onde ela solicitava um esclarecimento sobre a situação fundiária da Vila dos Pescadores e denunciava ameaças de remoção propagadas pelo Prefeito:

[...] **Vimos solicitar de Vossa Senhoria um esclarecimento à comunidade de pescadores de Jaraguá sobre a situação legal (fundiária) de permanência no local que ocupam há mais de sessenta anos.** Para tanto, a diretoria da Associação convida a Gerência do Patrimônio da União para explicar o convênio celebrado com o município de Maceió para a reurbanização da Vila de Pescadores de Jaraguá. A reunião será no dia 27 de abril, segunda-feira, às 15:30, na sede da Associação que fica localizada na travessa da Av. Cícero Toledo, nº 18, ao final do armazém de açúcar. **A pauta será a explicitação do processo MF nº 10465.000270/98-76**

---

<sup>296</sup> Trata-se do ofício nº 09/2009 da AMAJAR, datado de 03.04.2009, colacionado à p. 110 do procedimento.

**de 18 de outubro de 2004 e solicitações de prorrogação feitos pelo município.** Solicitamos que na ocasião seja fornecida à Diretoria uma cópia autenticada dos documentos referentes à questão.

**Informamos que o gestor municipal será convidado a participar da reunião uma vez que vem, desde o início, ameaçando retirar todas as famílias do lugar.** [...] (grifo nosso)

(Ofício nº 09/2009 da AMAJAR – procedimento SPU 10465.000270/98-76, p. 110)

Em 18.08.2009, a comunidade passou a ser assistida pela Defensoria Pública da União (DPU), e em 01.09.2009, a DPU se apresenta perante a SPU como representante da Vila de Pescadores, requerendo as prerrogativas de seu patrocínio jurídico.<sup>297</sup>

### 5.1.2. O segundo projeto de reurbanização da Vila dos Pescadores

O primeiro contrato de cessão, firmado no procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 da SPU, foi extinto em 09.09.2009 e um novo projeto de urbanização da área passou a ser analisado em outro procedimento administrativo na SPU, sob o nº 04982.002654/2009-69<sup>298</sup> (o mesmo que a DPU já havia requerido cópia integral). Dessa vez, o projeto previra o reassentamento das famílias em conjunto habitacional a ser erguido na praia do Sobral e a construção de uma estrutura de apoio à pesca no local então ocupado pela Vila dos Pescadores de Jaraguá<sup>299</sup>.

Ao tempo da tramitação do procedimento 04982.002654/2009-69 na SPU, o MPF instaurara o Inquérito Civil Público (ICP) nº 1.11.000.000278/2008-11 para se apurar o uso que o Poder Público pretendia fazer da área ocupada pela Vila dos Pescadores.

Em 02.02.2010, o MPF expediu a Recomendação 01/2010<sup>300</sup>, onde se constatou, dentre outros aspectos, que alguns moradores aceitaram a proposta do Município em se transferir para a praia do Sobral, mas outros moradores resistiam, seja em razão dos laços que mantinham com a comunidade, seja pelas dificuldades profissionais que enfrentariam

<sup>297</sup> Requerimento do 2º Ofício Cível da DPU em Alagoas, datado de 01.09.2009, constante das p. 112-114 do procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 da SPU. Dentre as prerrogativas, a DPU requereu cópia integral do novo procedimento administrativo – 04982.002654/2009-69)

<sup>298</sup> É a disposição da apostila nº 009/2009, anexada à p. 116, e do documento de p. 117, ambos presentes no procedimento administrativo nº 10465.000270/98-76 da SPU.

<sup>299</sup> É o que consta da petição inicial da ACP 0004070-23.2012.4.05.8000.

<sup>300</sup> A recomendação 01/2010 encontra-se anexada nos autos da ACP 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1226-1227.

se passassem a residir na localidade. Essa constatação levou o MPF a concluir que a Lei Orgânica Municipal não fora observada, pela desobediência ao seguinte dispositivo<sup>301</sup>:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

Art. 111 – a remoção de moradias localizadas em áreas de desenvolvimento subnormal, por iniciativa da Administração, é condicionada a prévia consulta aos moradores, objetivando a identificação de suas condições de trabalho, para o fim de orientar nova fixação em condições que lhes permitam regular a continuidade de suas atividades profissionais.

O MPF verificou também que a propaganda institucional da Prefeitura de Maceió apresentava a construção de uma marina na área ocupada pela Vila dos Pescadores, como estímulo ao turismo, com a presença de empreendimentos lucrativos no local, de forma que a cessão gratuita do imóvel pela União seria um instrumento incompatível. O mais correto seria a cessão onerosa ou precedida de licitação.

Dessa forma, o MPF recomendou à SPU que somente cedesse o imóvel ao Município de Maceió após a demonstração do cumprimento da sua Lei Orgânica e análise da pretensão em se estabelecer empreendimentos lucrativos no imóvel.

A partir da recomendação nº 01/2010 do MPF/AL constatou-se outra violação à teoria da proibição do comportamento contraditório: a propaganda institucional do Município de Maceió divulgava a construção de uma marina na Vila dos Pescadores, quando, no projeto apresentado à SPU, não constava essa estrutura. Além disso, a presença de empreendimentos lucrativos no projeto não se ajustava a uma cessão gratuita da área.

De toda a sorte, apesar da recomendação 01/2010 do MPF, a SPU autorizou a Prefeitura de Maceió a iniciar as obras “do projeto urbanístico de uma praça, (...), obra que faz parte do Projeto de Urbanização da Favela de Jaraguá”<sup>302</sup>, assim como o “uso de terreno da propriedade da União, (...), na obra de Urbanização da Orla de Jaraguá”<sup>303</sup>.

A orientação do MPF sobre a necessidade de observância à Lei Orgânica Municipal foi reafirmada em reunião do dia 15.03.2012<sup>304</sup>, no âmbito do ICP nº

---

<sup>301</sup> O dispositivo incorporou o sentido das normas internacionais de necessária consulta à população afetada pelos desalojamentos e sua participação no processo.

<sup>302</sup> Trata-se da Portaria nº 22 de 21 de dezembro de 2011 (publicada no DOU de 30.12.2011).

<sup>303</sup> Refere-se a Portaria nº 2 de 02 de fevereiro de 2012 (publicada no DOU de 26.02.2012).

<sup>304</sup> A ata da reunião encontra-se à p. 1211 da ACP – “a presidente da Associação iniciou as discussões dizendo que o seu principal objetivo é tranquilizar as pessoas que querem permanecer na vila dos pescadores. Foi mostrada a reportagem do Jornal sobre o remanejamento das famílias da Vila para o Sobral. O Procurador da República Rodrigo Tenório reafirmou sua posição de que aplica-se ao caso o art. 111 da Lei

1.11.000.000278/2008-11. Na oportunidade, a comunidade declarou que a coleta de lixo não era realizada e que a Prefeitura só se dirigia à Vila dos Pescadores para convencer as pessoas a se mudarem para o conjunto da praia do Sobral. Apesar de não constatar irregularidades no ato de convencimento da Prefeitura, diante de uma reportagem trazida pela comunidade sobre o remanejamento das famílias para o Sobral e de uma portaria de convocação daqueles que não desejavam a transferência, o MPF requisitou esclarecimentos ao Município.

Em reunião de 03.05.2012<sup>305</sup>, o Secretário Municipal de Habitação informou que no dia 21.05.2012 haveria a entrega dos apartamentos no Sobral para os moradores e que **iria respeitar a vontade daqueles que quisessem permanecer em Jaraguá.**

Entretanto, se o Município afirmava perante o MPF que iria respeitar a vontade das famílias que desejassem permanecer em Jaraguá, o projeto urbanístico apresentado à SPU e à Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>306</sup>, para a obtenção dos recursos, não previa moradias em Jaraguá, mas apenas na praia do Sobral. E aí reside outro ato contraditório praticado pelo Município. Nos procedimentos que tramitaram na SPU e na CEF, o projeto apresentando para Jaraguá consistia em uma infra-estrutura de apoio à pesca, sem previsão de moradias para aquelas famílias nem mesmo nas redondezas da área. A alternativa para os moradores era apenas o conjunto Habitacional no Sobral, o que contraria a postura da Prefeitura adotada nas reuniões do MPF, no sentido de respeitar a vontade daqueles que optaram por permanecer em Jaraguá.

---

Orgânica do Município de Maceió (...) A presidente da Associação reclamou que não está sendo feita a coleta de lixo na comunidade e que a prefeitura está indo ao local somente para tentar convencer as pessoas a se mudarem. (...) Foi trazida pela Sra Maria Enaura convocação do Secretário Municipal de Habitação Popular e Saneamento por meio da Portaria n. 04/2012 pessoas que não querem se mudar da comunidade, como a própria Sra. Enaura (...)."

<sup>305</sup> Segundo ata da reunião, anexada à p.1213 da ACP, "o secretário da SMH informou que já houve cessão da área da Vila para a prefeitura e que no dia 21/05/2012 irá ocorrer a entrega dos apartamentos, no Sobral, para os moradores previamente cadastrados. (...) O Procurador da República Rodrigo Tenório informou que acompanhará, via assessoria, os eventos do dia 21. Reiterou que a vontade das pessoas que querem ficar ou que querem sair da Vila tem que ser respeitada. **O Secretário reafirmou que os que quiserem ficar não serão incomodados**". (grifou-se).

<sup>306</sup> Pouco tempo após a rescisão do primeiro contrato de cessão, encontra-se um documento da CEF de 04.12.2009 (p.28-39 dos autos da ACP), declarando que o Município foi contemplado com R\$ 8.899.600,00 para o projeto de urbanização da favela de Jaraguá, seguidos das plantas baixas dos empreendimentos do conjunto habitacional do Sobral e de Jaraguá.

### 5.1.3. A celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

O termo de ajustamento de conduta (TAC) é um instrumento jurídico por meio do qual órgãos que velam pelo interesse público, a exemplo do Ministério Público e Defensoria Pública, intermediam uma autocomposição de conflitos, que envolva interesses metaindividuais e individuais indisponíveis, entre partes litigantes,<sup>307</sup>.

Para tanto, concede-se às partes envolvidas em um conflito a oportunidade de dialogarem e alcançarem a um consenso acerca do termo a ser subscrito, de forma que nenhuma delas poderá ser coagida a celebrar um compromisso que destoe de seus interesses<sup>308</sup>. O que se pretende resguardar é o interesse público e o órgão que intermedia a negociação nada mais faz senão ajustar entre as partes envolvidas garantias mínimas em prol da coletividade. Nesse sentido, doutrina de Mazzilli<sup>309</sup>

[...] Assim, os compromissos de ajustamento que (os co-legitimados ativos à ação civil pública ou coletiva) tomam são *garantias mínimas* em proveito da coletividade e nunca concessões de direito material em favor do causador do dano. Nesses compromissos, de um lado, o causador do dano se obriga a ajustar sua conduta às exigências da lei; de outro lado, o tomador do compromisso não transige em nada: apenas estará implicitamente aceitando deixar de promover ação civil pública ou coletiva contra o causador do dano (ao obter título executivo extrajudicial, faltar-lhe-ia interesse processual para mover ação de conhecimento, visando a obter a formação do mesmo título que já detém). [...]

Dessa forma, o TAC funciona como um mecanismo de prevenção de demandas judiciais e até mesmo como um meio de implementação de políticas públicas mais eficientes que o manejo de ações judiciais, pois envolve um processo de negociação entre o Poder Público e parcela da coletividade que possa a se prejudicar com o projeto governamental<sup>310</sup>.

Segundo a Lei 7347/85 (ação civil pública), o TAC tem eficácia de título extrajudicial<sup>311</sup>. Uma vez descumpridas as disposições nele celebradas, o órgão

<sup>307</sup> FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. São Paulo: Ltr, 2013., p.63.

<sup>308</sup> FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Op. Cit.*, p. 83 e 115.

<sup>309</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo – Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p.372.

<sup>310</sup> FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Op. Cit.*, p.133.

<sup>311</sup> De acordo com o art. 6, §6 - *Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.*

responsável pela sua confecção ou outro com interesse na causa, poderá judicializar o conflito<sup>312</sup>.

### 5.1.3.1. O Termo de Ajustamento de Conduta de 21.05.2012

No dia designado para a mudança (21.05.2012), houve uma reunião do MPF para apurar eventuais irregularidades<sup>313</sup> que teriam ocorrido durante a desocupação das famílias – a tentativa de demolição da sede da Associação dos Moradores e de casas de famílias que não aceitavam a mudança para o Conjunto do Sobral. Ao final da reunião, as partes presentes<sup>314</sup> assinaram um termo de ajustamento de conduta (TAC), com as seguintes obrigações:

[...] a)A Associação: 1) a não construir novos barracos; 2) **a entregar lista atualizada com 66 famílias de pescadores ou trabalhadores da pesca que querem permanecer no local (...);** 3) Não criar obstáculos aos trabalhos da prefeitura realizados nos moldes já acertados;  
 b)a prefeitura: 1) **Não demolir a casa em que localizada a Associação dos Moradores e Amigos do Bairro de Jaraguá;** 2) A receber a lista citada nos moldes acima referidos; 3) a examinar os nomes das 28 novas famílias e **respeitar as moradias pertencentes à população tradicional;**  
**O presente acordo tem eficácia de título executivo. Os presentes afirmam possuir poderes para assinar o termo de ajustamento de conduta.** (grifo nosso)  
 (Termo de Ajustamento de Conduta – ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 137-139)

Através do TAC, a Prefeitura consentiu com o desejo das famílias que desejavam permanecer na área. Todavia, no dia 26.06.2012, a Prefeitura ingressou com a ACP<sup>315</sup>, requerendo, inclusive com antecipação dos efeitos da tutela, a desocupação total da Vila dos Pescadores.

<sup>312</sup> FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Op. Cit.*, “O TAC, se descumprido, imporá revogação da suspensão de tramitação ocasionada pela sua subscrição e oportunizará, igualmente, a *judicialização* do conflito” (p.105).

<sup>313</sup> Segundo Hüning e Mesquita, há relatos de famílias que foram coagidas a se transferirem para o Sobral na oportunidade, mesmo que contra a sua vontade. *Op. Cit.*, p.31.

<sup>314</sup> Procurador da República (Rodrigo Tenório), a Presidente da Associação dos Moradores (Enaura do Nascimento), o Secretário de Habitação do Município de Maceió (Nilton Pereira) e suas assistentes sociais (Karoline do Carmo Lamenha e Suzana Lobo), o Superintendente Municipal de Controle de Convívio Urbano (José Galvaci Aquilino), a Defensora Pública da União (Tarcila Maia Lopes), a Procuradora municipal (Yanara Lessa) e alguns associados (professor Marcos Mesquita, Lúcia de Oliveira e José João Justino).

<sup>315</sup> A Prefeitura apresentou como réus da ACP a “coletividade invasora que constitui a favela do Jaraguá” e a “Associação dos Moradores e Amigos do Bairro de Jaraguá”.

### 5.1.3.2. A tentativa de desconstituição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

A petição inicial que inaugurou a ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000 não faz qualquer menção à existência do TAC. O Município ingressou com a ação justificando a necessidade da transferência da comunidade pesqueira porque a área da Vila dos Pescadores Ihe foi cedida pela União para a execução do projeto urbanístico já mencionado. O único óbice para o início das obras seria a permanência de algumas famílias que “insistem em ficar na favela do Jaraguá”, impedindo que toda a sociedade maceioense pudesse usufruir de um espaço destinado ao lazer. A “favela” traria prejuízos para toda a coletividade por ser um espaço em que há insegurança, insalubridade, falta de estrutura ambiental e urbanística, devendo ser dada ao bem uma destinação condizente com o bem-estar da coletividade.<sup>316</sup>

Somente com a primeira manifestação do MPF no processo judicial é que a existência do TAC passou a ser conhecida nos autos. O MPF opinou pelo indeferimento da antecipação de tutela pretendido pelo Município, dentre outros argumentos, pelo fato de ter sido firmado um TAC e não ter sido apontado nenhum vício presente no instrumento, quando da propositura da ACP<sup>317</sup>.

E esse é um fato que não pode passar despercebido quando se trata de avaliar a incidência dos princípios da lealdade e da boa-fé que devem permear a conduta da Administração Pública. Não se trata apenas do descumprimento do TAC, mas também de uma omissão de que o compromisso existiu e de que a municipalidade estava atrelada à observância de seus termos.

---

<sup>316</sup> Segundo a petição inicial, p. 3-11 dos autos: “(...) A favela do Jaraguá, a bem da verdade, é uma ocupação em bem público da União que vem causando há anos transtornos à coletividade, tendo em vista a insegurança existente no local, além da insalubridade, da falta de estrutura urbanística e ambiental, sendo dever da Edilidade zelar pela boa e adequada utilização desse bem.(...) Deve ser observado, por oportuno, que a União já autorizou o início das obras da **Praça Pública** que integra o projeto de reurbanização da orla da Jaraguá e em que pese ser bem público de uso comum e ser de utilização de todos e pertencente a todos, a sua utilização deve ser condizente com a finalidade do bem, sendo inolvidável, que a praça pública deve ser utilizada para momentos de lazer e entretenimento da coletividade, jamais como local para uma favela. (...)”.

<sup>317</sup> Em manifestação de fls.144-150, afirmou o MPF: “Contrariando e desobedecendo o TAC firmado, vem a Prefeitura pleitear a desocupação total da favela do Jaraguá. Há total contradição entre as duas condutas da Prefeitura de Maceió. No TAC, compromete-se a não demolir totalmente a área da Favela do Jaraguá. Na ACP, quer a desocupação completa da área, inclusive pedindo em antecipação de tutela. (...) o TAC tem eficácia de título executivo extrajudicial. Como se reconhecer *fumus boni jûris* no pleito do autor se a ação não alegar vício algum no TAC?” (p.147).

Com o indeferimento da antecipação da tutela<sup>318</sup>, o Município justificou a inexistência do TAC:

[...]Ademais, há de ser esclarecido, que no sentido técnico-formal, não houve uma formalização de um TAC (...) Ocorreu de fato que no primeiro dia da mudança dos moradores da favela do Jaraguá para a Vila dos Pescadores – dia 21.05.2012, no final da tarde, a pedido do Procurador Federal Rodrigo Tenório, houve uma REUNIÃO no MPF, onde o Secretário de Habitação e o Superintendente da SMCCU, acordaram, **para não inviabilizar a mudança já programada para a Vila dos Pescadores**, a não demolir a sede da Associação dos Moradores e Amigos do Bairro do Jaraguá e a receber e examinar uma lista com o nome de 28 famílias que pretendem ficar no local e a respeitar as moradias pertencentes à população tradicional. [...] (grifo nosso).  
(Petição de fls. 171-174 – ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000)

Em sua exposição de motivos, além de não ter apresentado qualquer vício no TAC, a Prefeitura argumentou pela transmudação da natureza do instrumento para uma mera reunião, sem qualquer aspecto vinculante que norteasse as condutas posteriores da Administração Pública. Além disso, deixou claro que não tinha intenção em respeitar a vontade das famílias que desejavam permanecer em Jaraguá, pois só firmou o acordo “para não inviabilizar a mudança já programada para a Vila dos Pescadores”. Está-se, mais uma vez, diante de um comportamento contraditório e em desacato à lealdade e à boa fé.

