UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO – FAU
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO – DEHA

LARISSA FERNANDES DE OLIVEIRA CAVALCANTE

A FUNÇÃO SOCIAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MACEIÓ

MACEIÓ
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO – FAU
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO – DEHA

LARISSA FERNANDES DE OLIVEIRA CAVALCANTE

A FUNÇÃO SOCIAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MACEIÓ

MACEIÓ
2021

LARISSA FERNANDES DE OLIVEIRA CAVALCANTE

A FUNÇÃO SOCIAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MACEIÓ

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Dinâmicas do Espaço Habitado, da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Profª. Dra. Débora de Barros Cavalcanti Fonseca

MACEIÓ
2021

Catalogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Lívia Silva dos Santos – CRB-4 – 1670

C376f Cavalcante, Larissa Fernandes de Oliveira.
A função social do patrimônio da União no processo de desenvolvimento urbano de Maceió / Larissa Fernandes de Oliveira Cavalcante. – 2021.
140 f.:il.

Orientadora: Débora de Barros Cavalcanti Fonseca.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 132-136
Anexo: f. 137-140

1. Cidades sustentáveis. 2. Desenvolvimento urbano. 3. Bens imóveis – Domínio da União. 4. Função social da propriedade. I. Título.

CDU: 711.4

FOLHA DE APROVAÇÃO

AUTORA: Larissa Fernandes de Oliveira Cavalcante

A função social do patrimônio da união no processo de desenvolvimento urbano de Maceió

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, como requisito final para obtenção do grau de Mestre Arquitetura e Urbanismo.

Banca Examinadora:

_____

Profa. Dra. Débora de Barros Cavalcanti Fonseca

_____

Profa. Dra. Juliana Michaello Macedo Dias

_____

Profa. Dra. Luciane Maranha de Oliveira Marisco

_____

Pesquisadora Dra. Fernanda Accioly Moreira

Aprovada em 25/06/2021

AGRADECIMENTOS

Ainda que a caminhada acadêmica seja individual, o caminho não precisa ser trilhado de forma solitária. No momento em que encerro uma etapa de crescimento intelectual, profissional e pessoal, não posso deixar de recordar as pessoas que foram fundamentais no percurso que me trouxe até aqui.

Sou grata a Deus, pelo dom da vida.

Agradeço à minha família, em especial ao Jonathas, um marido amigo, parceiro e melhor revisor. À minha mãe, agradeço a compreensão pela minha ausência.

Ao Exército Brasileiro, por ter me oportunizado a realização do mestrado. Concluo esta etapa com a certeza de que poderei melhor servir à Força e ao meu país.

Aos professores do DEHA e aos demais professores e colaboradores da FAU/UFAL.

À minha orientadora Débora Cavalcanti, por sua generosidade ao ensinar, pela compreensão das dificuldades e limitações, pelas longas conversas e boas risadas.

À pesquisadora Fernanda Moreira e às professoras Juliana Michaello e Luciane Marisco, por terem contribuído para o meu crescimento intelectual e amadurecimento deste estudo.

Aos amigos Ana Luiza Cavalcanti, Matheus dos Santos e Kátia Vasco por todo apoio a mim dedicado.

Por fim, quero registrar minha deferência a todos os servidores públicos brasileiros. Somos muitos, somos competentes e comprometidos. Gostaria de agradecer a cada um dos servidores que, limitados pelo trabalho remoto, não mediram esforços para atender às demandas da minha pesquisa.