Além desse argumento, a Prefeitura justificou a invalidade do TAC<sup>319</sup> pela ausência do Prefeito ou qualquer membro da Procuradoria Municipal e de representante da União; pela obrigatoriedade em firmar o ajuste imposto pelo MPF, sem negociação prévia; pela possibilidade de perda de recursos federais; e pela viabilidade de rediscussão do TAC em Juízo. Tais justificativas, contudo, seguem permeadas por uma postura contraditória.

O argumento de que os representantes do Município que firmaram o TAC não detinham esse poder - Secretário de Habitação do Município de Maceió (Nilton Pereira) e

<sup>318</sup> Em decisão de 15.08.2012, p.165-167 dos autos, o Judiciário entendeu que “desde o ano de 2007 a questão da desocupação da referida área é objeto de negociações, sendo, inclusive, tratada no âmbito de inquérito civil público, já havendo sido firmado entre as partes envolvidas um termo de ajustamento de conduta. Não se vê, portanto, perigo na demora a justificar a concessão de liminar, pois, como bem anotado pelo Ministério Público Federal, a questão se arrasta há anos”.

<sup>319</sup> Segundo petições de fls. 1068-1086 da ACP – “63. No caso, o “TAC” teria que ter sido assinado pelo Prefeito ou, ao menos, pelo Procurador Geral do Município. Nenhuma das referidas autoridades constam da citada ATA. 64. Como senão bastasse isso, o terreno onde hoje encontra-se instalada a “Favela do Jaraguá” é da União, conforme comprovaram os documentos anexados à inicial. **Portanto, o suposto “termo de ajustamento de conduta”, nunca poderia ter sido firmado sem a presença de representante do ente federativo maior (a União Federal).** (...) 67. Depois, não houve qualquer negociação prévia entre as partes no sentido de definir o conteúdo do compromisso, refletindo-se a ATA em uma imposição do Ministério Público. 68. Diga-se, ainda, que o suposto “TAC” foi firmado em prejuízo ao patrimônio público. A uma porque há vultosa quantia empregada, por parte da União, bem como, por parte do município, no projeto de revitalização da orla do Jaraguá”.

as assistentes sociais da respectiva Secretaria (Karoline do Carmo Lamenha e Suzana Lobo), o Superintendente Municipal de Controle de Convívio Urbano (José Galvaci Aquilino), a Procuradora municipal (Yanara Lessa) – configura-se em ato contraditório, visto que esses agentes sempre estiveram presentes nas discussões sobre o projeto urbanístico da Vila dos Pescadores, firmando sua assinatura em várias atas de reuniões no MPF e apresentando-se como legítimos representantes do Município nas situações que envolviam o caso.

Alegar que esses agentes públicos não detinham legitimidade para firmar o TAC é contrariar tanto a segurança, lealdade e boa-fé que foi depositada na sua representação, reafirmada nas tratativas administrativas pretéritas, quanto renegar a Lei Orgânica do Município<sup>320</sup> que permite aos Secretários, às autoridades equivalentes e à Advocacia-Geral representar o ente político em juízo e fora dele.

Quanto à necessidade de representante da União, é de se notar que o próprio ente federativo, dentro do processo judicial, nunca impugnou o TAC, reclamou a sua ausência na celebração do mesmo ou apresentou algum prejuízo que tenha sofrido pela não participação no ajuste.

O TAC é um espaço para negociação, a fim de se evitar uma demanda judicial, e não comporta obrigatoriedade na sua feitura. O Município não era obrigado a assinar o termo, se assim o fez, foi por livre decisão e com a concordância de seus termos. Subsiste uma contradição nos atos praticados pelo Município, quando se afirma, nas razões finais, a imposição em firmar o TAC, mas, na petição de folhas 171-174 (mencionada no tópico 4.1.3.2), declara a aquiescência com os termos do acordo “para não inviabilizar a mudança já programada para a Vila dos Pescadores”.

Outra incongruência é afirmar que o TAC traz prejuízos ao patrimônio público em razão dos recursos financeiros que foram dispensados ao projeto urbanístico. Esse é um

---

<sup>320</sup> Art. 55. Compete, privativamente, ao Prefeito Municipal: I - representar o Município, em juízo e fora dele; (...)Parágrafo Único. O Prefeito Municipal poderá delegar as atribuições previstas nos incisos I, VII e XI aos Secretários Municipais e autoridades equivalentes, que observarão os limites estabelecidos nos respectivos atos de delegação. (Redação dada pela Emenda nº 24, de 17.11.06).

Art. 60, § 1º. Compete aos Secretários Municipais, além de outras atribuições conferidas na lei: (...) V - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhes forem outorgadas ou delegadas pelo Prefeito.

Art.61. A Advocacia-Geral do Município é instituição permanente a que cumpre a representação judicial e extrajudicial do Município, bem assim o desempenho das atividades de assessoramento e consultoria jurídica junto aos órgãos do Poder Executivo.

argumento que vai pautar os reiterados pedidos de antecipação de tutela – o risco de perda dos recursos liberados através da CEF -, caso o projeto não fosse executado no tempo programado<sup>321</sup>.

Entretanto, conforme registrado no tópico 4.1.2., quando o Município firmou o contrato com a CEF, tinha conhecimento da orientação ministerial de que a legislação amparava o direito de permanência das famílias de pescadores que desejassem permanecer em Jaraguá. Subsiste uma contrariedade na postura do Município, quando celebra um contrato para financiar o projeto sem previsão de moradias e, ao mesmo tempo, diante do MPF, confirma a sua posição de que iria respeitar o desejo das famílias que almejassem permanecer na localidade. Todavia, somente em demanda judicial, levantou a possibilidade de perda dos recursos federais destinados ao projeto.

Diante do risco de perda desses recursos, o magistrado determinou à União que contingenciasse os valores disponibilizados para o projeto em conta judicial vinculada ao processo (posteriormente alocados em conta-poupança da CEF)<sup>322</sup>, ao que a CEF<sup>323</sup> esclareceu a inexistência de possibilidade de devolução do importe aos cofres públicos federais, no fim do exercício fiscal. Uma vez contingenciados os recursos em conta-poupança, desfalecer-se-ia o argumento de que o TAC importaria em prejuízos ao erário municipal.

---

<sup>321</sup> Segundo as alegações finais, o Município afirma já ter recebido R\$ 19.522.681,18 (p.1072) para as obras do projeto, envolvendo tanto a construção do Conjunto Habitacional da praia do Sobral quanto a infraestrutura pesqueira de Jaraguá e a revitalização da orla marítima do bairro, e a vigência dos contratos findaria em 27.10.2013 (p.1073).

<sup>322</sup> Decisão de 04.11.2013, p. 1231 – 1232 – “determino que seja oficiado à União Federal para que contingencie todos os recursos federais já disponibilizados para a execução do objeto do Termo de Compromisso nº 0301506/2009, depositando-os em conta judicial vinculada ao presente processo, a fim de que seja assegurado o resultado útil do processo quando do julgamento do mérito”. Após o esclarecimento da CEF, o Judiciário exarou a seguinte decisão, em 10.03.2014, p. 1623 – “Tendo em vista que os valores do programa de urbanização da localidade em litígio serão melhor remunerados conforme pedido da CEF de fls. 1540/1541, ajusto a decisão de fls. 1231/1232, e determino ao banco que os valores disponibilizados e os montantes futuramente disponibilizados no Termo de Compromisso nº 0301506/2009 permaneçam depositados em conta poupança no PAB – Agência 2394 – desta Seção Judiciária, até ulterior deliberação”.

<sup>323</sup> Manifestação da CEF na ACP, datada de 17.01.2014, às fls.1540-1541. “[...]Cumpra à CAIXA esclarecer que **o tipo de recurso envolvido no contrato supramencionado não está sujeito à devolução, uma vez que vinculados ao PAC e disciplinados pelos Decretos 6450/2008 e Decreto 7654/2011, não sendo passíveis de cancelamento de empenhos não liquidados por prescrição de restos a pagar.** Desta forma, **independente da transferência dos recursos para conta judicial, não há risco de devolução dos mesmos para a União com o fim do exercício fiscal.** (...) acaso os valores sejam efetivamente transferidos para depósito judicial (TR), a remuneração da quantia ali depositada será regida pela remuneração dos depósitos judiciais, ao invés das regras do Programas, onde atualmente os recursos estão em conta de poupança (TR + 0,5% a.m.), gerando um valor significativo ao fim do período [...]. (grifou-se).

É de se lembrar que o Município teve uma oportunidade em urbanizar aquela área, assegurando moradias no local, com a primeira cessão outorgada em 2004, tendo igualmente recebido recursos para tanto, mas deixou transcorrer o prazo sem apresentar justificativas sobre a inexecução da obra.

Por fim, o argumento da possibilidade de rediscussão do TAC em Juízo, o que não poderia ser considerado propriamente um vício, desfalece-se em face da omissão do Município de Maceió quanto à sua existência, nas suas primeiras manifestações, e ao fato de caracterizá-lo como uma “mera reunião”, que não lhe imputava obrigações. Se há o reconhecimento, pelo Município, de que a natureza do TAC não apresenta cogência, não haveria razões para a sua rediscussão.

Na verdade, o que se percebeu foi uma tentativa em imputar àquelas famílias que desejavam permanecer em Jaraguá a responsabilidade pelo possível insucesso da política habitacional. Seriam elas as responsáveis pela inexecução do projeto da infra-estrutura pesqueira, porque sua permanência em Jaraguá impossibilitaria as obras e, com isso a perda dos recursos federais.

O Judiciário, entretanto, filiou-se aos argumentos da Prefeitura, aceitando os vícios apontados no TAC, desconsiderando qualquer grau de cogência que o documento pudesse incidir sobre a Administração Municipal, mas sem fazer uma digressão sobre o histórico do comportamento contraditório adotado pela Prefeitura e suas implicações com os princípios da segurança jurídica, lealdade e boa fé<sup>324</sup>.

---

<sup>324</sup> Excerto da sentença da ACP – “Como ponderado pelo autor, a reunião feita no bojo no Inquérito Civil Público nº 1.11.000.000278/2008-11 é destituída de efeito vinculante. De fato, as obrigações entabuladas foram subscritas por Secretário Municipal de Habitação, destituído de representação do ente público. O suposto ajuste sequer existe juridicamente: primeiro, porque não foi entabulado com tal formato; segundo porque não foi assinado pelo então prefeito municipal (fls. 1213/1215). (...) Assim, as obrigações registradas na dita reunião não passam de protocolo de intenções, sem força cogente sobre a Administração Municipal. Pelo contrário, o que subsiste como verdadeiro título jurídico é o Contrato de Cessão Gratuita firmado entre o Município de Maceió-AL e a União, por meio do qual o ente federal cede o uso da localidade em disputa para a execução do projeto de urbanização” (fls. 910/912).

## 5.2. A “segurança jurídica da posse” e a política habitacional proposta para a Vila dos Pescadores

Destacada como o mais relevante elemento do conceito de “moradia adequada”, a “segurança jurídica da posse” foi examinada, no caso em estudo, a partir das discussões acerca da compatibilidade (ou falta dela) da permanência das famílias de pescadores em Jaraguá com a implementação do projeto do Município de Maceió.

De acordo com o Município, a “segurança jurídica da posse” em favor da comunidade pesqueira em Jaraguá esbarraria na satisfação de outra garantia fundamental – o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – na forma prevista pelo Plano Diretor. Além disso, um laudo do IMA, que atestaria a inviabilidade de moradias na região, assim como a presença de um oleoduto da Petrobras na área, colocando em risco a integridade física das pessoas, seriam óbices à manutenção dos pescadores, prejudicando a outorga de instrumentos jurídico de proteção possessória.

### 5.2.1 O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e suas implicações sobre o direito à moradia adequada

#### 5.2.1.1. A legislação municipal

O Plano Diretor do Município de Maceió (Lei 5486/2005) promoveu a ordenação do solo através da fragmentação do mapa da cidade em algumas zonas: zonas de interesse ambiental e paisagístico (ZIAP), zonas especiais de preservação cultural (ZEP) e zonas especiais de interesse social (ZEIS).

Com base no zoneamento da cidade, o Município argumentou a inviabilidade de construir habitações na área ocupada pela Vila dos Pescadores de Jaraguá, uma vez que o espaço, por se tratar de um terreno de marinha e, portanto, uma ZIAP, não comportaria a edificação de moradias.<sup>325</sup> Entretanto, se o Plano Diretor proibia a presença de moradias,

---

<sup>325</sup> De acordo com as razões finais do Município, p. 1068-1086 da ACP – “o local onde se encontra a ‘Favela do Jaraguá’ é considerado ZIAP (Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico):” (transcrição do art. 32, *caput* e inciso I); “Existem diretrizes específicas para serem cumpridas nesses ZIAP’s, dentre as quais para os terrenos de marinha e acrescidos de litoral, podemos citar:” (transcrição do art. 33, *caput*, incisos I e II); “ora, por estarmos diante de ZIAP, não há como se cogitar da permanência da ‘Favela do Jaraguá’ naquele local. (...) O Plano Diretor também traz diretrizes para a gestão do patrimônio natural da cidade de Maceió, determinando a preservação dos espaços de relevante potencial paisagístico, como é o

ele não traria óbices para a construção da infra-estrutura pesqueira, na visão da Prefeitura. A fundamentação estaria pautada pelos seguintes dispositivos do Plano Diretor:

PLANO DIRETOR DE MACEIÓ (LEI Nº 5.486/2005)

Art. 31. As Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZIAPs) são as áreas de especial importância ambiental, em face de sua relevante contribuição para o equilíbrio ecológico.

Art. 32. Serão instituídas as seguintes Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico, dentro dos limites municipais: I – **terrenos de marinha do litoral**, incluindo as áreas abrangidas por barreiras notáveis, estuários, dunas, remanescentes de manguezais e de restinga e pela Área de Proteção Ambiental (APA) dos Corais; (...)

Art. 33. Constituem diretrizes específicas para a ZIAP dos Terrenos de Marinha e Acrescidos do Litoral: I – **apoio à população residente para desenvolvimento de atividades relacionadas à pesca e ao turismo** mediante a implementação de programas e projetos de melhoria produtiva; (...) III – adequação das intervenções urbanísticas à preservação ambiental; (grifou-se)

Depreende-se da leitura dos dispositivos a inexistência de incompatibilidade entre a ZIAP e a presença de moradias. Na verdade, o Plano Diretor, sem dissociar a preservação ambiental da presença humana, enfatiza a necessidade em **apoiar a população residente** ao desenvolvimento das atividades ligadas à pesca e ao turismo, o que corrobora com a determinação da Lei Orgânica do Município em manter próximos os locais de moradia e de trabalho das comunidades pesqueiras. Assim, é de se questionar a argumentação da impossibilidade da construção de moradias no espaço ocupado pela Vila de Pescadores, em razão de ser terreno de marinha<sup>326</sup> e ZIAP, quando a orla marítima maceioense ostenta a mesma condição.

De toda sorte, apesar do Plano Diretor determinar como ZIAP os terrenos de marinha, a área então ocupada pela Vila dos Pescadores de Jaraguá também se encontra inserida em outro zoneamento – as zonas especiais de preservação cultural (ZEPs), aspecto desconsiderado nos autos do processo judicial. O Plano Diretor traça características gerais para as ZEPs além de determinações específicas para a ZEP de Jaraguá:

PLANO DIRETOR DE MACEIÓ (LEI 5.486/2005)

Art. 49. Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPs) são áreas de relevante interesse cultural por constituírem no Município de Maceió: I – expressões arquitetônicas ou históricas do patrimônio cultural edificado, compostas por conjuntos de edificações e edificações isoladas; II – suporte físico de manifestações culturais e de tradições populares, especialmente a música e a dança folclórica, a culinária e o artesanato.

---

caso da orla onde hoje se encontra localizada a ‘Favela do Jaraguá’. **Objetiva-se, ainda, recuperar as áreas ambientalmente frágeis** (transcrição do art. 27, *caput*, incisos I e III, b).

<sup>326</sup> Segundo lição de José dos Santos Carvalho Filho, *Op.Cit.*, “*terrenos de marinha* são as áreas que, banhadas pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz, se estendem à distância de 33 metros para a área terrestre, contados da linha do preamar médio de 1831” (p. 1207).

(...)

Art. 51. **São diretrizes para as Zonas Especiais de Preservação Cultural: I – integração dos programas e projetos de preservação cultural a programas e projetos de habitação de interesse social; II – esclarecimentos à população sobre a importância do patrimônio cultural para o desenvolvimento social e a sustentabilidade econômica.** (...)

Art. 53. Constituem diretrizes específicas para a ZEP de Jaraguá: I (...) II – **incentivo ao uso residencial e de comércio e serviços compatíveis; III – estímulo às atividades relacionadas ao turismo cultural e lazer; IV – estímulo às atividades e implantação de equipamentos de lazer náutico e de pesca;** (...)

Observa-se que a instituição das ZEPs, para além da preservação cultural em isolado, sobrealça a sua interação com os projetos de habitação de interesse social (art. 51, I), de desenvolvimento social e sustentabilidade econômica (art. 51, II).

No que tange à ZEP de Jaraguá, o Plano Diretor é expresso quanto ao incentivo ao uso residencial e de comércio e serviços compatíveis, incluindo o fomento às atividades pesqueiras e aquelas relacionadas ao turismo cultural e ao lazer. Quer dizer, a ideia para a ZEP de Jaraguá é compatibilizar o uso residencial, com o patrimônio histórico e cultural da área e com o turismo e o lazer (art. 53, II, III).