RESUMO

A função social da propriedade e o direito a cidades sustentáveis são preceitos constitucionais, inseridos na carta magna como resultado da luta de movimentos sociais que se preocupavam com a crise urbana, nos anos 1970. Tendo os bens públicos a função primeira de atender às demandas da sociedade, esta dissertação objetivou investigar se o patrimônio público imobiliário da União, localizado na Região Administrativa 2, em Maceió, tem cumprido sua função social à luz das diretrizes propostas pelo Plano Diretor. Como procedimentos metodológicos foram utilizados pesquisa bibliográfica, levantamento documental, análise de dados quantitativos e de mapas, assim como da legislação federal e municipal acerca da política urbana e da gestão do patrimônio da União. Verificou-se que: a discussão filosófica sobre o direito à cidade foi inserida de forma mais pragmática na Constituição brasileira como o direto a cidades sustentáveis, referindo-se ao pleno exercício dos direitos sociais pelos cidadãos no espaço urbano; que a função social da propriedade deve ser aplicada ao patrimônio público, a ser utilizado como instrumento de efetivação de políticas de promoção de cidadania; que esse papel vem sendo cumprido em Maceió, ainda que de forma parcial, já que parte representativa do patrimônio da União em Maceió está destinado por meio de um instrumento administrativo precário, resultando em insegurança jurídica da posse; e que a função social da propriedade e o direito a cidades sustentáveis ainda não são efetivos em Maceió.

Palavras-chave: função social da propriedade, direito à cidade, desenvolvimento urbano, patrimônio da União, Maceió.

ABSTRACT

The social function of property and the right to sustainable cities are constitutional precepts, inserted in the Constitution as a result of the struggle of social movements that were concerned about the urban crisis in the 1970s. The main function of public buildings is to meet the demands of society. This dissertation aimed to investigate whether the federal public buildings located in Administrative Region 2, in Maceió, fulfilled their social function, in the light of the guidelines proposed by the Master Plan. As methodological procedures, bibliographic research, documentary survey, quantitative data analysis and maps were used, as well as federal and municipal legislation on urban policy and the management of the Union's patrimony. It was found that: the philosophical discussion about the right to the city was inserted in a more pragmatic way in the Brazilian Constitution as the right to a sustainable city, referring to the full exercise of social rights by citizens in the urban space; that the social function of property should be applied to the public patrimony, to be used as an instrument to implement policies to promote citizenship; that this role has been fulfilled in Maceió, although partially, since a representative part of the Union's property in Maceió is destined through a precarious administrative instrument, resulting in the legal insecurity of the property; and that the social function of the property and the right to a sustainable city are not yet effective in Maceió.

Keywords: social function of property, right to the city, urban development, Union property, Maceió.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de urbanização da população brasileira 23
Gráfico 2 - Imóveis da União com autorização para alienação, por Estado 63
Gráfico 3 - Imóveis da União com processo de alienação em andamento, por Estado 63
Gráfico 4 - Imóveis da União em processo de preparação para alienação, por Estado 64
Gráfico 5 - Imóveis da União, classificados por destinação 65
Gráfico 6 - Imóveis de domínio da União por Estado 66
Gráfico 7 - Comparativo do registro de imóveis da União, em razão da destinação (2017-2019) 68
Gráfico 8 - Imóveis da União em Alagoas, por município..... 71
Gráfico 9 - Classificação dos bens da União em Alagoas, em razão da localização..... 72
Gráfico 10 - Classificação dos imóveis localizados em Maceió..... 89
Gráfico 11 - Distribuição dos imóveis da União por Região Administrativa, em Maceió..... 90
Gráfico 12 - Instrumentos de destinação dos bens dominiais da União em Maceió..... 91
Gráfico 13 - Distribuição dos imóveis registrados na Macrozona prioritária para implantação de infraestrutura urbana, na RA2 105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conferências da ONU e documentos firmados 34
Quadro 2 - Legislação referente à gestão do Patrimônio da União 39
Quadro 3 - Classificação dos bens imóveis da União 52
Quadro 4 - Instrumento de destinação do Patrimônio da União 58
Quadro 5 - Divisões da SPU/AL 70
Quadro 6 - Demonstrativo de área, população e densidade demográfica, por bairros, da RA2 96
Quadro 7 - Distribuição dos imóveis cadastrados na RA2, por bairro e classificação de uso 97
Quadro 8 - Diretrizes e finalidades para a Macrozona de restrição à ocupação 100
Quadro 9 - Diretrizes e finalidades para a Macrozona Prioritária para implantação de infraestrutura urbana 104
Quadro 10 - Listagem de assentamentos precários da Região Administrativa 2 110
Quadro 11 - Diretrizes e finalidades para a Macrozona de Adensamento Controlado 118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Imóveis da União por Estado 68
Tabela 2 - Arrecadação de taxas patrimoniais da SPU/AL, em reais 73
Tabela 3 - Repasses da SPU para municípios alagoanos, em reais 73
Tabela 4 - Crescimento Populacional de Maceió 81

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema gráfico de delimitação da Linha de Preamar Médio (LPM) 50
Figura 2 - Esquema gráfico da delimitação da Linha de Terrenos Marginais... 51
Figura 3 - Mapa Político-Administrativo do Estado de Alagoas..... 69
Figura 4 - Localização dos municípios alagoanos com maior concentração de bens da União 71
Figura 5 - Mapa de Alagoas e Maceió..... 75
Figura 6 - Maceió e municípios vizinhos 75
Figura 7 - Recorte da Planta de Maceió de 1859 com marcação dos caminhos entre Trapiche da Barra, Maceió (Centro) e Jaraguá, indicação do Canal da Levada e do Riacho. 77
Figura 8 – Porto e Canal da Levada, aberto nos anos 1840 78
Figura 9 - Localização atual dos pontos que originaram a ocupação da baixada litorânea em Maceió 79
Figura 10 - Planta da Cidade de Maceió, desenhada por Américo Laszló, 1932. 80
Figura 11 - Mapa de Maceió dividido em regiões administrativas..... 84
Figura 12 - Vista aérea das orlas de Pajuçara e Ponta Verde..... 85
Figura 13 - Calçadão da orla de Ponta Verde 85
Figura 14 - Orla litorânea sul. Ao fundo, vê-se o emissário submarino 86
Figura 15 - Localização da Foz do Riacho Salgadinho (Centro), Emissário Submarino (Prado) e Braskem (Pontal da Barra), no litoral sul de Maceió. 86
Figura 16 - Poluição na foz do Riacho Salgadinho, no bairro Centro, em Maceió 87
Figura 17 - Vista da orla da Lagoa Mundaú 87
Figura 18 - Vista da Avenida Rui Palmeira, na orla lagunar..... 88
Figura 19 - Em destaque, o Canal do Trapiche e a região das ilhas lagunares que foram anexadas ao continente. 93
Figura 20 - Planta da Cidade de Maceió, desenhada por Américo Laszló, 1932. Em destaque, a área correspondente à atual RA2, os canais do Trapiche e da Levada. 94
Figura 21 - Bairros da RA2 sobrepostos às LPM-1831 e LTM..... 95

Figura 22 - Mapa de inserção da RA2 nas macrozonas urbanas..... 98
Figura 23 - Imagem aérea do bairro Pontal da Barra, com as demarcações da LPM e da LTM..... 99
Figura 24 - Imagem aérea da área urbanizada do Pontal da Barra 101
Figura 25 - Antiga sede do DETRAN/AL, localizada no Pontal da Barra. 102
Figura 26 - Localização do imóvel a ser pleiteado pelo Governo do Estado de Alagoas para implantação de complexo turístico, localizada no Pontal da Barra 102
Figura 27 - Área da RA 2 inclusa na Macrozona prioritária para implantação de infraestrutura urbana..... 104
Figura 28 - Localização do Conjunto Joaquim Leão, situado entre os bairros Vergel e Ponta Grossa..... 106
Figura 29 - Imagem aérea das obras de implantação do Conjunto Joaquim Leão, tirada a partir da Lagoa Mundaú, com o Oceano Atlântico ao fundo.... 106
Figura 30 - Fotos comparativas entre a entrega das unidades e a ocupação atual 108
Figura 31 - Apropriação das áreas comuns em um dos blocos do Vila São Pedro..... 108
Figura 32 - Localização da área da intervenção, na Orla Lagunar e do Conjunto Residencial Santa Maria, no bairro Cidade Universitária, parte alta da cidade. 109
Figura 33 - Implantação das unidades habitacionais e equipamentos comunitários do Conjunto Residencial Santa Maria no bairro Cidade Universitária 109
Figura 34 - Área de intervenção do Projeto “De Frente para Lagoa” 112
Figura 35 - Vista frontal do Conjunto Habitacional Vila dos Pescadores..... 114
Figura 36 - Localização da antiga Vila dos Pescadores em Jaraguá e as áreas para onde foram transferidos seus moradores..... 114
Figura 37 - Unidade de Pronto-Atendimento do Trapiche, construída em terreno cedido pela União..... 116
Figura 38 - Bairros da RA2 inseridos na Macrozona de Adensamento Controlado..... 117
Figura 39 - Prédios do INSS, no Centro, em Maceió/AL 119