O Código de Urbanismo e Edificações de Maceió subdivide a ZEP de Jaraguá em cinco setores e estabelece diretrizes para cada um deles:

CÓDIGO DE URBANISMO E EDIFICAÇÕES DE MACEIÓ (LEI 5.593/2007)

Art. 51. A Zona Especial de Preservação 1 (ZEP-1 Jaraguá) é constituída pelos seguintes setores:

I – Setor de Preservação Rigorosa 1 (SPR-1), constituído pelo núcleo do bairro de Jaraguá, que mantém a morfologia urbana e a tipologia das edificações de interesse histórico e arquitetônico, sujeitas à preservação, com as seguintes diretrizes: a) verticalização baixa, até 3 (três) pavimentos, compatível com a preservação do patrimônio cultural; b) exercício de atividades de comércio, de serviços e industriais, até o grupo III, compatíveis com a preservação do patrimônio cultural; c) **estímulo à implantação do uso residencial;**

**II – Setor de Preservação Rigorosa 2 (SPR-2)**, constituída por ruínas, edificações isoladas e/ou conjuntos antigos isolados situados na (ZEP-1 Jaraguá), cujas características deverão ser mantidas, obedecendo a rígido controle de intervenções, com **base nas mesmas diretrizes do SPR-1;**

III – Setor de Preservação do Entorno Cultural 1 (SPE-1), de **uso predominantemente residencial**, que mantém na maioria de suas vias a escala e o traçado urbano primitivos, com as seguintes diretrizes:

a) verticalização baixa, até 4 (quatro) pavimentos, para uso residencial; b) atividades de comércio, de serviços e industriais, até o grupo III; c) **estímulo à implantação do uso residencial;**

**IV – Setor de Preservação do Entorno Cultural 2 (SPE-2), de uso residencial**, comercial e de serviços, na maioria relacionados à atividade portuária, com as seguintes diretrizes:

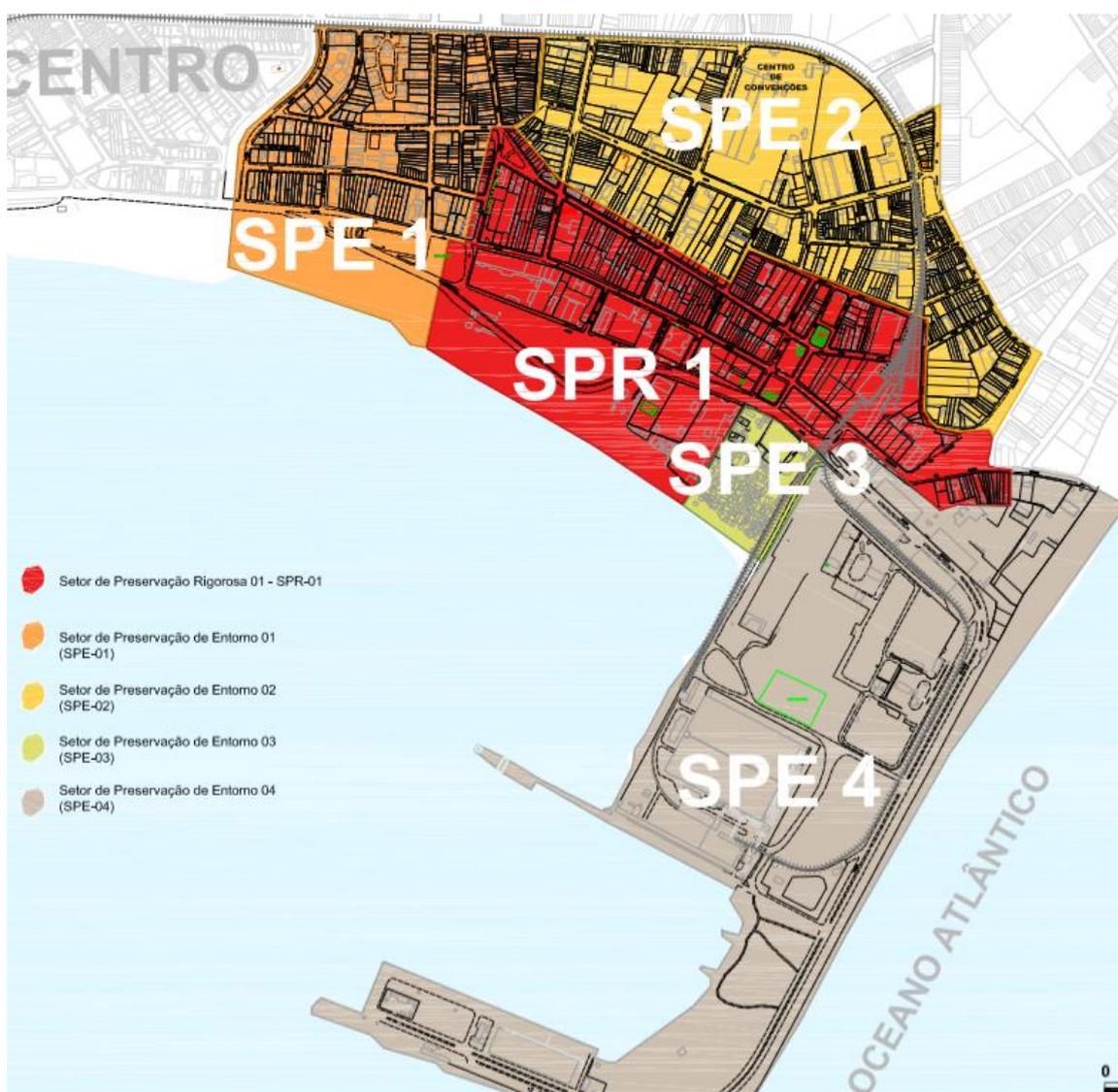
a) verticalização baixa, até 4 (quatro) pavimentos; b) usos exclusivos comerciais e de serviços, até o grupo III, para atividades recreativas, científicas, culturais, tecnológicas e filosóficas; c) **estímulo à implantação do uso residencial;**

V – Setor de Preservação do Entorno Cultural 3 (SPE-3), constituída por construções ocupadas por população de baixa renda cuja atividade principal é a pesca, sendo de interesse social.

VI - Setor de Preservação do Entorno Cultural 4 (SPE-4), constituída por construções ocupadas por atividades portuárias;

O Código de Urbanismo e Edificações também apresenta um mapa da ZEP de Jaraguá, facilitando a visualização dos setores. O que chama a atenção é que, exceto o setor SPE-4, destinado às atividades portuárias, todos os outros setores trazem como diretriz o estímulo ao uso residencial aliado ao uso do comércio e de serviços. O setor SPR-2, apesar de previsto pelo Código, não foi especificado no mapa.

Figura 15 - Zona Especial de Preservação Cultural de Jaraguá (ZEP-1)



Fonte: Código de Urbanismo e Edificações de Maceió (mapa 2.1), com adaptações

É interessante perceber que se reconheceu a área então ocupada pela Vila dos Pescadores de Jaraguá como um espaço ímpar (setor SPE-3, art. 51, V), gravado como de interesse social, do que decorre o entendimento de que a área é propícia à promoção de regularização fundiária e que existem na comunidade valores culturais dignos de proteção. Quer dizer, a legislação não obstaculizou a presença de moradias naquele espaço. Muito pelo contrário, reconheceu a área ocupada por uma população de baixa renda como de interesse social, que tem na pesca a sua atividade principal.

Como se percebe, tanto a partir do Plano Diretor quanto do Código de Edificações e Urbanismo, seja por se constituir em ZIAP ou ZEP, a área ocupada pela Vila dos Pescadores de Jaraguá não era incompatível com a construção de moradias. Pelo contrário, a legislação municipal ressaltou o apoio à população residente em ZIAP de terreno de marinha e, quanto tratou da ZEP de Jaraguá, reconheceu a área da Vila dos Pescadores como de interesse social, inclusive estimulando todo o bairro (com exceção das instalações portuárias) ao uso residencial.

Em outras palavras, o argumento lançado pelo Município e acatado pelo Judiciário de que o Plano Diretor, ao estabelecer os terrenos de marinha como ZIAP, proíbe a edificação de moradias onde se instalava a Vila dos Pescadores de Jaraguá é desprovido de fundamentação legal.

Ultrapassada a argumentação de que a legislação municipal proíbe a existência de moradias em ZIAP de terrenos de marinha, passa-se a outro ponto, igualmente crucial para a manutenção das moradias naquele espaço: a de que sua presença prejudicaria o meio ambiente.

#### **5.2.1.2. O laudo do Instituto do Meio Ambiente (IMA)**

O laudo confeccionado pelo IMA constituiu-se no único documento presente nos autos que analisou a questão ambiental relacionada à permanência da Vila dos Pescadores de Jaraguá.

Trata-se de um documento breve, **limitado a apreciar a compatibilidade da realocação da Vila dos Pescadores de Jaraguá com a preservação ambiental**<sup>327</sup>, sem analisar alternativas à permanência e sem enfrentar as questões que envolviam o projeto da Prefeitura em si. O documento foi confeccionado por uma dupla de funcionários (um com formação em engenharia agrônoma e outro em economia), sem uma análise multidisciplinar (envolvendo biólogos, sanitaristas, engenheiros ambientais, urbanistas, geógrafos, dentre outros profissionais) acerca do prejuízo suportado pelo meio ambiente em decorrência da presença de moradias.

Contudo, como esse documento<sup>328</sup> foi valorado pela decisão judicial, destacam-se alguns trechos:

[...] temos uma área marinha adjacente com uma baixa dinâmica costeira. Assim, todos os dejetos lançados ao mar pela comunidade são acumulados na região, o que resulta em uma água com altíssimos níveis de contaminação, principalmente por coliformes totais e fecais. Constata-se também que devido às variações das marés, o material contaminado deposita-se sobre a faixa de areia durante marés mais baixas.

Não bastasse esses lançamentos e pela conformação da costa já descrita acima, o Riacho Salgadinho, que possui altos níveis de contaminação urbana, deságua ao sul dessa ocupação e durante os períodos de ventos dos quadrantes sudeste e sul, predominantes no outono e inverno, época de maior descarga contaminada do citado riacho. Esses lixos e dejetos migram para o local onde está implantada a referida ocupação, proporcionando uma reação sinérgica entre os contaminantes. (...)

Diante dos fatos relatados acima, entendemos que a área em análise, se apresenta imprópria para ocupação urbana com residências, ressaltando mais uma vez que pela conformação da costa, mesmo com intervenções de infra-estrutura no local, a área em análise, estará sujeita a contaminações provenientes de outras áreas continentais ou marinhas.

(Laudo do IMA - ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 259-261)

Dos trechos transcritos, percebe-se uma preocupação com o destino dos resíduos produzidos pelos moradores que, uma vez lançados ao mar e direcionado pela dinâmica costeira, sempre ficariam depositados à beira-mar da Vila dos Pescadores, assim como a presença constante de resíduos provenientes de outras fontes de contaminação, como o Riacho Salgadinho. Enfatizou-se também a impossibilidade de intervenções urbanísticas que minimizassem a poluição da área, pois a dinâmica das marés sempre levaria ao

<sup>327</sup> O parecer do IMA embasou a Declaração IMA/DILIC nº 290/2011, de 23.08.2011, anexada à fl. 258 da ACP, onde se afirmou que - “declara para os devidos fins, que a realocação da comunidade denominada ‘Favela de Jaraguá’ é ambientalmente viável e favorável ao meio ambiente conforme Relatório de Vistoria Gerco/IMA nº 16/11”.

<sup>328</sup> O laudo ambiental do IMA é intitulado como “Relatório de Vistoria DILIC/GERCO nº 16/11” e é parte do processo IMA nº 4903-4498/2011 (não acostado aos autos).

depósito de resíduos no local e, por isso, a área seria incompatível com a presença de moradias.

Diante dessas informações, é de se questionar o porquê da contaminação do mar inviabilizar a presença de moradias na área, mas não ter o mesmo impacto para o Centro Pesqueiro, uma vez que o empreendimento vai congrega os trabalhadores da pesca e as pessoas que dele farão uso. Se a pretensão é agraciá a sociedade maceioense com um espaço salubre, para momentos de entretenimento e lazer e conferir aos pescadores um local digno de trabalho, indaga-se qual a destinação a ser dada aos resíduos ali produzidos se, de acordo com o IMA “mesmo com intervenções de infra-estrutura no local, a área em análise, estará sujeita a contaminações provenientes de outras áreas continentais ou marinhas”.

Não se pode desconsiderar o fato de que o laudo se constituiu em prova unilateral, posto que confeccionado por órgão público e sem participação da comunidade. Entretanto, há uma contrariedade nas conclusões exaradas pelo IMA e não avaliada pelo Judiciário, ao proferir a sua decisão. Conforme esposado no tópico 4.1.1., quando da primeira cessão do imóvel para o Município, tanto o IMA como o IBAMA, afirmaram que o projeto da Prefeitura de urbanização da Vila dos Pescadores, com a permanência de 273 moradias, era ambientalmente viável.

Além disso, durante o curso do processo judicial, não houve uma preocupação em avaliar inovações tecnológicas que poderiam viabilizar a permanência das famílias no local, tampouco se cogitou de uma intervenção urbanística com tratamento dos esgotos que migram para a praia de Jaraguá.

A bem da verdade, a Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada já tinha analisado que a justificativa de uma suposta preservação socioambiental é causa motivadora de inúmeras remoções forçadas, verificada em várias cidades do mundo. Por isso a necessidade das autoridades públicas em conjunto com pesquisadores e com a comunidade afetada, envidar todos os esforços para encontrar alternativas que equilibrem

os empreendimentos com a preservação ambiental, com a saúde pública e com a manutenção das moradias<sup>329</sup>.

Assim, no que pese o entendimento judicial de que a presença de moradias em Jaraguá prejudicava o meio ambiente, a decisão assentou-se em uma prova unilateral, não contraditada e sem robustez.

### 5.2.1.3. O oleoduto da Petrobrás na área da Vila dos Pescadores de Jaraguá

Além da fragilidade da prova socioambiental, o argumento de que a Vila dos Pescadores se localizava sobre um oleoduto/gasoduto na Petrobras não encontra fundamento nos autos. A afirmação do magistrado de que “a impossibilidade de construção de casas decorre da passagem de oleoduto/gasoduto da Petrobras na localidade, sendo o fato incontroverso, pois afirmado pelos réus e reconhecido pelo autor” não condiz com o material colacionado aos autos da ACP.

A DPU expôs<sup>330</sup> categoricamente a inexistência do oleoduto/gasoduto da Petrobras, juntando aos autos documentos comprobatórios<sup>331</sup> da sua afirmação:

[...]Conforme documentos juntados, desde o ano de 2001, não existe nenhuma construção/edificação sobre o pretenso oleoduto da Petrobrás. Naquela época foram retiradas 350 famílias da área. Esta remoção foi patrocinada pela Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A., com recursos na ordem de R\$ 1.400.000,00, divididos em duas parcelas de R\$ 700.000,00, através de convênio com a prefeitura, nos termos dos documentos juntados.(...)

Outrossim, retirou-se 40 casas sobre o duto e 80 sobre a faixa de segurança, a chamada faixa de *non aedificandi*, cuja finalidade é evitar construções numa distância de 15 metros do duto.

Registre-se que no dia 30 de agosto de 2001, através do Ofício GS nº 167/01 a Prefeitura informou-se à Petrobras (documento juntado):

<sup>329</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Draft for Consultation - Recommendations on Security of Tenure for the Urban Poor. 30 de setembro de 2013, p. 20-21, § 68-73.

<sup>330</sup> Exposição constante das razões finais, especificamente nas fls. 1112 e 1113 da ACP.

<sup>331</sup> Tratam-se do Ofício GS nº 167/01 da Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento, de 30 de agosto de 2001, p. 1130 da ACP, cujo teor foi transcrito na manifestação da DPU e dos dois recibos, assinado pelo então Secretário Municipal de Habitação Popular e Saneamento, às fls. 1131 e 1132 da ACP, onde se consignou – “recebemos da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, a importância de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), referente a primeira parcela do convênio 330.4.002.01-7, por ter concluído a primeira etapa de acordo com a CLÁUSULA TERCEIRA – ENCARGOS, item 3.1, subitem 3.2, firmado entre a PREFEITURA DE MACEIÓ e essa EMPRESA” (ofício de 30.08.2001) e – “RECEBEMOS DA PETRÓLEO BRASILEIRO S/A – PETROBRAS, A IMPORTÂNCIA DE R\$ 700.000,00 (SETECENTOS MIL REAIS), REFERENTE A SEGUNDA E ÚLTIMA PARCELA DO CONVÊNIO 330.4.002.01-7, PELA CONCLUSÃO DA SEGUNDA ETAPA DE ACORDO COM A CLÁUSULA TERCEIRA SUBITEM 3.1.3, FIRMADO ENTRE A PETRÓLEO BRASILEIRO S/A- PETROBRAS E A PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ” (ofício de 28.12.2001).

“Prezado Senhor, Comunicamos a V.Sa. que já concluímos a transferência das famílias que se encontravam sobre o duto, na Vila dos Pescadores de Jaraguá. Aproveitamos o ensejo para renovar protestos e distinta consideração”.  
(Razões Finais - ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1094-1118)

Contudo, a decisão judicial esquivou-se em apreciar tais informações e sequer se pronunciou acerca dos documentos colacionados, tampouco o Município os refutou. Se, com a retirada das famílias que estavam sobre o oleoduto em 2001, novas famílias supostamente ocuparam o local, caberia ao Município esclarecer o fato, sem olvidar que, com a sua omissão na fiscalização, teria contribuído para o retorno. Mais uma vez, está-se diante de um ato contraditório praticado pelo ente político que, em um momento, ratificou à Petrobras a transferência das famílias que moravam sobre oleoduto, e, depois, na ACP, alegou a existência de famílias sobre a área de risco.

Enfim, a decisão judicial, inclinando-se pelas alegações do Município, entendeu pela impossibilidade de moradias com a preservação ambiental em Jaraguá:

[...] Disso resulta ser completamente inviável a urbanização da localidade em disputa. Acolhida pretensão defensiva, tanto a comunidade de pescadores quanto o restante da sociedade alagoana estariam fadadas a suportarem os efeitos deletérios da poluição das águas do mar, sobretudo porque a conformação natural das praias inadmitem o escoamento do esgoto, ainda que devidamente tratado.

E, face do antagonismo entre os interesses dos moradores remanescentes na localidade em disputa e da preservação do meio ambiente, deve prevalecer a solução que atenda o princípio do desenvolvimento sustentável. No caso, embora a manutenção de famílias na localidade pudesse colaborar para a preservação de uma suposta identidade cultural dos pescadores (isso porque parcela significativa deles já se encontra realocada em área diversa e em plena atividade pesqueira), a medida fatalmente resultaria na continuada poluição das águas e das praias. (...)