Figura 40 - Antiga agência do INSS e sede do IBGE, no Centro, em Maceió/AL 119
Figura 41 - Sede do Ministério da Economia, em Maceió/AL 120
Figura 42 - Museu Théo Brandão, situado na Avenida da Paz, em Maceió/AL 120
Figura 43 - Edifício Terra Brasilis e Edifício Núbia, localizado na Avenida da Paz, Centro, Maceió/AL 121
Figura 44 - Edifícios residenciais Maison Chateaubriand e VC-Praia, localizados no Prado, Maceió/AL 122
Figura 45 - Museu de História Natural da UFAL, localizado na Praça da Faculdade, no Prado, em Maceió/AL 123
Figura 46 - Sede antiga do TCU, em Maceió 123

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2. ARTICULANDO CONCEITOS POR MEIO DA HISTÓRIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO 22

2.1. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL 23

2.2. A CONSTRUÇÃO POLÍTICO-FILOSÓFICA DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS 32

2.3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O PATRIMÔNIO PÚBLICO. . 36

3. PATRIM□NIO PÚBLICO DE DOMÍNIO DA UNIÃO: ORIGEM, CLASSIFICAÇÃO E POSSIBILIDADES DE DESTINAÇÃO 41

3.1. ORIGEM DO PATRIMÔNIO PÚBLICO NO BRASIL 42

3.2. CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO 47

4. BENS IMÓVEIS DA UNIÃO: DESTINAÇÃO E LOCALIZAÇÃO 53

4.1. INSTRUMENTOS DE DESTINAÇÃO DOS BENS DA UNIÃO 57

4.1.1. Aforamento 58

4.1.2. Inscrição de Ocupação 59

4.1.3. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) 59

4.1.4. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) 60

4.1.5. Alienação 61

4.2. ONDE ESTÃO OS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO? 64

4.2.1. O Patrimônio da União em Alagoas 69

5. MACEIÓ: DIN□MICAS SOCIOESPACIAIS NA CIDADE RESTINGA 75

5.1. O Patrimônio da União em Maceió 89

6. OS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO NA REGIÃO ADMINISTRATIVA 2 92

6.1. MACROZONA DE RESTRIÇÃO À OCUPAÇÃO 98

6.2. MACROZONA PRIORITÁRIA PARA IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA URBANA 103

6.3. MACROZONA DE ADENSAMENTO CONTROLADO 116

7. CONCLUSÃO 125

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 132

ANEXO I – PLANTAS DE IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL VILAS DO MUNDAÚ 137

1. INTRODUÇÃO

O cumprimento da função social da propriedade pública é a problemática que norteia o desenvolvimento da presente investigação. A aplicação da função social da propriedade ao patrimônio público, em especial aos bens dominiais da União, pode contribuir para que as políticas públicas de desenvolvimento urbano tornem as cidades brasileiras mais sustentáveis e inclusivas.

Há uma parte significativa dos bens imóveis de domínio da União, localizados em áreas urbanas sem destinação ou subutilizados, assim como existem áreas públicas ocupadas que carecem da regularização de seus diversos usos junto aos órgãos gestores do patrimônio público imobiliário. Tudo isso se contrapõe à demanda de espaços físicos para execução de políticas públicas de desenvolvimento urbano pelas gestões municipais.

A União, enquanto ente federativo, detêm a propriedade de bens imóveis, que estão definidos no art. 20 da Constituição Federal de 1988 e no Código Civil brasileiro. No rol desses bens imóveis, estão terrenos e edificações localizados nos diversos municípios brasileiros, que podem ser destinados para execução de políticas públicas, por meio de instrumentos previstos em lei, podendo ser esta destinação realizada de forma onerosa ou gratuita, dependendo do caráter de sua utilização.

Dado o número de imóveis a serem administrados e as limitações burocráticas para ações de manutenção e gestão deste patrimônio, é possível encontrar áreas públicas não demarcadas, que deveriam ser destinadas a populações tradicionais ou à preservação ambiental, assim como se verifica muitos prédios públicos abandonados, principalmente nas áreas centrais das grandes cidades.

Sob a alegação de redução de gastos públicos e ampliação da arrecadação, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, vinculada ao Ministério da Economia, elaborou o Plano Nacional de Alienação (2017), que visa colocar à venda imóveis urbanos, sob domínio da

União, que estão desocupados e foram declarados inservíveis para o uso público.[1]

Em nota à imprensa, datada de 14 de maio de 2019 o Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), Fernando Bispo, afirmou ter apresentado à investidores e advogados, brasileiros e estrangeiros, o plano do governo para a venda de bens imóveis e de terrenos sob domínio da União que estão ociosos ou em condições precárias. A meta do Governo seria a venda de, pelo menos, 3.775 ativos, localizados em todo o país até o fim de 2022, com previsão de arrecadação em torno de R$ 36 bilhões de reais. O Secretário afirmou ainda que, quando não há um uso para os imóveis, o Governo tem um custo de administração muito elevado, por vezes sem conseguir manter as condições mínimas dos imóveis, o que gera abandono e consequente prejuízo, apenas onerando a União, sem retorno à sociedade, o que encontra amparo na realidade.

Contudo, acredita-se que, para além da função arrecadadora desses imóveis, é possível atribuir-lhes uma destinação socialmente compatível, que não seja a de simples ativos imobiliários, qual seja, a sua destinação para estados e municípios, viabilizando a execução de políticas públicas de desenvolvimento urbano, ainda que seja por meio de destinação onerosa a particulares. O recolhimento de taxas patrimoniais pode se configurar como importante fonte de receita para financiamento de ações governamentais.

Considerando que boa parte destes imóveis está implantada em áreas favorecidas por boa infraestrutura de serviços públicos básicos, às proximidades de corredores de tráfego e de polos de oportunidades de emprego, é contraproducente falar apenas nas despesas que esse patrimônio ocasiona ou na arrecadação que ele pode proporcionar, desconsiderando o caráter social de seu uso.

[1]Disponível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/alienacao-de-imoveis-da-uniao.

Deve-se observar suas potencialidades, compreendendo que o patrimônio público é propriedade de todos os brasileiros[2], devendo ser direcionado, prioritariamente, ao atendimento das demandas da sociedade, e em especial, daquela parcela mais pobre, que precisa de políticas públicas para garantia de seus direitos.

Acredita-se que a implementação de ações que visem à democratização do acesso ao patrimônio público, por meio da utilização adequada dos instrumentos previstos em lei, pode ser coadjuvante na redução da segregação e exclusão sociais, contribuindo para o alcance do direito a cidades sustentáveis e o cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme preconizam a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

A escolha pelas temáticas, de forma secundária, buscou articular a atividade profissional da autora, que atualmente desempenha a função de Analista, na área de Arquitetura e Urbanismo, no 59º Batalhão de Infantaria Motorizada – 59º BIMTz, do Exército Brasileiro, na cidade de Maceió, com experiências anteriores, com a participação como consultora na elaboração de planos diretores municipais.

A partir das atividades desempenhadas no âmbito do Exército Brasileiro, nas cidades de Manaus-AM, Boa Vista-RR, Belém-PA, Macapá-AP e Maceió-AL despertou o interesse pelo Patrimônio da União, sua gestão e possibilidades de destinação. Em todas as cidades por onde atuou, foi possível observar o vasto patrimônio imobiliário jurisdicionado à força militar, com intuito de promover a implantação de unidades militares que permitam a defesa da soberania nacional, assim como o emprego e treinamento da tropa.