De efeito, quer seja a partir da implantação de novas unidades de tratamento de esgoto, quer seja com a ampliação da rede já existente no Município de Maceió, fato é que o IMA-AL descartou a possibilidade da instalação do serviço de saneamento básico reclamado pelos réus para sua permanência na localidade em litígio. (...)

A impossibilidade de construção de casas decorre da passagem de oleoduto/gasoduto da Petrobras na localidade, sendo o fato incontroverso, pois afirmado pelos réus e reconhecido pelo autor.

(Sentença – ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1662 – 1675v.)

As provas que embasaram o entendimento judicial de que a permanência de moradias na área ocupada pela Vila dos Pescadores de Jaraguá prejudicaria o meio ambiente são frágeis. A situação demandava uma análise mais aprofundada para compatibilizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com o direito à moradia adequada naquele espaço.

Consignar que a presença da comunidade é incompatível com o meio ambiente, somente por meio de ação judicial que visa a sua remoção, também viola a teoria do *venire contra factum proprium*, sobretudo diante da omissão do Poder Público, que ao longo dos anos, não dotou a comunidade de serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, nem cuidou de promover a preservação socioambiental.

### 5.2.2. Instrumentos para a promoção da “segurança jurídica da posse”

Em exposição do capítulo anterior, foram apresentados instrumentos jurídicos aptos a promover a regularização fundiária da Vila dos Pescadores de Jaraguá – ZEIS, CUEM e TAUS. Dentre esses três instrumentos, a CUEM foi o único a ser debatido nos autos da ACP nº 0004070-23.2012.4.05.800.

A questão do suposto prejuízo ao meio ambiente causado pela presença de moradias na área da Vila dos Pescadores de Jaraguá foi um elemento que obstou sobre a possibilidade da CUEM pela via judicial.

Conforme exposição no capítulo anterior, a CUEM tem a natureza jurídica de um ato administrativo com maior grau de vinculação do que de discricionariedade, quer dizer, uma vez que o requerente comprove atender os requisitos da MP 2220/01<sup>332</sup>, não restaria ao Poder Público alternativa a não ser outorgar-lhe o instrumento. Somente nos casos previstos pela norma, é que a CUEM pode ser conferida em outra localidade<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Disposição da MP 2220/2001. “Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (...) Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.”

<sup>333</sup> Segundo a MP 2220/2001 – “Art. 4º No caso de a **ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes**, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local. Art. 5º É **facultado** ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - **destinado a projeto de urbanização**; III - **de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais**; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação”. (grifo nosso)

O que se extrai da norma é a prevalência do direito à moradia no local já ocupado pelos requerentes, de forma que a negativa da CUEM no local onde a moradia foi estabelecida só poderia ocorrer motivadamente e dentro das circunstâncias previstas pela MP 2220/01. TRF5<sup>334</sup> já se manifestou no sentido de que, uma vez cumpridos os requisitos da MP 2220/01, a CUEM deverá ser outorgada:

[...] 1. Nos termos do art. 1º, da Medida Provisória nº 2.220/2001, uma vez preenchidos os requisitos por ele estabelecidos, surge o direito à concessão de uso especial para fins de moradia, que se dará de forma gratuita ("Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural").

2. Hipótese em que, atendidas as condições estabelecidas na MP nº 2.220/2001, há de se reconhecer o direito ao uso especial do imóvel, afastando a imissão de posse e o pagamento de valores relativos à taxa de ocupação, perdas e danos e similares, vez que gratuita a concessão (...)

(TRF5 – Acórdão na Apelação 08023797420134058300/PE)

No caso em estudo, a CUEM, foi requerida administrativamente pela Vila dos Pescadores, mas o pedido foi negado pela SPU sob a justificativa de que o imóvel já havia sido cedido à Prefeitura<sup>335</sup>, hipótese que não se enquadra dentre aquelas que justificam a negativa ou a faculdade da outorga da CUEM, conforme discriminação nos artigos 4º e 5º da MP 2220/01, havendo uma falha na motivação do ato administrativo.

<sup>334</sup> Apelação 08023797420134058300/PE. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Desembargadora convocada Joana Carolina Lins Pereira. Recife, 18 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://www.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1&pagina=2>>, acesso em 19 de setembro de 2015.

<sup>335</sup> Segundo as razões finais da DPU, “a Superintendência de Patrimônio da União em Alagoas (SPU/AL), negou o pedido dos moradores relativa à concessão especial de uso da localidade, sob o argumento de que a área já havia sido cedida à Prefeitura. Ocorre que a primeira concessão, a qual deveria vincular tanto a SPU/AL como o Município de Maceió, previa a reurbanização da área **com a construção de moradias** para a população que desenvolvesse atividade relacionada à pesca. Além disso, mesmo após a mudança do projeto, sem a previsão de construção de moradias na área, conforme salientado, para a efetiva retirada dos moradores seria necessária a concordância dos mesmos, **o que nunca aconteceu**. Assim, percebe-se claramente que a negativa da SPU/AL foi indevida e que os moradores têm o direito de permanecer na área, pois, além da sua condição de comunidade tradicional e de não ter consentido com a mudança, possuem o direito de usar área da União, onde fixaram sua moradia. No que diz respeito a esse ponto, inclusive, é de se destacar que a **proteção da MP nº 2220/01 se aplica não só a comunidade tradicional**, mas a todo cidadão estabelecido na Vila dos Pescadores há mais de cinco anos, que ocupe imóvel até 250 metros quadrados e que não possua outro imóvel” (p.1113 da ACP).

Por outro lado, não se encontram nos autos menção a um recurso administrativo em face da decisão da SPU ou a indicação de um pedido judicial da CUEM<sup>336</sup>, seja nos autos do processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000 ou através de ação autônoma. O que se infere, a partir das peças de defesa da DPU, é a existência do indeferimento de um pedido administrativo da CUEM, quando a comunidade preenchia os requisitos para a outorga do referido instrumento jurídico de segurança da posse, mas sem que houvesse uma formulação judicial petitória da CUEM.

Contudo, mesmo sem a formalização de um pedido judicial da CUEM, constatou-se que o Judiciário não deixou de analisar a sua possibilidade e, de igual forma, negar a sua outorga, em razão da área estar destinada a projeto de urbanização (art. 5º, II da MP 2220/2001) e se caracterizar como necessária à preservação ambiental e à proteção dos ecossistemas naturais (art. 5º, III, da MP 2220/2001):

[...] Todavia, na espécie, nem há notícia de concessão especial pelo Poder Público e tampouco tal pleito pode ser veiculado nesta ação, eis que importaria em inovação indevida da lide, já que inexistente formulação de pedido em reconvenção.

(...) Ainda que assim não fosse, a pretensão dos moradores esbarraria nos proibitivos dos incisos do II e III, do artigo 5º da referida MP, a vedarem a concessão especial de áreas destinadas a projetos de reurbanização e para proteção do meio ambiente. No caso, o projeto da parte autora satisfaz ambos os objetivos (cf. fls. 738/835).

Tal evidência é extraída do Plano Diretor do Município de Maceió (Lei municipal nº 5.486/2005), que estabelece a área em disputa como Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico, *verbis* [...]

(Sentença – ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1662 – 1675v.)

Como se observa, assentando-se nas hipóteses mais discricionárias da concessão da CUEM, o suposto prejuízo ao meio ambiente refletiu na negativa de concessão do instrumento pelo Judiciário.

De toda forma, apesar da negativa do instrumento de “segurança da posse” com maior grau de vinculação, ainda subsistia a possibilidade da regularização fundiária da comunidade pesqueira em Jaraguá através de outros mecanismos jurídicos. Contudo, as formas alternativas de titulação não foram levantadas no processo judicial.

---

<sup>336</sup> A MP 2220/2001 prevê hipótese de requerimento judicial da CUEM - Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. § 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo. (...)

Não se encontra nos autos referência a requerimento de Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), instrumento capaz de compatibilizar a presença humana e suas moradias com a preservação do meio ambiente, a fim de garantir às comunidades a continuidade das atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda<sup>337</sup>.

Chama a atenção o fato do TAUS ser regulamentado por Portaria da SPU e o órgão, apesar de sua atuação na formação da política pública em análise, nunca ter apresentado o instrumento como forma de regularização fundiária da Vila dos Pescadores, apesar de questionamentos da comunidade<sup>338</sup>. É um contrasenso a SPU editar uma norma para assegurar a posse de territórios ocupados por comunidades tradicionais, mas se manter inerte quanto à sua proteção nos procedimentos administrativos de cessão da área para o Município.

Da mesma forma, não podia ter passado despercebido o fato de que a área da Vila dos Pescadores de Jaraguá subsumia-se ao conceito jurídico de ZEIS 1, conforme discriminado pelo Plano Diretor, atraindo para aquele espaço uma obrigação vinculada da Administração Municipal em promover programas de habitação de interesse social.

Quanto a esse comando normativo, só se vislumbra um traço de discricionariedade, a partir da possibilidade de reassentamento das moradias, nos casos de risco à segurança da vida ou à preservação ambiental, em áreas pré-determinadas pela norma, onde não se inserem as ZIAPs de terreno de marinha<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> Art. 4º, §1º É vedada a outorga da Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União, não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda.

<sup>338</sup> Disposição do ofício nº 09/2009 da AMAJAR, datado de 03.04.2009, colacionado à p. 110 do procedimento.

<sup>339</sup> Art. 104, Plano Diretor de Maceió: Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) serão constituídas nos locais já ocupados por segmentos da população mencionados nos incisos I e II do artigo 96 desta Lei, caracterizados como assentamentos precários.

Parágrafo único. São **passíveis de reassentamento** para **garantir a segurança de vida ou a preservação ambiental**, as moradias nas seguintes localizações:

I – sob viadutos ou pontes, faixas de servidão de linhas de transmissão de energia elétrica em alta tensão, ou nas faixas *non aedificandi* e de domínio de vias públicas; II – sobre oleodutos, gasodutos, eletrodutos, troncos de água e esgoto; III – em áreas de grotas e encostas, com declividade superior a 45º (quarenta e cinco graus); IV – sobre fontes ou nascedouros de rios ou cursos d'água naturais, e faixas de amortecimento de vegetação nativa; V – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem prévia adoção das medidas de saneamento ambiental. (grifou-se).

Apesar das prudentes críticas ao insucesso das ZEIS em Maceió, o Município não tinha a discricionabilidade em implantar naquela área qualquer projeto urbanístico, como o “Centro Pesqueiro”, mas apenas programas de habitação de interesse social.

E, ainda que se cogitasse na falta de natureza jurídica de ZEIS 1 da Vila dos Pescadores de Jaraguá, pela falta de demarcação naquelas “manchas” no mapeamento das ZEIS, em sua proximidade, constatou-se a presença da ZEIS “Travessa Rodrigues Alves”. Tais aspectos mereciam ser analisados em maior profundidade na ACP.

De toda sorte, durante o curso das tratativas administrativas e do processo judicial, percebeu-se uma relevância em urbanizar a área da Vila dos Pescadores de Jaraguá e uma discussão preponderante acerca dos argumentos sobre a remoção da comunidade pesqueira, sem que houvesse um debate sobre as formas de promover a regularização fundiária em seu benefício.

### **5.3. Discussões sobre a “adequação cultural” e a Vila dos Pescadores de Jaraguá**

Ao lado da “segurança jurídica da posse”, a “adequação cultural” constitui-se no outro elemento do conceito de moradia adequada, presente nas discussões levantadas no processo judicial nº 0004070-23.2012.4.05.8000. O debate convergiu para a análise acerca do impacto da mudança da moradia dos pescadores para o Sobral e suas implicações sobre seu estilo de vida tradicional.

Assim, serão abordadas a visão do Município de Maceió acerca da culturalidade da Vila dos Pescadores, tanto na confecção da política pública, quanto em sua exposição no processo judicial, e a prova antropológica constante dos autos, embasadora do convencimento do Judiciário.

### 5.3.1. A culturalidade da Vila dos Pescadores sob a perspectiva do Município de Maceió

Em suas manifestações no processo 0004070-23.2012.4.05.8000, o Município afirmou que o projeto urbanístico foi elaborado por uma equipe multidisciplinar – com arquitetos, engenheiros e assistentes sociais – e com a participação da comunidade.<sup>340</sup>

Percebe-se que os estudos interdisciplinares municipais foram elaborados a partir de uma perspectiva de que a Vila dos Pescadores se tratava de uma comunidade vulnerável como tantas outras, desconsiderando-se seus traços culturais. Prova disso é o fato de que tais estudos não contaram com a participação de especialistas da antropologia ou da psicologia social, por exemplo, profissionais com a capacidade técnica mais apropriada para analisar os impactos da política habitacional sobre os aspectos culturais da comunidade pesqueira.

Além disso, a própria tentativa do Município de Maceió em desconstituir a Vila dos Pescadores enquanto comunidade tradicional, nos autos da ACP, já demonstrava que sua política não se preocupou em observar o elemento da “adequação cultural” do conceito de moradia adequada, nem com a disposição de sua Lei Orgânica (art. 160). Nesse sentido, manifestação do Município de Maceió, nos autos da ACP, desconstituindo os traços culturais da Vila dos Pescadores de Jaraguá:

[...] os pescadores que lá fincaram ocupação irregular **não possuem um modo próprio de pesca que os distinga dos demais pescadores existentes em todo o nosso país**, quiçá no litoral alagoano. (...) não há uma identidade cultural que uma tal comunidade a ponto de lhe ser atribuída uma tradicionalidade típica. (...) **os grupos sociais que ocupam irregularmente a área adjacente ao Porto de Maceió não possuem forma própria de organização social que os distinga das demais comunidades carentes existentes no ente municipal (não há um modo específico de pesca ou coleta particular de mariscos)**. Tais grupos não usam o terreno ocupado irregularmente como condição de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. **A pesca, a coleta de mariscos e as demais atividades empreendidas naquela comunidade podem ser efetivadas em quaisquer localidades do litoral desta edilidade, não dependendo tão e somente do terreno onde se encontra instalada a referida comunidade. O terreno ocupado irregularmente**

<sup>340</sup> Dentre as testemunhas apresentadas pela Prefeitura de seu quadro de funcionários, não se encontra nenhum com formação em sociologia, antropologia ou psicologia social, mas em arquitetura e serviço social (petição de fls. 696-697). De acordo com petição de fls 722-737, o estudo multidisciplinar teria sido elaborado por arquitetos, engenheiros e assistentes sociais e,s, egundo as razões finais da Prefeitura – “Deram-se reuniões com engenheiros de pesca, técnicos e lideranças para a implantação do setor pesqueiro” (p. 1069).

**não é o único local que condiciona a reprodução cultural, social, religiosa e econômica do grupo que, repita-se, não traz peculiaridades a ponto de ser caracterizado como comunidade tradicional.** Aliás, tal reprodução, não peculiar, será muito melhor executada na Nova Vila dos Pescadores que, claramente, atribui aos seus moradores meios dignos de vida, reforçando-lhes a cidadania [...]”. (grifo nosso)  
(Razões Finais do Município - ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1094-1118)

Se a Prefeitura é enfática no sentido de desconstituir a Vila dos Pescadores de Jaraguá como comunidade tradicional, sem peculiaridades culturais que a distinguiam de outras comunidades pesqueiras, então a presença do elemento “adequação cultural” dentro do conceito da moradia adequada, assim como a necessária proximidade do local de moradia com o de trabalho (posto que não é toda beira-mar propícia à pesca) restaram prejudicados em sua política habitacional.

### **5.3.2. A produção probatória referente à “adequação cultural”**

Dessa forma, fazia-se necessário a realização de uma perícia técnica, para que se trouxessem ao processo elementos acerca das implicações do projeto sobre a tradicionalidade da Vila, que fogem à investigação do profissional do direito e que auxiliaria na interpretação do caso concreto. Destarte, o único documento carreado aos autos e que serviu para esse fim foi um laudo antropológico realizado por perito do MPF, no âmbito do ICP nº 1.11.000.000278/2008-11.

Segundo procedimento ordenado pelo Código de Processo Civil, o mais prudente era que a prova pericial tivesse sido construída com a participação das partes e do MPF, através da nomeação de assistentes técnicos que apresentariam ao perito judicial quesitos e solicitações de esclarecimentos sobre questões pontuais colocadas em seu relatório. Trata-se de um documento que se diferenciaria do laudo antropológico do MPF e dos depoimentos prestados em audiência, pois, se nesses se teve uma visão unilateral do tema, no laudo pericial, as partes exerceriam o contraditório, contribuindo na construção da prova, resultando em um relatório que abrangeria uma visão plural sobre a situação,

podendo ser seguidos de questionamentos posteriores. Nesse sentido, MARINONI e ARENHART<sup>341</sup>:

[...] **As partes participam em contraditório na formação da prova pericial**, ao passo que o parecer técnico é obtido unilateralmente por uma das partes, o que inviabiliza a participação da outra durante a sua construção. Em relação à prova pericial, **as partes não têm apenas a oportunidade de falar a respeito do seu resultado, mas também a possibilidade de participar**, mediante a formulação de quesitos e acompanhamento de assistente técnico da sua escolha, da formação ou da elaboração do laudo técnico. Enquanto isso, o parecer técnico é obtido unilateralmente por uma das partes, *sem que a outra tenha qualquer possibilidade de influir no seu resultado*. O contraditório, nesse último caso, é limitado à possibilidade de impugnação do parecer técnico, ainda que a parte impugnante *possa requerer o auxílio de outro especialista*. (...) Se o parecer for impugnado de forma fundamentada, e assim colocado em “dúvida razoável”, o juiz não pode dispensar a prova pericial, pois tem o dever de julgar com base em um laudo técnico idôneo e esclarecedor. (grifou-se)

Se é verdade que o Código de Processo Civil<sup>342</sup> dispensava a prova pericial em alguns casos, essa dispensa deve vir acompanhada de necessária motivação e diante de uma questão que não demande reflexões complexas, o que não parecia ser o caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá. Pautar a decisão judicial, no que tange a continuidade do modo de vida daquela comunidade pesqueira, apenas pela visão do perito ministerial não se mostraria a medida mais prudente perante uma situação que demandava profundas investigações sociais e antropológicas.

O laudo antropológico principiou-se enunciando a sua intenção em “colher dados sobre os valores inconscientes da comunidade”, mediante a aquisição da confiança, que seria conquistada em razão do papel diferencial do MPF em relação a outros órgãos públicos que já interagiram com a comunidade. Por se tratar de um trabalho de cunho prático, foram adotadas técnicas apropriadas para respostas rápidas que, diferentemente da pesquisa acadêmica, não demandavam um planejamento longo com resultados aprofundados.