Foi possível observar enormes áreas verdes destinadas a campos de treinamentos, estandes de tiros, hangares e pistas de pousos de aeronaves, que se na sua origem estavam localizadas fora da área urbana das cidades, após o crescimento destes núcleos urbanos, foram engolidas por construções, em área residenciais e comerciais, tornando-se grandes vazios urbanos em áreas

[2] Essa expressão corrobora um novo entendimento da missão institucional da SPU, a partir de 2004, configurando-se como marco na mudança da óptica que se aplicava ao patrimônio imobiliário da União, deixando de ser mero ativo financeiro e tornando-se um instrumento de possíveis mudanças na execução das políticas públicas.

densamente ocupadas, dificultando, em muitas situações, o cumprimento das funções militares a que se destinavam.

Neste contexto, os imóveis da União jurisdicionados ao Exército Brasileiro, assim como às demais forças militares, têm sido solicitados por órgãos de outras esferas de gestão para instalação de diversos equipamentos públicos, entre outros usos, o que pode ser feito por meio de instrumentos de destinação, previstos em lei.

Na experiência de Maceió, podemos citar como exemplo dessa utilização, parte dos imóveis jurisdicionados ao 59º BIMTZ, localizado no bairro Pitanguinha. Foram desmembradas duas grandes porções de terra, para que fossem instalados um eixo viário e uma estação de tratamento de esgoto, obras estruturantes, que podem trazer benefícios à coletividade, trazendo à baila o princípio da função social da propriedade, nas situações citadas, da propriedade pública.

Quanto à relevância do tema, foram identificados diversos estudos acadêmicos que utilizam a Lagoa Mundaú e seu entorno como objeto de investigação sob diversas abordagens: pobreza urbana (ARAÚJO, 2018), degradação ambiental (TORRES, 2004), geografia do lugar (DUARTE, 2010), valor cultural (CAVALCANTI, 2012), entre outros. Contudo, não foi possível encontrar estudos que tratem da área de estudo sob a perspectiva da gestão e utilização dos bens imóveis públicos e de sua relevância para execução de políticas públicas, o que demonstra a importâncias das contribuições ora apresentadas, sem o objetivo de ser estanque, mas um ponto de partida para novos estudos nessa seara.

Neste contexto, dada a problemática e visando investigar se o Patrimônio da União em Maceió tem cumprido sua função social e se sua destinação, uso e ocupação está de acordo com o previsto no plano diretor municipal, instituiu-se como objetivo geral desta dissertação compreender se os bens dominais da União, inseridos na dinâmica urbana da cidade de Maceió, têm cumprido sua função social, atendendo às diretrizes determinadas pelo plano diretor municipal.

Com vistas a atingir o objetivo geral pretendido, delimitou-se como objetivos específicos da investigação:

- Investigar como se dá a inserção dos princípios do direito a cidades sustentáveis e da função social da propriedade no processo de planejamento e gestão urbanos no Brasil;
- Apresentar a origem do patrimônio imobiliário da União, sua classificação, caracterização e bem como demonstrar como este está distribuído, no contexto nacional, regional e local;
- Compreender a importância da legislação de regularização fundiária incidente sobre os bens da União, como sua aplicação pode alterar o cumprimento da função social da propriedade e apresentar os instrumentos de destinação de bens da União existente;
- Descrever as dinâmicas presentes no espaço urbano de Maceió, considerando a influência das características de seu sítio físico natural na conformação de seu território;
- Analisar o uso, a ocupação e a destinação dos bens da União na Região Administrativa 2, na cidade de Maceió, indicando se sua utilização tem atendido ao princípio da função social da propriedade e a garantia do direito a cidades sustentáveis, à luz das diretrizes definidas no Plano Diretor do Município de Maceió.