O documento foi elaborado pelo perito, com o auxílio de dois servidores do MPF<sup>343</sup> em apenas dez dias, de forma que, os cinco primeiros foram reservados para “conhecer a

<sup>341</sup>MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Prova**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 770-771, 786.

<sup>342</sup> Art. 420. Parágrafo único. *O juiz indeferirá a perícia quando: I - a prova do fato não depender do conhecimento especial de técnico; II - for desnecessária em vista de outras provas produzidas; III - a verificação for impraticável.* (Refere-se ao CPC de 1973, aplicável à época da produção de provas na ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000.

<sup>343</sup> Segundo consta no laudo – “é importante registrar a participação dos servidores do MPF Adger Fernandes e Wladimir Lima, destinando os créditos das imagens fotográficas ao segundo, enquanto ao **primeiro todos**

comunidade e conquistar a sua confiança” e os outros cinco para a “aplicação das entrevistas”. Destarte, o laudo foi realizado entre 16/03/2011 a 29/03/2011, mais de um ano antes da mudança das primeiras famílias para o conjunto habitacional do Sobral, e foi orientado por técnicas rápidas, de cunho prático e que não guardavam a mesma profundidade que se encontram nas pesquisas acadêmicas. De acordo com o laudo,

[...] No dia 15 de março de 2011, em companhia do servidor do MPF Adger Fernandes por razões de segurança, fizemos a primeira visita na vila dos pescadores buscando obter um primeiro reconhecimento do local e apresentar nosso trabalho às famílias, procurando neste primeiro momento reafirmar a diferenciação do papel do órgão ministerial federal frente aos outros órgãos do poder público envolvidos. Dessa forma, **a expectativa criada por nossa presença não seria a mesma daquela direcionada aos agentes da prefeitura municipal, agentes da SPU e outros, fazendo com que os interesses verificados no interior da comunidade pudessem ser emitidos sem a influência das relações já estabelecidas entre os membros da comunidade e os representantes do poder público.**

Tal metodologia visa **colher informações que possam expressar valores, alguns dos quais inconscientes**, significativos à interpretação antropológica necessária ao cumprimento da perícia.

Dividimos o trabalho em duas etapas de cinco dias cada uma. A primeira composta pelo reconhecimento amplo do local e realização de reuniões para conhecermos as pessoas e seremos conhecidos, bem como a participação no dia-a-dia da comunidade **visando adquirirmos sua confiança**. A segunda etapa foi composta de entrevistas e coleta de informações buscando diretamente atender o objetivo da perícia.

Ao longo de dez dias (de 16/03 a 29/03/2011), orientamos nossa conduta das seguintes formas:

1) utilizamos de **meios rápidos de aplicação da técnica antropológica da ‘observação participante’**, que supõe a interação observador/observado, por meio do qual **a qualidade das informações que vão sendo colhidas e das respostas oferecidas às indagações, depende da confiança que for sendo construída**; óbvio guardada as proporções entre um **trabalho de cunho prático, que requer resposta rápida, e uma pesquisa acadêmica, que dispõe de planejamento longo e requer resultado aprofundado**. [...] (grifou-se)

(Laudo antropológico – ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 924 – 936)

A metodologia escolhida para o laudo não dispensa uma análise crítica. A pretensão em “conquistar a confiança”, em cinco dias, de uma comunidade que está na iminência de ser removida a contragosto de seu local de moradia, enfadada com inúmeras tentativas de negociação com o Poder Público, poderia restar comprometida, mesmo se tratando de pesquisa a ser realizada por representante do MPF. E, se a “confiança” é um dado essencial para a colheita dos dados, conforme destacou o antropólogo, como creditar valor aos dados coletados, se há uma forte probabilidade da “confiança” almejada não ter sido conquistada?

---

**os créditos da coleta dos dados etnográficos”** (grifou-se), afirmação que leva a crer que o especialista não foi responsável pela coleta dos dados, mas sim o servidor Adger Fernandes, cuja formação acadêmica e o treinamento para a realização da pesquisa se desconhecem (p. 924 da ACP).

Além disso, há um reconhecimento expresso de que o trabalho não passou por um planejamento longo com resultados aprofundados, típico das pesquisas acadêmicas, mas fora pautado por técnicas céleres e de “cunho prático”, o que leva à indagação: seria coerente, diante da complexidade das situações sociais e antropológicas que permeavam o caso da Vila dos Pescadores de Jaraguá, dispensar um estudo aprofundado e com longo planejamento, para se utilizar de “técnicas rápidas”, como se a celeridade na obtenção de uma resposta para o caso concreto fosse mais importante que uma análise densa da situação?

Quando se compara a técnica utilizada para a confecção do laudo com aquela utilizada pelo Laboratório da Cidade e do Contemporâneo do Instituto de Ciências Sociais da UFAL para a elaboração do “Censo Demográfico e Social da Vila de Pescadores de Jaraguá, Maceió-AL”<sup>344</sup>, em 2006, percebem-se diferenças, não só na preocupação em “conquistar a confiança da comunidade”, mas também na quantidade de membros escalados para a pesquisa, no estudo bibliográfico prévio, no tempo despendido para o reconhecimento do campo de pesquisa, construção e aplicação dos questionários.

[...] Sua realização envolveu a composição de uma equipe multidisciplinar, composta por duas professoras do ICS e de 16 estudantes, e mobilizou diversas unidades acadêmicas da referida instituição.(...)

**Num primeiro momento, procedeu-se a um levantamento bibliográfico nas bibliotecas central e setoriais da UFAL, bem como naquela da Faculdade de Alagoas (FAL), e de órgãos municipais, como a Unidade Executora Municipal (UEM) – a quem coube gerenciar a revitalização do bairro de Jaraguá, onde está situada a Vila dos Pescadores. (...)**

**Num segundo momento, realizamos várias incursões exploratórias ao campo (Vila de Pescadores de Jaraguá). Tais visitas tiveram por objetivo proporcionar à equipe um maior conhecimento sobre a realidade que iríamos investigar, o estabelecimento do contato direto com os moradores e a apresentação da nossa proposta à comunidade. (...)**

**Considerando que a Vila de Pescadores de Jaraguá já foi objeto de muitos estudos acadêmicos, mas que, ainda assim, continua sofrendo com a ausência de políticas públicas que garantam àquela população condições humanas de instalação e sobrevivência, julgamos de início, que talvez nossa equipe não tivesse uma boa receptividade ali. (...)**

Somente após sucessivas visitas à Vila, algumas reuniões com a comunidade e muitas conversas com lideranças e moradores do local é que demos início à construção de nossa ferramenta de coleta de dados, o formulário. (...)

Nossas visitas à Vila começaram no **dia 5 de agosto de 2006**, mas a aplicação dos formulários só foi iniciada no **dia 14 de novembro, estendendo-se até o dia 14 de dezembro**. (...) (grifou-se)

(Censo Demográfico e Social da Vila dos Pescadores de Jaraguá – ICS – UFAL, 2006)

---

<sup>344</sup> *Op. Cit*, p. 15-20.

Da transcrição desses excertos, percebe-se que houve um planejamento mais apurado no estudo encabeçado pelo Instituto de Ciências Sociais (ICS) da UFAL, com etapas desconsideradas no trabalho feito pelo antropólogo do Ministério Público.

O fato de haver um estudo bibliográfico e documental prévio, contextualizou os acadêmicos no caso concreto em que iriam se deparar, munindo-os de informações que os auxiliariam nas incursões em campo. O estudo preambular conscientizou a equipe sobre a possibilidade de não ser bem acolhida pela comunidade, em razão das ingerências anteriores realizadas pelo Poder Público e pela própria academia, levando o grupo a visitar e conhecer a comunidade durante três meses para só depois elaborar o instrumento da pesquisa. A aplicação do questionário foi realizada por um grupo de dezesseis estudantes, orientados por duas professoras, processo que perdurou um mês. Tais fatos levam a concluir pela densidade das informações reproduzidas no estudo feito pelo ICS da UFAL.

A pesquisa realizada pelo profissional do Ministério Público, apesar de não ser acadêmica e não contar com os recursos de uma universidade, não poderia pecar por uma simplicidade que comprometesse uma análise mais profunda da vivência da comunidade pesqueira: prazo muito curto para conhecer uma comunidade em sob a iminência de uma remoção, conquistar-lhes a confiança e apreender seu modo de vida e relação entre seus membros e com a sociedade; pouco tempo também para maturar os dados da pesquisa de campo e confeccionar o instrumento da pesquisa<sup>345</sup>, que não foi apresentado no laudo; ausência de um estudo prévio sobre a comunidade antes de ir a campo. Dessa forma, o laudo antropológico, conforme anotações do próprio especialista, padece de alguns vícios que não poderiam conferir ao documento uma robustez probatória.

Na segunda etapa, o laudo propôs-se entrevistar cem moradores a fim de conhecer o número das famílias existentes na Vila, quantas estariam relacionada à pesca, as expectativas relacionadas ao projeto da Prefeitura e às propostas alternativas<sup>346</sup>:

[...]2)Nos **primeiros cinco dias**, após a apresentação, conhecemos melhor a localidade visitando e conversando com representantes da associação de moradores, acompanhando as atividades econômicas e colhendo diversas informações, incluindo número de famílias existentes na Vila, quantas estariam envolvidas com atividades ligadas à pesca, sua organização social, condições de

---

<sup>345</sup> Na verdade, o laudo não aponta se houve um lapso de tempo entre a primeira etapa do trabalho – visita e conhecimento da comunidade – e a segunda – as entrevistas –, o que leva a crer que houve um trabalho contínuo, sem que o tempo necessário para a reflexão de uma etapa para outra fosse relevante para constar no relatório.

<sup>346</sup> O laudo não menciona quais seriam as propostas alternativas.

vida, saneamento, assistências do poder público (posto de saúde, escolas, segurança etc) e problemas com entorpecentes.

3)na **segunda etapa**, mais integrados, **indagamos sobre as expectativas da mudança de residência proposta pela Prefeitura, quantificando as famílias concordantes e discordantes e qualificando as opiniões face as razões apresentadas, com as propostas alternativas surgidas para a solução do impasse. Também visitamos o conjunto habitacional construído pela Prefeitura**, com o intuito de medir a distância para o local atual da pesca, bem como de **periciarmos o próprio empreendimento e a sua localização em relação aos equipamentos públicos destinados às assistências de saúde, educação e transporte no bairro**. Neste momento, também, **visitamos os postos de saúde e as escolas municipais procurando informações sobre os moradores e as matrículas das crianças da Vila de Pescadores de Jaraguá**.

4)Nesta etapa fizemos um **levantamento, por amostragem simples da preferência dos moradores, dimensionando em termos absolutos quantos resistem à mudança de residência e quantos concordam. Ao todo, entrevistamos 100 (cem) moradores. [...]**

(Laudo antropológico – ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 924 – 936)

Durante a segunda etapa, o laudo centrou-se em inúmeras atividades, mas não foi capaz não de responder àquelas questões sobre a interferência da distância<sup>347</sup> entre Jaraguá e o Conjunto do Sobral, especialmente no que se refere ao pescador, que se desloca de madrugada, sobre a marisqueira, cujos ganhos com o trabalho podem ser inferiores com o que se gastaria com o transporte público diário, ou sobre a trabalhadora que precisa aliar o trabalho profissional com o doméstico. Da mesma forma, não enfrentou o impacto que o deslocamento pode ter sobre a transmissão do conhecimento tradicional para as gerações mais jovens, nem como ficaria a vigília das embarcações que, com qualquer alteração do clima ou do mar podem se danificar.

O laudo limitou-se a trazer dados quantitativos das famílias, o percentual daquelas que vivem da pesca<sup>348</sup> e de quem é a favor da mudança<sup>349</sup>, a descrever o ambiente da Vila e a precariedade das suas instalações, a apresentar o que ele entende por “cadeia

<sup>347</sup> A menção que o laudo faz à distância do conjunto do Sobral para Jaraguá desconsidera o estilo de vida da comunidade pesqueira, tratando-a como qualquer agrupamento social, p. 933 – “o empreendimento da Prefeitura de Maceió, denominado Conjunto Vila dos Pescadores, está localizado, do ponto de vista urbanístico, em área de adequada acessibilidade e ainda melhor do que está situada a Vila dos Pescadores do Jaraguá. Principalmente levando-se em consideração a boa presença de equipamentos públicos de educação, saúde, transporte e segurança, além de estar situado próximo ao local de pesca do Jaraguá, exatos 4 km, diminuindo os riscos de quebra das relações socioeconômicas tradicionalmente estabelecidas pelas famílias de pescadores”.

<sup>348</sup> Segundo o laudo, p. 927 da ACP – “Segundo dados colhidos no local, em média 300 famílias (cerca de 1500 pessoas) vivem exclusivamente da pesca, enquanto 250 famílias (cerca de 1250 pessoas) exercem outras atividades, não tendo a pesca como atividade principal, embora algumas, eventualmente trabalhem nessa cadeia produtiva”.

<sup>349</sup> De acordo com o laudo, p. 932 – “destas 100 pessoas entrevistadas, exatamente 21 famílias resistem à mudança de residência enquanto 79 preferem concordar.”.

produtiva”<sup>350</sup>, a destacar a distância de instituições públicas usadas pela comunidade entre a Vila de Jaraguá e o conjunto do Sobral<sup>351</sup>, a situar a envolvimento dos jovens com a drogas e a violência no local<sup>352</sup>, a colocar a ausência de uma área de serviço<sup>353</sup> nos apartamentos como único porém dos conjuntos habitacionais.

Enfim, o laudo resumiu-se a abordar situações que não traduziriam os “valores inconscientes” da comunidade pesqueira que se pretendeu perquirir, tampouco retrataria traços culturais daquele agrupamento que poderia ser prejudicado ou fortalecido com a política pública a ser instalada pela Prefeitura..

Ao final, **o laudo concluiu favoravelmente pela “remoção negociada das famílias da Vila de Pescadores do Jaraguá**, por adequação de acessibilidade e possibilidade de manutenção das relações socioeconômicas tradicionalmente estabelecidas” e **contrariamente à “remoção à força das famílias resistentes**, vez que tal ação pode não significar mais do que a simples ineficácia de mais um projeto governamental e o desperdício de recursos públicos”, tendo em vista “a possibilidade real do retorno das famílias insatisfeitas à localidade onde hoje se organiza a Vila de Pescadores do Jaraguá”.

Em depoimento prestado no âmbito da ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, a professora Raquel Rocha da UFAL<sup>354</sup>, especialista em antropologia, declarou que, apesar da possibilidade de manutenção das atividades econômicas da comunidade, com o

---

<sup>350</sup> De acordo com laudo, p. 928 da ACP – “A cadeia produtiva da vila começa com a confecção, arrumação e manutenção dos artefatos de pesca: barcos, redes e mantimentos. Depois a pesca que pode ser feita por perto, com duração média de 10 horas, ou longe em alto mar, de duração de dias, geralmente realizada por dois pescadores que utilizam barco de um terceiro em ‘consignação’ para trabalharem de ‘banda’. A pesca é dividida pela metade, ficando uma parte para o proprietário do barco e outra parte que é dividida ao meio entre os dois pescadores. As partes dos pescadores (25% do pescado para cada) servirá para alimentação da família e comercialização. A limpeza é feita pela própria família (mulher e filhos) sem remuneração, ou por terceiros, marisqueiros, remunerados. O produto final é comercializado na Balança, no Mercado da Produção, nas feirinhas do Jacintinho, do Tabuleiro, Benedito Bentes e outras, ou negociado diretamente com um atravessador denominado Pombeiro”.

<sup>351</sup> De acordo com o laudo, p. 929 – “A vila de pescadores fica situada a 1,5km da Escola Estadual Benedito de Moraes, a 2 km da Escola Municipal Zanele Caldas, bem como a 1km da Escola Ladislau Neto (...) O posto de saúde mais utilizado é o do bairro do Poço, na Praça da Maravilha, distando 2 km (...) O empreendimento construído pela Prefeitura no bairro do Trapiche dista exatos 4km em linha reta à Balança do Jaraguá. Próximas estão as escolas Municipais Claudinete Batista e Professor Antídio Vieira, que serviriam às crianças, respectivamente a 300 e a 400 metros (...) A assistência de saúde ficaria por conta do Hospital Geral do Estado, distando 700 metros do empreendimento, assim como pontos de ônibus (...)”

<sup>352</sup> Informações constantes do laudo à p. 930 da ACP.

<sup>353</sup> Segundo o laudo, p. 930 da ACP – “O maior problema do empreendimento, em si, é a ausência de área de serviço adequada. (...) Além disso, não foi previsto qualquer área para instalação de freezers para acondicionamento do pescado”.

<sup>354</sup> Trata-se da audiência de 11.09.2013, gravada em mídia digital, realizada na Justiça Federal.

distanciamento da moradia em Jaraguá, existiriam fortes indícios de perecimento do ambiente cultural. A tendência é que os laços tradicionais que unem a comunidade se desfaçam e que o grupo minoritário, mais resistente à saída de Jaraguá, provavelmente apresentava um elo umbilical mais forte com o território.

A especialista ressaltou que as famílias que aceitaram a mudança foram “vencidas pelas condições”, no sentido de que a possibilidade de ter uma casa seria a solução para a saída de um risco extremo, mas que essa opção não teria o mesmo peso para as demais famílias. Alertou que deveria haver uma investigação mais aprofundada com aquelas pessoas que defendiam a permanência das moradias em Jaraguá.

Mesmo com as falhas apontadas e com a conclusão contrária à remoção forçada da comunidade, o laudo antropológico foi considerado como o documento mais importante para atestar a ausência de prejuízo à identidade cultural da comunidade pesqueira, a ponto de dispensar a perícia judicial. Não há nos autos outro elemento probatório antropológico, a não ser os depoimentos gravados em audiência judicial do antropólogo e da prof<sup>a</sup> Rachel Rocha da UFAL, que não foram transcritos, sequer para analisá-lo em conjunto com o entendimento do perito ministerial.

Da mesma forma, não se encontra nos autos nenhum estudo feito com a comunidade após a mudança (21.05.2012) que pudesse atestar o prejuízo ou reforço para a identidade cultural da comunidade. O que se tem são visões unilaterais da situação que não foram contraditadas, o que seria possibilitado caso houvesse uma perícia judicial antropológica, conforme requerimento reiterado da DPU<sup>355</sup>.

De toda a sorte, o Judiciário acolheu o entendimento exarado no laudo pericial, admitindo a melhora no nível de vida das famílias transferidas para o conjunto habitacional no Sobral sem prejuízo ao modo de vida pesqueiro, nos seguintes termos:

[...] Ora, a sustentabilidade está garantida mesmo com o deslocamento de todos os pescadores da área objeto de revitalização para o novo local escolhido pelo Município de Maceió, pois o projeto elaborado deixa claro que serão construídas obras para a comunidade e em função da comunidade. Se risco existe para a perda da tradicionalidade (e não nego que ele possa existir), ele é pequeno, segundo os motivos explicitados pelo antropólogo ouvido em audiência, Ivan Soares, que inclusive chegou a cogitar que existe um ‘risco positivo’ de que a tradicionalidade fosse ainda mais fortalecida, diante das condições de incremento

---

<sup>355</sup> Requerimento nesse sentido, pode ser encontrado nas razões finais da DPU, às fls. 1104-1106 da ACP.

da atividade pesqueira que o projeto de revitalização prevê e também pelo próprio espaço reservado à preservação da memória da comunidade. (...)

No antagonismo entre os interesses em jogo, percebe-se claramente que a permanência da comunidade pesqueira na localidade em tela prejudicará não só os trabalhadores já removidos – que estarão desaparelhados dos equipamentos de pesca (local para embarcações, tratamento do pescado, etc.) como também o restante da comunidade maceioense. [...]

(Sentença – ACP nº 0004070-23.2012.4.05.8000, p. 1662 – 1675v.)

A decisão judicial igualmente não enfrentou aquelas questões pertinentes à distância entre o conjunto habitacional do Sobral e o Centro Pesqueiro de Jaraguá, sua influência sobre o estilo de vida e a possibilidade de inviabilizar a transmissão do conhecimento tradicional para as futuras gerações. A decisão apegou-se na melhora das condições de moradia e de trabalho, como se a comunidade de Jaraguá fosse mais uma comunidade carente e beneficiária de políticas assistencialistas sem peculiaridades tradicionais. Ademais, descuidou-se em analisar a “adequação cultural” como elemento do direito à moradia adequada e se furtou em não relacionar a disposição da Lei Orgânica Municipal, que determina a proximidade da moradia dos pescadores ao local de trabalho.

Apesar de entender que a comunidade em questão é tradicional, a decisão não foi capaz de relacionar como os aspectos culturais da comunidade seriam mantidos com o seu deslocamento para o Conjunto do Sobral, a partir das provas carreadas aos autos. Até mesmo a forma com que a decisão se assentou nas provas antropológicas foi realizada de uma maneira superficial, pois se citou apenas o depoimento do antropólogo do MPF sem confrontá-lo com o depoimento da outra especialista, enfatizando o pequeno risco de perda da tradicionalidade, mas sem apontar os dados em que se apoiou para exarar sua conclusão.

Uma apreciação mais acurada do caso dependia de uma perícia antropológica, até mesmo para apontar alternativas ao projeto da Prefeitura que pudessem minimizar ingerências negativas sobre a cultura pesqueira, já que a elaboração da política pública não contou com a participação de sociólogos, antropólogos ou psicólogos sociais, desprezando-se o elemento da adequação cultural presente no conceito jurídico da moradia adequada.

O direito à moradia que se pretendeu resguardar à comunidade da Vila dos Pescadores de Jaraguá assentou-se em um conceito reducionista, voltado oferecer uma “casa com um teto e quatro paredes”, descuidando-se da noção do direito à moradia adequada e seus elementos, proposto pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso concreto descrito e estudado no presente trabalho espelha uma situação de violação a direitos humanos, vislumbrado em várias cidades do Brasil e do mundo. A desocupação da Vila dos Pescadores de Jaraguá insere-se no contexto dos desalojamentos forçados, aliado a um processo de gentrificação, que guarda muitas das características diagnosticadas pela Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada: um projeto de desenvolvimento urbano foi priorizado em detrimento ao direito à moradia adequada de uma comunidade carente; estigmatização de uma comunidade vulnerável como violenta, com criminalidade e irregular para justificar uma remoção; a ausência de um instrumento jurídico de segurança da posse em nome da comunidade; a alegação de um suposto dano ambiental e à integridade física das pessoas, como motivo ensejador do deslocamento forçado.

A forma com que o despejo forçado foi operacionalizado também se assentou em aspectos constatados pela Relatoria da ONU. No que pese a garantia de reassentamento para algumas pessoas nos apartamentos no Sobral e a promessa do Município em incluir os demais em outros programas, o fato é que a execução da decisão judicial violou garantias fundamentais daquelas famílias. Priorizou-se a remoção em detrimento do diálogo entre a comunidade e a Prefeitura sobre as condições de reassentamento – qual a data e horário em que as pessoas seriam transferidas, quais agentes públicos estariam envolvidos, qual o destino das pessoas que não foram agraciadas com os apartamentos e seus pertences, o que seria feito com os equipamentos do Ponto de Cultura, onde os grupos com maior vulnerabilidade (crianças, idosos, deficientes, portadores de patologias mais graves) permaneceriam durante o procedimento.

De outra banda, se não houve um planejamento prévio acerca dessas questões, o Poder Público cuidou em organizar um aparato de força para que a “desocupação pacífica” se operacionalizasse sem maiores transtornos populares. Quer dizer, exala-se dessa postura uma inversão de valores, em que a preocupação primeira circunscreveu-se à desocupação da área, enquanto as condições de vida das pessoas foram relegadas a segundo plano.

A bem da verdade, situações de despejos forçados, em nome do desenvolvimento urbano, são uma realidade histórica na cidade de Maceió, o que pode ser constatado a

partir dos trechos citados da obra de Diégues Júnior. Quando as “casas de taipa” foram substituídas por “casas modernas” e “vitrines iluminadas”, quando a aristocracia maceioense passou a residir no bairro da Pajuçara, estimulando a migração dos pescadores que ali moravam para o bairro da Ponta da Terra, presenciou-se um processo de gentrificação: as pessoas de baixa renda foram deslocadas dos espaços comumente utilizados, essas áreas receberam uma infraestrutura, foram valorizadas e passaram a ser usufruídas por outra parcela da sociedade.

Segundo Raquel Rolnik, trata-se de um processo que acentua a segregação sócio-espacial, transferindo os ônus da urbanização para a população mais carente e os bônus para o mercado. Assim, é de se refletir acerca dos reais beneficiários das políticas públicas e do planejamento urbanístico.

Essa mesma lógica parece se repetir no processo de revitalização do bairro de Jaraguá, com a remoção da Vila dos Pescadores, a implantação do “Centro Pesqueiro” e a remodelação do local para fins turísticos. E, se Maceió mostra-se vocacionada para o turismo, subsiste o risco de outras áreas submeterem-se ao mesmo processo de gentrificação, a exemplo do litoral norte e dos entornos da Lagoa Mundaú, caso as políticas públicas não se voltem para um propósito humanístico e de inclusão social.

É diante de situações análogas ao caso em estudo, que o direito internacional cunhou normas de garantias fundamentais de proteção à moradia e de amenização dos desgastes sofridos pelas pessoas que se submetem aos despejos forçados. Elas têm a sua origem na Declaração Universal de Direitos Humanos, no Pacto de Direitos Cíveis e Políticos, no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, nas Declarações sobre Assentamentos Humanos (Vancouver-79 e Istambul-96).

A partir dos encontros temáticos e do diagnóstico da segregação sócio-espacial nas cidades, houve um movimento de incitação aos Estados-Partes para promoverem condições de subsistência mínima em suas áreas mais precárias. Exurgiu uma preocupação em aliar o desenvolvimento urbano à sustentabilidade e em conceder condições materiais para superar as desigualdades, sobretudo a favor de segmentos populacionais mais vulneráveis.

A esse tempo, o sistema de monitoramento de implementação das obrigações internacionais também evoluiu. Se antes cabia apenas aos Estados fiscalizarem uns aos

outros, trazendo elementos para que a comunidade internacional opusesse as sanções cabíveis, hoje se tem uma competência elástica. Os indivíduos, as ONGs, os pesquisadores, as autoridades locais, as comunidades também cumprem com o mister de denunciar às instâncias internacionais violações a direitos humanos e de monitorar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados. Destarte, as Relatorias Especiais da ONU vem exercendo esse papel intermediador entre o Estado violador de direitos humanos e às respectivas vítimas, empoderando a participação popular.

É nesse contexto que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU elaborou dois Comentários com conceito jurídico preciso sobre a moradia adequada e sobre garantias processuais mínimas a serem concedidas no âmbito dos despejos forçados. Apesar dessas normas não possuírem um efeito vinculante, de reprodução obrigatória pelos Estados, elas funcionam como importante vetor interpretativo de políticas públicas habitacionais e sua harmonização com projetos de desenvolvimento urbano. Dada a precisão de seus termos, tais Comentários conferem um grau de segurança jurídica às pessoas em situação de despejos e beneficiárias de programas de habitação, com normas muitas vezes ausentes nas legislações nacionais, a exemplo do Brasil.

O Comentário nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU desmistificou a ideia de que fornecer uma casa resume os propósitos das políticas habitacionais. A doutrina de direito urbanístico brasileiro, seguindo entendimento da Relatoria da ONU para a Moradia Adequada, esclarece que a mera entrega de unidade habitacional, desarticulada de condições de subsistência da população, induz ao desfazimento do imóvel. Por isso, a importância ao atendimento aos sete requisitos propostos pelo Comentário nº 04: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura; gastos suportáveis; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

O caso em exame ilustra como a ausência desses elementos pode ser prejudicial à continuidade do estilo de vida das pessoas. A política que recaiu sobre a Vila dos Pescadores limitou-se ao “dar uma casa”, pautando-se, sobretudo, no requisito da habitabilidade. De fato, as condições de habitabilidade no Sobral são superiores às vislumbradas em Jaraguá. Todavia, ao desprestigiar os argumentos levantados pela comunidade pesqueira quanto a sua permanência no local de origem, o Poder Público

descuidou-se dos demais elementos, aí se destacando a adequação cultural e sua influência sobre a localização e os gastos suportáveis.

Por se tratar de uma comunidade tradicional, conforme dados levantados pelos estudos acadêmicos citados e pelas entrevistas ao IPHAN, a ruptura entre o local de moradia e o local de trabalho impõe gravames ao seu estilo de vida, que não poderiam ter sido desconsiderados no bojo da política pública. O fato de a comunidade ser “agraciada” por uma política assistencialista, com supostas melhorias nas condições de moradia e de trabalho, enfraqueceu seus argumentos pela permanência em Jaraguá. É de se destacar que a Vila dos Pescadores foi tratada pelo Poder Público como mais uma comunidade vulnerável, inobservando sua subsunção ao conceito jurídico de comunidades tradicionais.

A Relatoria da ONU enfatizou a segurança jurídica da posse como o mais importante dos elementos do direito à moradia adequada, uma vez que sobre ele se assentam os demais. A sua carência constituiu um fator preponderante para a desocupação da Vila dos Pescadores de Jaraguá. Por essa lógica, se a área é de propriedade da União, que a cedeu para o Município de Maceió, então o direito de a utilizar seria do Poder Público e não de uma comunidade vulnerável, vista com irregularidades. Desconsideraram-se os direitos de posse sobre o território tradicional e imiscuíram-se acerca do regime de posse/propriedade dos apartamentos do Sobral.

Por mais que se afirme que as famílias “ganharam uma casa”, não ficou esclarecido, nos autos judiciais, qual o regime jurídico de posse/propriedade sob esses imóveis - se houve a titularização da propriedade com plenos poderes para os moradores, se lhes recaíram alguns encargos ou se lhes foram conferidos direitos de uso. Isto porque, caso eles passem por um futuro processo de remoção, é a partir do regime jurídico de posse adotado que se discorrerá sobre o direito de indenização ou de reassentamento, por exemplo.

Subsiste também a questão da segurança jurídica da posse daqueles que não receberam apartamentos no Sobral, cuja alternativa dada pelo Município resumiu-se a três meses de aluguel social, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) mensais, e promessas de inclusão futura em outros programas habitacionais. Nesse caso, só se pode vislumbrar uma possível segurança jurídica da posse quando “ganharem uma casa”, uma vez que o fornecimento do aluguel social em valor irrisório e por tempo limitado não seria

capaz de fornecer a segurança jurídica da posse, nos termos destacados pela Relatoria da ONU para a Moradia Adequada.

Apesar dos Comentários nº 04 e nº 07 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU não ser de reprodução obrigatória pelos Estados, quando o direito brasileiro positiva suas disposições, transformando-as em normas internas, elas adquirem um grau elevado de cogência. Exemplo desse fenômeno é o artigo 92, §2º, III do Plano Diretor de Maceió, que só autoriza o reassentamento da população nos casos de risco à vida ou ambientais, garantindo a realocação em áreas próximas ou dotadas de programa de geração de trabalho e renda. O dispositivo reproduz comando do Comentário nº 07 de que as pessoas só poderão ser alijadas de seus locais de moradia, diante de situações extremas e como exceção. A regência da CUEM também segue esse espírito, no sentido de que as pessoas, uma vez atendidos os requisitos da norma, tem o direito em permanecer no território público em que vivem, excepcionando a transferência em situações específicas.

O que se extrai dessas normas é que a permanência das moradias, ainda que em solo público, é a regra. O deslocamento para outro lugar só pode ocorrer em situações específicas, em último caso e como exceção.

Contudo, as discussões travadas no processo judicial inverteram essa lógica, porque se concentraram na seguinte questão: “porque a comunidade não quer sair de uma favela, em meio a lixo e esgoto, para ir para os apartamentos que vão ‘ganhar da Prefeitura’, com saneamento e condições superiores de higiene”? Na verdade, as indagações deveriam ser: “porque as moradias em condições de dignidade não podem ser edificadas em Jaraguá”? As tentativas de acordo não deveriam se centrar no fornecimento de prestações para as pessoas se mudarem, mas estudar alternativas para manter as moradias em Jaraguá.

Interpretando as normas jurídicas sob uma ótica humanística, percebe-se que o direito prioriza a permanência das pessoas em seus locais de moradia, disciplinando o reassentamento como exceção. Todavia, a aplicação do direito ao caso concreto inverteu esse conceito, para colocar a remoção das pessoas em situação de primazia, desconsiderando-se as normas jurídicas que defendem a permanência.

A intenção em remover a comunidade pesqueira de Jaraguá, sem vislumbrar possibilidades de acordo para manter ao menos as famílias mais resistentes nas redondezas, já vinha propugnado no propósito do “Centro Pesqueiro”, ao prever uma área para um

“Museu em Memória à Vila dos Pescadores de Jaraguá”, quando instituições comunitárias, como o Ponto de Cultura e o templo da Mãe Vitória, foram invisibilizadas. O projeto de desenvolvimento urbano foi apresentado “pronto e acabado”, imune a interferências para viabilizar a permanência de moradias na região.

A confecção da política habitacional e do projeto urbanístico erigiu-se com outras incongruências, em violações à Carta Magna, ao Estatuto da Cidade e ao Decreto 6040/2007. Refere-se à necessidade da participação popular no âmbito das políticas públicas, reforçado pelo direito à consulta e participação das comunidades tradicionais nos procedimentos que pode afetar seu direito ao território. Com essa previsão, a norma retirou da Administração Pública e dos órgãos oficiais de controle a competência absoluta em constituir políticas públicas e fiscalizar sua implementação, uma vez que ela se estendeu a qualquer do povo.

Em relação a esse aspecto, o Município de Maceió, nos autos do processo judicial, foi contundente no sentido de que toda a política pública foi constituída a partir de debates realizados com a Vila dos Pescadores e com o Ministério Público, o que só reforçaria a legitimidade de seu projeto urbanístico. Contudo, os documentos carreados à ACP (e a omissão de alguns deles) demonstram o inverso – se houve participação da comunidade, ela foi precária e observada como mera formalidade, sem a apropriação das reivindicações populares. Esse diagnóstico é comprovado pelos seguintes fatores:

- O primeiro procedimento administrativo na SPU questionou a órgãos como o Porto de Jaraguá, a Capitania dos Portos, a Marinha do Brasil, o IMA e o IBAMA se o projeto de reurbanização da Vila dos Pescadores poderia prejudicar seus interesses, mas em nenhum momento a comunidade foi questionada pela SPU. Somente em 2009, foi anexado nos autos administrativos um pedido formal da comunidade acerca de esclarecimentos sobre sua situação fundiária;

- Em 2005, a partir das notícias de que a Vila dos Pescadores de Jaraguá seria removida para um terreno no Sobral, o MPE, constatando a ausência de participação popular no projeto urbanístico, recomendou que houvesse um necessário diálogo entre as autoridades e a comunidade. Daí em diante, essa discussão foi intermediada também pelo MPF, de forma que atas das reuniões do órgão são as únicas provas dos autos que demonstram a oitiva da comunidade;

- O Município de Maceió declarou à SPU, ainda no primeiro procedimento, que o projeto sofreria algumas mudanças, como fruto da recomendação ministerial, passando por discussões junto à comunidade. Contudo, o resultado dessas discussões nunca foi demonstrado à SPU, nem nos autos judiciais;

- É questionável ter havido participação popular em um projeto que não contempla suas instituições comunitárias (Ponto de Cultura e o templo da Mãe Vitória), mas que apresenta um espaço para o “Museu em Memória à Vila dos Pescadores de Jaraguá”, como que anunciando o extermínio da comunidade.

- Há a ausência de estudos técnicos, nos autos do processo, que prestigiam a participação popular, como o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Esses dados apontam um histórico de menosprezo à participação popular e supremacia da vontade exarada pela Administração Pública. A citação da decisão da Vara Federal de Paranaguá, que condicionou o seguimento de um plano de manejo em área de preservação ambiental à participação popular, ilustra bem a relativização do poder de império da Administração Pública (da sua discricionariedade), que deve ser equilibrado com normas de direitos humanos. Contudo, no que pese a sua relevância, esse tema não foi trabalhado no processo judicial, onde se discutiu a remoção da Vila dos Pescadores.

Os vícios não restringiram à superficialidade da participação popular, mas se prolongaram na sequência de atos contraditórios e desprovidos da devida motivação praticados pelo Município de Maceió. Se na seara das políticas públicas, as normas são dotadas de maior grau de discricionariedade, para que o gestor adeque sua formulação *in concreto* ao direito, perseguindo o melhor interesse público, o que se percebeu, no caso em estudo, foi o desvirtuamento da margem de liberdade dada pela norma.

Além das normas positivadas e do entendimento dos tribunais, as doutrinas jurídicas também funcionam como fontes do direito, sendo igualmente utilizadas para monitorar a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo Poder Público. No cumprimento dessa função, o presente trabalho destacou duas doutrinas em uso no direito administrativo – a motivação dos atos administrativos e a proibição do comportamento contraditório – e sua interação com as políticas públicas e com os instrumentos de regularização fundiária.

Percebeu-se uma ausência de segurança jurídica nos atos administrativos que culminaram na política pública em questão, sobrelevando-se arbitrariedades e subjetividades, que não foram devidamente combatidas. Os atores envolvidos no litígio judicial – DPU, MPF e Judiciário – não destacaram esse grave fato, pautando as discussões nos argumentos acerca da “remoção x permanência” da comunidade. É de se destacar que os princípios do direito, contextualizados àquelas duas teorias – lealdade, boa fé, confiança, segurança jurídica –, têm força normativa cogente, cuja aplicação *in concreto* é igualmente exigível.

A partir do diagnóstico da documentação acostada aos autos, constatou-se que uma sequência de atos contraditórios e desmotivados deslegitimaria a política imposta à Vila dos Pescadores:

-Enquanto a primeira cessão do imóvel federal ao Município de Maceió condicionava a postura do Poder local à execução do projeto que previa a revitalização da Vila dos Pescadores com a construção de moradias na localidade, a imprensa noticiava ordens de remoção da comunidade pela Prefeitura;

- Findo o prazo para a conclusão do primeiro projeto, o Município de Maceió ratificou o interesse na sua manutenção, requerendo o elastecimento do prazo, ao tempo em que a imprensa anunciava ameaças de remoção;

-Extinto o prazo para a conclusão das obras, sem sequer iniciá-las, o Município de Maceió requereu um segundo pedido de cessão da área sem a previsão de moradias e sem expor os motivos para a alteração substancial do projeto;

-Se perante o MPF, o Município declarava respeito à vontade das famílias que desejavam permanecer em Jaraguá, as tratativas administrativas realizadas na SPU e na CEF (para liberalização das verbas) apresentavam um projeto sem alternativas de moradia no bairro. O reassentamento das famílias estava previsto apenas defronte à Praia do Sobral;

- Por fim, o Município firmou um TAC no MPF, confirmando a intenção em preservar as moradias das famílias que optaram em permanecer em Jaraguá. Contudo, um mês após a celebração do TAC, ajuizou-se a ACP, levantando vários

impeditivos para a permanência da comunidade em Jaraguá, que não constaram das atas de reuniões do MPF, anexadas aos autos.

Ao optar por uma ACP e não por outra modalidade de ação processual, o Município erigiu a comunidade à categoria de ré, imputando-lhe o gravame de prejudicar o interesse público. Iniciando a ação estigmatizando a Vila dos Pescadores como agrupamento irregular, marcado pela criminalidade e sem proteção do direito para permanecer em Jaraguá, o Município justificou a sua remoção pelo prejuízo que a comunidade causava à sociedade maceioense, enquanto o seu projeto traria benefícios de toda a sorte. O Município teria primazia em implantar seu projeto urbanístico naquela área porque a União, enquanto proprietária do terreno, lhe cederia o imóvel, e sua intenção alcançaria um interesse público maior, não para o Município, mas para toda a coletividade que representa.

O argumento da possível perda dos recursos federais foi reiteradamente levantado para justificar uma decisão antecipatória de tutela. O pedido foi freado tanto pela afirmativa do MPF da existência de um TAC, quanto pelo contingenciamento dos valores em conta bancária. No que se refere ao TAC, as frágeis justificativas trazidas pelo Município também se assentaram em contrariedades, mas foram aceitas pelo Judiciário. Se o MPF iniciou o processo enaltecendo o valor do instrumento, ao longo do caminho processual, ele deixou de enfatizar a importância do TAC, das tratativas administrativas intermediadoras do conflito e também de suas próprias recomendações, guiando a sua atuação pelos argumentos referentes à “remoção x permanência”.

Tais argumentos concentraram-se em dois componentes do conceito jurídico de moradia adequada entabulado pelo Comentário nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU: a segurança jurídica da posse e a adequação cultural.

Em relação ao primeiro elemento, as únicas hipóteses previstas pela legislação municipal para o reassentamento – agressão ao meio ambiente e à saúde das pessoas – foram levantadas como justificativas que impossibilitariam a permanência das moradias em Jaraguá, inviabilizando a segurança jurídica da posse. Destarte, essas situações foram diagnosticadas pela Relatoria da ONU como causas que camuflam o real interesse por trás dos despejos forçados.

Enfatizou-se que a legislação municipal, ao gravar a área da Vila dos Pescadores como ZIAP, afastaria sua compatibilização com a presença de moradias. A conclusão de

um laudo do IMA, atestando dano ambiental incontornável na localidade, e a existência de um oleoduto da Petrobras, que poria em risco a vida das pessoas, também foram justificativas aceitas pelo Judiciário para a remoção das famílias, no que pese a contrariedade vislumbrada nos documentos acostados aos autos. Esse discurso prejudicou a análise de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária sob imóveis públicos.

Quando o Plano Diretor de Maceió mapeou a cidade, incidiu sob o território da Vila dos Pescadores de Jaraguá pelo menos duas formas de zoneamento urbano, de maneira que ele era, ao mesmo tempo, ZIAP e ZEP. Todavia, apenas sua configuração em ZIAP foi levantada e para justificar a remoção da comunidade.

Afirmar que as ZIAPs de terreno de marinha são incompatíveis com a presença de moradias é uma interpretação grosseira da norma, porquanto ela destaca expressamente o apoio à população residente para o desenvolvimento de atividades relacionadas à pesca artesanal e ao turismo. A norma consignou expressamente o apoio à população residente nas ZIAPs de terreno de marinha, sem mencionar a necessidade de reassentamento, por simples razões de zoneamento. Se assim o fosse, o Poder Público não poderia ceder o uso de terrenos de marinha para hotéis, pousadas, *resorts*, restaurantes, bares, edifícios, condomínios residenciais e outras formas de moradia, situação vislumbrada em Maceió e no Estado de Alagoas.

O fato de a área estar gravada à proteção ambiental não induz automaticamente à expulsão de comunidades que fazem dali seu espaço de moradia. A legislação ratifica a convivência de ambos os direitos ao, por exemplo, instituir o TAUS como modalidade de instrumento de regularização fundiária, sob área de domínio da União, relacionadas à preservação do meio ambiente.

Sob a ótica do mapeamento da Vila dos Pescadores enquanto ZEP, a legislação também destacou o incentivo ao uso residencial como uma das diretrizes específicas da ZEP de Jaraguá (art. 53, II do Plano Diretor). Ao tratar das diretrizes para as ZEPs em geral, é contundente ao determinar a “integração dos programas e projetos de preservação cultural a programas de habitação de interesse social” (art. 51, I, do Plano Diretor).

O Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, por sua vez, ao detalhar a subdivisão da ZEP de Jaraguá, caracterizou o território então ocupado pela Vila dos

Pescadores como “Setor de Preservação do Entorno Cultural”, destacando sua vocação para o interesse social.

Desta forma, seja enquanto ZIAP ou ZEP, a legislação local, longe de impor a impossibilidade de manutenção das moradias, ressaltou a compatibilização da presença humana e seu habitat com os propósitos de preservação ambiental e do patrimônio cultural.

Da mesma maneira, as provas carreadas aos autos mostraram-se insuficientes para comprovar prejuízo incontornável ao meio ambiente e à saúde das pessoas, no que pese sua valoração pelo Judiciário para motivar a remoção da Vila dos Pescadores.

O laudo do IMA, confeccionado com o objetivo de examinar a viabilidade ambiental de realocação da Vila dos Pescadores, contradiz a postura do órgão, esposada no primeiro procedimento administrativo na SPU, de que a implantação de uma estrutura habitacional na região era compatível com a preservação ambiental. Além disso, o laudo constituiu-se em prova unilateral, não contraditada nos autos judiciais e que não ameahou a participação popular.

O entendimento de que a tecnologia não seria capaz de promover o saneamento na área, dentre outros prejuízos ambientais, para viabilizar a presença de moradias, também está eivado de contrariedade. Primeiro porque não foram enfrentadas as alternativas tecnológicas capazes de suprir os danos ambientais com a permanência de moradias. O Judiciário limitou-se a apreciar um laudo do IMA, que não tinha o objetivo de discorrer sobre as formas com que a tecnologia poderia ou não contornar os problemas ambientais na região. Segundo porque persistiu uma contrariedade em pugnar pelo prejuízo ambiental, no caso das permanências de moradias, sem que houvesse um esclarecimento sobre os impactos ambientais trazidos com o “Centro Pesqueiro”. Se o saneamento e a edificação de moradias eram ambientalmente inviáveis, se o lixo sempre ficaria à beira-mar da enseada de Jaraguá, de que forma o “Centro Pesqueiro” contornaria essa situação? Essa questão também passou despercebida.

A alegação de risco à saúde das pessoas, em razão de oleoduto da Petrobras, era um argumento contrário às provas dos autos, uma vez que há declaração da Prefeitura à Petrobrás de que as famílias que se localizavam na área de risco já haviam sido retiradas.

Tais equívocos ocasionaram uma falta de discussão mais aprofundada acerca dos instrumentos de regularização fundiária que poderiam recair sobre a comunidade, beneficiando sua permanência em Jaraguá: a ZEIS, a CUEM e o TAUS.

As regiões gravadas como ZEIS vinculam-se prioritariamente à constituição de programas habitacionais sustentáveis, com garantia de participação popular. Quando o Plano Diretor de Maceió determinou que uma área da cidade guarda esse zoneamento, ele reconheceu uma finalidade vinculada eminentemente social, atrelada à satisfação do direito à moradia, voltada a um público mais vulnerável.

Apesar da Vila dos Pescadores não estar registrada no mapa da ZEIS, no anexo 5 do Plano Diretor, entende-se que ela possui essa natureza jurídica por se subsumir ao conceito de ZEIS-1 (art. 104, *caput* do Plano Diretor), no que corrobora o Código de Urbanismo e Edificações, ao atribuir especificamente à área da Vila dos Pescadores natureza de interesse social. Dessa forma, a Administração Municipal estava vinculada à implantação de programas habitacionais sustentáveis, de forma que o “Centro Pesqueiro” representa um desvirtuamento da finalidade da norma.

E, ainda que se desconsidere a natureza jurídica de ZEIS-1 da área ocupada pela Vila dos Pescadores, em suas imediações existia outra localidade gravada como ZEIS (a Travessa Rodrigues Alves), que poderia ser uma hipótese de reassentamento. Contudo, no que pese a previsão de um instrumento de regularização fundiária, com traços fortes de vinculação, as discussões travadas no bojo do processo judicial não abordaram as ZEIS como argumento pela permanência da Vila dos Pescadores.

A Vila dos Pescadores de Jaraguá preenchia todos os requisitos para a incidência da CUEM coletiva, instrumento com alto nível de vinculação para resguardar a segurança jurídica da posse. Contudo, a denegação do pedido administrativo foi pautada em um critério não previsto pela MP 2220/2001 (a cessão prévia do terreno para a Prefeitura de Maceió) e a apreciação judicial justificou a negativa em hipóteses de faculdade da CUEM (destinação da área a um projeto urbanístico e à preservação ambiental). Constatou-se, a partir dos argumentos denegatórios do instrumento, que eles se assentaram em frágeis justificativas, contrariando a teoria da motivação dos atos administrativos (no caso da negativa pela SPU) e se pautando nas hipóteses em que os despejos forçados mais ocorrem (no caso da denegação judicial).

É de se refletir também o porquê da SPU, que sempre teve papel de destaque em todo o processo, não ter se posicionado a respeito da regularização fundiária da Vila dos Pescadores, quando possui um regramento específico acerca da segurança da posse de comunidades tradicionais, em áreas que demandam proteção ambiental. Apesar de regulamentar o TAUS e já o ter concedido a outras comunidades tradicionais, o instrumento nunca foi levantado como hipótese de regularização fundiária a favor da comunidade pesqueira de Jaraguá.

Em suma, a única possibilidade de remoção da Vila dos Pescadores de Jaraguá prevista pelo Plano Diretor era a garantia da segurança à saúde das pessoas e da preservação ambiental. Contudo uma interpretação equivocada do Plano Diretor aliada à fragilidade das provas ambientais, conduziu ao entendimento de que sua permanência na enseada de Jaraguá prejudicaria o meio ambiente, induzindo à não apreciação dos instrumentos de regularização fundiária no local e legitimando a remoção da comunidade

A adequação cultural, o outro elemento do conceito jurídico de moradia adequada, também demandou discussões pertinentes à “remoção x permanência” da Vila dos Pescadores.

Demonstrou-se que a CF/88 e o Estatuto da Cidade protegem o patrimônio cultural e que o Decreto 6040/2007 garante o direito ao território das comunidades tradicionais. O Plano Diretor de Maceió também previu a compatibilização dos programas habitacionais às manifestações culturais. A Lei Orgânica do Município de Maceió estabeleceu uma norma de fixação territorial a favor dos pescadores, no sentido de que os programas de regularização fundiária que lhes recaiam devem preservar a proximidade da moradia com o local de trabalho.

Criticou-se a disposição legislativa acerca das políticas urbanas e da preservação do patrimônio cultural presente na CF/88, no Estatuto da Cidade e na legislação local porque, numa primeira impressão, parece que elas não dialogam, como se a proteção à cultura não se integrasse às políticas urbanas e vice-versa. Contudo, dentro de uma visão sistemática do direito, não se pode desconsiderar a necessidade da adequação cultural no bojo das políticas urbanas e habitacionais.

Pois bem. As entrevistas direcionadas ao IPHAN e os dados levantados pelos estudos acadêmicos desenvolvidos no ICS/UFAL (“Censo Demográfico e Social da Vila

dos Pescadores de Jaraguá” e a dissertação de mestrado do professor Parmênides Justino Pereira) demonstraram que a Vila dos Pescadores de Jaraguá assentava-se no conceito jurídico de comunidades tradicionais, positivado pelo Decreto 6040/2007, porque tem no território ocupado o elo para a sua reprodução cultural, social, profissional, dentre outros. Nesse ínterim, cabe destacar que tanto o MPF quanto o Judiciário reconheceram a natureza jurídica de comunidade tradicional da Vila dos Pescadores de Jaraguá. Todavia, entendeu-se que sua tradicionalidade não restaria prejudicada com a transferência para o Sobral.

Esse posicionamento foi pautado por uma única prova (o laudo do antropólogo do MPF) sendo ela unilateral e não contraditada, da mesma forma que a questão ambiental. Os vícios encontrados no laudo antropológico – prazo curto para a confecção, reconhecimento do profissional de que se tratava de uma pesquisa sem aprofundamento, dentre outros – indicavam a necessidade de uma perícia antropológica mais aprofundada nos autos do processo judicial.

A professora Raquel Rocha, em depoimento na ACP, declarou o afrouxamento dos laços de tradição que unia parte da comunidade já transferida para os apartamentos no Sobral, fazendo-se necessário um novo estudo sobre a questão, o que fora requerido reiteradas vezes pela DPU, mas denegado pelo Judiciário, por entender que já constavam nos autos elementos antropológicos suficientes. Entretanto, ao justificar o entendimento segundo o qual a mudança não traria prejuízos culturais para a comunidade, assentou-se apenas nas exposições do antropólogo ministerial.

Assim, apesar das normas internacionais, nacionais e municipais priorizarem a permanência da Vila dos Pescadores em seu lugar de origem, sua interpretação, pautada por provas frágeis e desconsiderando o histórico do comportamento contraditório e desmotivado do Município de Maceió, sofreu um desvirtuamento, representando a prevalência da ideologia do consumo voltado às cidades.

A remoção da totalidade da Vila dos Pescadores e a implementação do projeto urbanístico ultima o propósito em fazer de Jaraguá um centro de consumo privilegiado, a partir de sua revitalização enquanto Centro Histórico, segundo a lição de Lefebvre.

Não apenas a retirada da Vila dos Pescadores confirma essa intenção, mas também as previsões da legislação municipal em aportar no bairro equipamentos de consumo para um público seletivo (marina, parque aquático, aquários, dentre outros) e a atração de serviços

públicos e privados no local (bancos, escritórios, casas de eventos, instituições de ensino, bares, etc). O próprio projeto “Centro Pesqueiro” segue essa tendência, ao estabelecer um local para a exposição de velas (vizinho à Federação Alagoana de Velas e Motor) na entrada do complexo turístico. Tudo isso aponta para a incidência da ideologia da “cidade-mercadoria” e “cidade-empresa” na reconfiguração de Jaraguá, afastando a convivência com manifestações de vulnerabilidade social, de acordo com a doutrina de Carlos Vainer.

Seguindo a lição de Raquel Rolnik, se a cidade voltada ao consumo não se compatibiliza com a presença da pobreza, a solução mais viável assenta-se no deslocamento dos assentamentos precários dos centros privilegiados, acentuando-se a segregação sócio-espacial. O mais condizente com as normas de direitos humanos seria a implementação de programas que viabilizassem a superação, ou pelo menos a amenização, dos desgastes sociais e não simplesmente a transferência da vulnerabilidade social de um canto a outro da cidade. Essa situação foi bem espelhada com o exame do caso paradigma deste trabalho.

Em síntese, urge a necessidade de incorporação de normas de direitos humanos no contexto dos desalojamentos forçados pelo direito brasileiro e a observância daquelas já existentes, não apenas a nível normativo, mas, sobretudo, em suas políticas públicas e na orientação do papel desempenhado pelos atores de litígios judiciais, a fim de que a ideologia da cidade enquanto mercadoria, empresa e centro privilegiado de consumo não se sobreponha à dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

ALFONSÍN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel et. al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. Disponível em: <[http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660\\_07410\\_00023.pdf](http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07410_00023.pdf)>, acesso em 12 de setembro de 2015

ALMEIDA, Luiz Sávio de. A cidade e o texto. Introdução aos estudos em homenagem a Pedro Nolasco Maciel. In: ALMEIDA, Luiz Sávio de (Org.). **Traços e Troças. Literatura e Mudança Social em Alagoas – Estudos em Homenagem a Pedro Nolasco Maciel**. Maceió: Edufal, 2011.

\_\_\_\_\_. **Formação do Espaço Alagoano**, disciplina do curso do Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado promovido pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Semestre 2015.1. Aulas dos dias 24.04.2015, 08.05.2015 e 22.05.2015. Maceió, 2015.

ANTONUCCI, Denise et al. **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DO BAIRRO DO JARAGUÁ (AMAJAR). Transcrição de entrevistas que instruíram o processo 01403.000171/2010-49 (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) para inscrição no livro de Registro, Ofícios e Modos de Fazer dos ofício de pesca tradicional. Maceió, 2011.

BALDI, César Augusto. Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio. **Revisitando o Instituto da Desapropriação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. P. 273 – 315.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p. 71-90.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 31 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257/2001, de 10 de julho de 2001, que promulga o Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>, acesso em 31 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, Brasília, disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm) > acesso em 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto de 13 de julho de 2006. Brasília, 2006. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm)>, acesso em 14 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.040 de 7 fevereiro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>, acesso em 14 de julho de 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Superintendência Regional de Alagoas. Ofício nº 1-0294/2009/GIDUR/SR ALAGOAS. Maceió, 04 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Petição na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 06, fls. 1540-1541. Maceió, 17 de janeiro de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia Popular – Uma Via de Modernização para Alagoas**. 3 ed. Maceió: Edufal, 2008.

CÁSSIA, Olívia de. Demolição da Vila dos Pescadores terá desdobramentos. **Primeiro Momento**. Maceió, 24 de junho de 2012. Disponível em:< <http://www.1momento.com.br/noticias/cidades/demolicao-da-vila-dos-pescadores-tera-desdobramentos> acesso em 02-07-2015>, acesso em 02.07.2015.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral nº 4, adotado no 6º período de sessões, 1991. Disponível em:<

[http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes\\_Gerais\\_ONU.pdf](http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes_Gerais_ONU.pdf)  
>, acesso em 20 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Comentário Geral nº 7, adotado no 16º período de sessões, 1997. Disponível em:<  
[http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes\\_Gerais\\_ONU.pdf](http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes_Gerais_ONU.pdf)  
>, acesso em 20 de julho de 2015.

COSTA, Craveiro. **Maceió**. 2ed. Maceió: Serviços Gráficos de Alagoas S/A (SERGASA), 1981.

COSTA, Viviane Regina. **Corredores de Atividade Múltiplas: Uma Nova Definição para os Espaços Terciários?** Dissertação de Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2008.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, Seccional de Alagoas. Contestação na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 02, fls. 356 - 364v. Maceió, 04 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Alegações Finais na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 04, fls. 1094-1118. Maceió, 21 de outubro de 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, Seccional do Paraná. Petição inicial na Ação Civil Pública nº 5000742-88.2015.4.04.7008/PR. Paranaguá, 09 de abr de 2015, no sítio eletrônico:<  
[http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria\\_de\\_Imprensa/inicial.pdf](http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria_de_Imprensa/inicial.pdf)>  
, acesso em 17 de fev. de 2016.

DELEGACIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, Superintendência de Alagoas. Processo administrativo 10465.000270/98-76. Interessado: Prefeitura Municipal de Maceió. “Projeto de Revitalização de Jaraguá. Trecho: Porto de Jaraguá e a Federação Alagoana de Vela e Motor”. Maceió, protocolado em 10 de março de 1998.

DIEGUES JÚNIOR, Manuel. Evolução Urbana e Social de Maceió no Período Republicano. In: COSTA, Craveiro. **Maceió**. 2ed. Maceió: Serviços Gráficos de Alagoas S/A (SERGASA), 1981, p. 199 – 219.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant´Anna. **Povos e Mares: Leituras em sócio-anthropologia marítima**. São Paulo: NUPAUB –USP, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DUARTE, Flávia. Jaraguá: Famílias recebem auxílio-moradia para deixar creche. **Reporte Alagoas**. Maceió, 22 de junho de 2015. Disponível em:<  
<http://reporteralagoas.com.br/novo/jaragua-familias-recebem-auxilio-moradia-para-deixar-creche/>>, acesso em 02/07/2015.

ESTADO DE ALAGOAS. Resolução nº 02 de 16 de abril de 1984. Maceió: Conselho Estadual de Cultura e de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural, 1984.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6061 de 19 de novembro de 1984. Maceió: Palácio Marechal Floriano, 1984.

FACCI, Lucio Picanço. A proibição de comportamento contraditório no âmbito da administração pública: a tutela da confiança nas relações jurídico-administrativas. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450652](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450652)>, acesso em 04 de setembro de 2015.

FEITOSA, Jaime. Prefeito anuncia do fim da favela de Jaraguá. **Tribuna**, Caderno Cidades. Maceió, 31 de agosto de 2005.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et. al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 29-49. Disponível em: <[http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660\\_07410\\_00023.pdf](http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07410_00023.pdf)>, acesso em 12 de setembro de 2015

\_\_\_\_\_. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et. al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 17-28. <[http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660\\_07410\\_00023.pdf](http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07410_00023.pdf)>, acesso em 12 de setembro de 2015

\_\_\_\_\_. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico – Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey e Lincoln Institute of Land Policy, 2006, p. 3-23.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p.55-70.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. São Paulo: Ltr, 2013.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Situação da População Mundial 2007 – Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano**. Nova Iorque: UNFPA, 2007, disponível em <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/swop2007.pdf>>, acesso em 22 nov. de 2013

HÜNING, Simone M. e MESQUITA, Marcos R. Esse título todo é pra que eu diga como aprendi a lutar? In: **Psicologia Social e os Atuais Desafios Ético-Políticos no Brasil**. Coord.: ANTUNES, Deborah Cristina et al.. Abrapso Editora. Porto Alegre, 2014, p. 19-35, p. 32 e 33. Disponível em: <[http://www.abrapso.org.br/download/download?ID\\_DOWNLOAD=461](http://www.abrapso.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=461)>, acesso em 30 de março de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Habitação de Interesse Social em Maceió**. JUNQUEIRA, Eliana e LOPES, Alberto Costa (coord.). Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual\\_maceio.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_maceio.pdf)>, acesso em: 07 de junho de 2015.

JUSTIÇA FEDERAL, Seccional de Alagoas. Sentença na Ação Civil Pública nº 0004070-23.2012.4.05.8000. V.05, pp. 1662-1675. Autor: Município de Maceió. Réus: Associação dos Moradores e Amigos do Jaraguá (AMAJAR) e Coletividade Invasora da Favela do Jaraguá. Maceió, 10 de junho de 2014.

JUSTIÇA FEDERAL, Seccional do Paraná. Decisão liminar na Ação Civil Pública nº 5000742-88.2015.4.04.7008. Autor: Defensoria Pública da União. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO. Paranaguá, 26 de maio de 2015.

Disponível em: <

[http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria\\_de\\_Imprensa/deferimento.pdf](http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Assessoria_de_Imprensa/deferimento.pdf)>, acesso em 17 de fev. de 2016.

KRELL, Andreas. Discricionariiedade administrativa, conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial. In: **Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**. N. 8, dez. 2004, p. 177-224, p. 181 – 185. Disponível em:

<<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27203>>, acesso em 02 de dez. de 2014.

LABORATÓRIO DA CIDADE E DO CONTEMPORÂNEO. **Censo Demográfico e Social da Vila de Pescadores de Jaraguá, Maceio-AL**. Instituto de Ciências Sociais. Pro-Reitoria de Extensão. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Documentos Ltda, 1969.

LINS, Regina Dulce Barbosa. **Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas**. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Relatório de Pesquisa. Junho, 2010.

LIRA, Fernando José de Lira. **Formação da Riqueza e da Pobreza de Alagoas**. Maceió: Edufal, 2007.

MACENA, Lelo. Pescadores se recusam a deixar Jaraguá. **Gazeta de Alagoas**, caderno Cidades. Maceió, 04 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Prédio no Sobral provoca “racha entre pescadores”. **Gazeta de Alagoas**, caderno Cidades. Maceió, 09 de março de 2008.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**.

CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p. 5-22.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p.23.

MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Prova**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo – Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Nacy Márcia de Barros. **A cultura do pescador em Alagoas**. Maceió: Deptº de Assuntos Culturais – SEC, 1984.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS. Termo de audiência de 20 de setembro de 2005. Maceió, 20 de setembro de 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Assessoria de Comunicação da Seccional do Mato Grosso do Sul. MPF/MS: ribeirinhos têm garantida permanência em áreas tradicionais do Pantanal. 17 de julho de 2012. Disponível em: < <http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/noticias/2012/07/mpf-ms-ribeirinhos-tem-garantida-permanencia-em-areas-tradicionais>>, acesso em 16 de fevereiro de 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Seccional Alagoas. Recomendação n. 01/2010. Maceió, 02 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Inquérito Civil Público nº 1.11.000.000278/2008-11. Ata de reunião de 15 de março de 2012. Maceió, 15 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. Inquérito Civil Público nº 1.11.000.000278/2008-11. Ata de reunião de 03 de maio de 2012. Maceió, 03 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Inquérito Civil Público nº 1.11.000.000278/2008-11. Termo de Ajustamento de Conduta. Maceió, 21 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Petição na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 01, fls. 144-149. Maceió, 05 de julho de 2012.

\_\_\_\_\_. Petição na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 05, fls. 1187-1198. Maceió, 02 de dezembro de 2013.

MIRANDA, Filipe. Depois de demolido, Ponto de Cultura Enseada das Canoas Yar-á-água suspende atividades. Alagoas Boreal. Maceió, 29 de junho de 2015. Disponível em: <<http://alagoasboreal.com.br/editoria/2102/patrimonios/-abrace-a-vila-denuncia-E2%80%98modo-perverso%E2%80%99-que-prefeitura-de-maceio-esta-atuando-no-realojamento-de-familias-pesqueiras>>, acesso em 02-07-2015.

MORADORES protestam contra abrigo de famílias de Jaraguá em escola. **G1, Alagoas, Gazeta**. Maceió, 17 de junho de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/06/moradores-protestam-contr-a-brigo-de-familias-de-jaragua-em-escola.html>>, acesso em 02/07/2015.

MÜLLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 161-182.

MUNICÍPIO DE MACEIÓ. Lei Orgânica do Município de Maceió. Maceió: Câmara de Vereadores, 1990. Disponível em:< <http://www.camarademaceio.al.gov.br/downloads/lei-organica-de-maceio.pdf>>, acesso em 14 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor. Maceió: Câmara de Vereadores, 2005. Disponível em:<[http://sempla.maceio.al.gov.br/sempla/dpu/PLANO%20DIRETOR\\_MAPAS%20A3/PLANO%20DIRETOR%202006\\_AT3.pdf](http://sempla.maceio.al.gov.br/sempla/dpu/PLANO%20DIRETOR_MAPAS%20A3/PLANO%20DIRETOR%202006_AT3.pdf)>, acesso em 14 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Código de Urbanismo e Edificações. Maceió: Câmara de Vereadores, 2007.

Disponível em:

<[http://www.serveal.al.gov.br/legislacao/codigos/Lei%20nb0%205.593\\_2007\\_Edif%20e%20Urb\\_Mcz.doc/view](http://www.serveal.al.gov.br/legislacao/codigos/Lei%20nb0%205.593_2007_Edif%20e%20Urb_Mcz.doc/view)>, acesso em 14 de agosto de 2015.

OLIVEIRA, Wanessa. Pescadores de Jaraguá e Prefeitura de Maceió em “Guerra Fria”. **Gazetaweb**. Maceió, 04 de outubro de 2009. Disponível em: < <http://gazetaweb.globo.com/noticia.php?c=186876&e=13>>, acesso em 01 de julho de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948 que adotou e proclamou a Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>>, acesso em 20 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Pacto dos Direitos Civis e Políticos adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)>, acesso em 20 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Pactos dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>, acesso em 20 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Declaração de Vancouver adotada na Conferência de Vancouver sobre assentamentos humanos realizada entre 31 de maio de 1976 a 11 de junho de 1976. Vancouver, 1976. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver/view>>, acesso em 20 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Declaração de Istambul adotada na Conferência de Istambul sobre assentamentos precários realizada entre 3 a 14 de junho de 1996. Istambul, 1996. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>, acesso em 20 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. Conselho de Direitos Humanos, 22º período de sessões, 24

de dezembro de 2012. Disponível em: < [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC\\_.22.46\\_sp.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC_.22.46_sp.pdf)>, acesso em 16 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, 13º período de seções, 18 de dezembro de 2009. Trad.

ONG FASE. p. 2-3, §§ 5, 7-9. Disponível em: <

<https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/01/20/relatorio-sobre-megaeventos-esportivos-e-direito-a-moradia-ganha-traducao-para-o-portugues/>>, acesso em 13 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. Conselho de Direitos Humanos, 25º período de seções, 30

de dezembro de 2013. Disponível em: < [http://direitoamoradia.org/wp-](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54_spfinal.pdf)

[content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54\\_spfinal.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54_spfinal.pdf)>, acesso em 16 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Report of the special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari. Conselho de Direitos Humanos, 16º período de seções, 8 de março de 2004. Disponível em:< [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/G0411583\\_forced\\_eviction1.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/G0411583_forced_eviction1.pdf)>, acesso em 16 de novembro de 2015.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In:

ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico – Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey e Lincoln Institute of Land Policy, 2006, p. 193-214.

\_\_\_\_\_. O direito à moradia adequada como direito humano. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 39-68.

PEDROSA, José Fernando de Maya. **Histórias do Velho Jaraguá**. Maceió: Gráfica e Editora Talento, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Marinha para os Alagoanos**. Maceió: Nomeriano, 2004.

PEREIRA, Parmênides Justino. **Urbano, demasiadamente humano: uma reflexão político-afetiva da remoção de moradores da comunidade Jaraguá**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2005.

PESCADORES da vila ocupam área há 60 anos. **Gazeta de Alagoas**, Caderno Cidades. Maceió, 7 de setembro de 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

PREFEITURA e União divergem sobre a área. **Gazeta de Alagoas**, caderno Cidades. Maceió, 09 de março de 2008.

PROCURADORIA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ. Petição Inicial na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 01, fls. 03-11 dos autos. Maceió, 26 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Pedido de Reconsideração da Decisão de 24 de agosto de 2012 na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 01, fls. 171-174 dos autos. Maceió, 17 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Alegações Finais na Ação Civil Pública 0004070-23.2012.4.05.8000. Volume 04, fls. 1068-1086 dos autos. Maceió, 26 de setembro de 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 250.

RIOS, Odilon. Prefeitura quer Desabrigados de Jaraguá ‘menor tempo possível’ em abrigo. **Reporte Alagoas**. Maceió, 19 de junho de 2015. Disponível em:<  
<http://reporteralagoas.com.br/novo/prefeitura-quer-desabrigados-de-jaragua-menor-tempo-possivel-em-abrigo/> >, acesso em 02/07/2015.

ROLNIK, Raquel et al. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR - QUEM PLANEJA O TERRITÓRIO? ATORES, ARENAS E ESTRATÉGIAS**. 2011, Rio de Janeiro. Disponível em < <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf> > acesso em 12 de out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos Lugares – a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos 20 anos da Constituição Federal de 1988. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 261 – 292.

SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. In: DUPRAT, Déborah. **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. Manaus, UEA, 2007. P. 77 – 103. Disponível em: <<http://novacartografiasocial.com/?wpdmact=process&did=MjIuaG90bGluaw==>>, acesso em 22 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à Moradia Adequada. IN: **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Org. FERNANDES, Edésio e ALFONSÍN, Betânia. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 215 – 250.

\_\_\_\_\_. SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil – Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro – Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU, 29 de maio a 12 de junho de 2004**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/911/911.pdf>>, acesso em 16 de novembro de 2015.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório – tutela da confiança e *venire contra factum proprium***. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

\_\_\_\_\_. Aplicação da Teoria dos Atos Próprios aos Atos Administrativos. CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO, 35, Ceará, 2010. Anais. Disponível em: <[http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/005\\_063\\_Anderson\\_Schreiber\\_22072009-16h51m.pdf](http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/005_063_Anderson_Schreiber_22072009-16h51m.pdf)>, acesso em 04 de setembro de 2015.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Portaria nº 89 de 15 de abril de 2010. Brasília, disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/legislacao-aplicada/portaria-1/portarias>> acesso em 10 de ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Superintendência de Alagoas. Portaria nº 22 de 21 de dezembro de 2011. Maceió: publicada no DOU de 30 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Superintendência de Alagoas. Portaria nº 02 de 02 de fevereiro de 2012. Maceió: publicada no DOU de 06 de fevereiro de 2012.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.

SOARES, Davi. Manifestantes tiram Almeida do Sério. **Gazeta de Alagoas**, caderno Política. Maceió, 05 de setembro de 2009./

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Apelação Civil 575621-AL.

Apelante: Associação dos Moradores e Amigos do Jaraguá e outro. Apelado: Município de Maceió – AL. Relator: Desembargador Manoel Erhardt. Recife, 22 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Medida Cautelar Incidental nº 3397/AL – 0001608-32.2015.4.05.0000.

Requerente: Associação dos Moradores e Amigos do Jaraguá. Requerido: Município de Maceió e União. Relator: Desembargador Roberto Machado. Recife, 08 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Apelação em reexame necessário 14940/CE. Órgão Julgador: Primeira Turma.

Relator: Desembargador Federal Manuel Maia (Convocado). Recife, 11 de abril de 2013.

Disponível em: < <https://www.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>>, acesso em 03 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Apelação 08023797420134058300/PE. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Desembargadora convocada Joana Carolina Lins Pereira. Recife, 18 de dezembro de 2014.

Disponível em: <

<https://www.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1&pagina=2>>, acesso em 19 de setembro de 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. IN: **XXXIII Curso de Direito**

**Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA**. Rio de

Janeiro: 2006, p. 414 – 416. Disponível em: < [http://www.oas.org/dil/esp/407-](http://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf)

[490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf)>, acesso em 14 de dezembro de 2015.

UN-Habitat. Roadmap towards Habitat III. Disponível em: < <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Habitat-III-Roadmap6.pdf>>, acesso em 09 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **UN-Habitat Urban Vision nº 03 – Vision for Habitat III**. Disponível em: < <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/UN-Habitat-Urban-Visions-No.3-Vision-for-Habitat-III-2013.pdf>>, acesso em 09 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y desarrollo urbano sostenible (Habitat III) – Directrices y formato para la elaboración de informes nacionales: sobre seis temas clave, treinta cuestiones y doce indicadores**. Disponível em: < <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/spanish.pdf>>, acesso em 09 de fevereiro de 2016.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et. al. (org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 341 – 354.

VASCONCELLOS, Marcelo et. al. Alguns aspectos relevantes relacionados à pesca artesanal costeira nacional. Disponível em : <[nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/SEAPRelatorio.pdf&ei=nY3bVeT1E1jLevirtPgN&usg=AFQjCNEdL81ESMyTzGLRKWLnp\\_OVaAO5g](http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/SEAPRelatorio.pdf&ei=nY3bVeT1E1jLevirtPgN&usg=AFQjCNEdL81ESMyTzGLRKWLnp_OVaAO5g)> , acesso em 20.07.2015.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.