Para alcance dos objetivos pretendidos, foram cumpridas as seguintes etapas:

a) Construção do referencial teórico por meio de revisão de literatura acerca dos temas: planejamento urbano no Brasil, função social da propriedade e direito à cidade, utilizando-se de referências clássicas, como LEFEBVRE, MARICATO e ROLNIK, assim como a produção recente de MARCUSE e TAVOLARI;

b) Pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se da bibliografia de ALENCAR, CAVALCANTI, COSTA e DUARTE da análise de documentos técnicos, como os diagnósticos do Plano de Desenvolvimento Municipal de 1981 e do Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2012, além do Plano Diretor do Município de Maceió de 2005;

c) Revisão de literatura, tendo como referências CARDOSO, DI PIETRO, MOREIRA e RESCHKE, além de análise da legislação pertinente à

caracterização, classificação, instrumentos de destinação e à regularização fundiária em bens imóveis da União;

d) Consulta à órgãos públicos responsáveis pela gestão de bens imóveis da União, de Alagoas e de Maceió, por meio do envio de ofícios, de entrevistas de forma remota - com uso de aplicativos de reunião virtual e utilizando-se a Lei de Acesso à Informação.

e) Análise de dados quantitativos e mapas;

f) Elaboração de mapas, com uso dos softwares Google Earth, Autocad e Photoshop.

O marco temporal estabelecido para a pesquisa tem início em 2001, com a sanção do Estatuto das Cidades e consequente instrumentalização do processo de planejamento urbano municipal. A partir deste ano houve mudanças significativas da legislação pertinente à política urbana no Brasil, com vistas a efetivar o direito à cidades sustentáveis e o cumprimento da função social da propriedade. Contudo serão abordadas intervenções urbanas no município de Maceió anterior ao ano de 2001, para traçar as dinâmicas urbanas que conformaram seu território atual.

O recorte espacial analisado é a Região Administrativa 2, que contempla os bairros Levada, Vergel do Lago, Ponta Grossa, Trapiche da Barra, Pontal da Barra, Prado e Centro, localizados ao sul e sudoeste de Maceió. A região foi escolhida por estar situada em bens dominiais de patrimônio da União - terrenos de marinha e acrescidos de marinhas –, às margens da Lagoa Mundaú[3] e do Oceano Atlântico.

Cabe aqui o registro referente às fontes de pesquisa e metodologia utilizadas: ao longo do segundo ano de desenvolvimento da pesquisa (2020), o mundo foi surpreendido pela pandemia da Covid-19. Tendo como principal forma de combate da disseminação da doença o distanciamento social, diversas atividades, entre elas as acadêmicas e as do setor público, foram suspensas de formal presencial, o que ocasionou o fechamento de bibliotecas, órgãos públicos entre outras fontes possíveis de coleta de dados. Assim, será possível verificar

[3] Optou-se por utilizar a denominação “Lagoa Mundaú” em razão de ser a forma mais popular do maceioense se referir a esse corpo d’água. Na realidade, trata-se de uma laguna, por possuir interligação direta com o mar por uma extensa rede de canais, diferente das lagoas, que se configuram por espelhos d’água que não se interligam com o mar.

dados obtidos por meio de consulta a fontes secundárias, em alguns casos, por se tratar de obras antigas, que não estão disponíveis em formato digital, que permitisse a consulta pela internet.

A estrutura da dissertação está organizada em sete capítulos e referências bibliográficas. O capítulo 1, correspondente à esta introdução, apresenta a problemática e sua contextualização, as motivações que impulsionaram a presente pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, assim como a metodologia aplicada para alcançá-los.

No capítulo 2, a partir da análise da história do planejamento urbano no Brasil, busca-se compreender como os princípios da função social da propriedade e do direito a cidades sustentáveis foram inseridos no ideário dos pensadores/planejadores e na legislação brasileira, de modo a contribuir para a solução da crise urbana causada pela acelerada urbanização da população. Para entender o direito a cidades sustentáveis, vale-se de autores como Lefebvre e Marcuse, faz-se uma breve análise das agendas de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas e aborda-se como esse conceito foi recepcionado pelos intelectuais brasileiros. Quanto à função social da propriedade e a importância da aplicação deste conceito sobre os bens imóveis públicos, demonstra-se como a legislação brasileira foi moldada, ao longo dos anos 2000, para oportunizar que bens imóveis da União pudessem ser utilizados para execução de políticas públicas inclusivas nas cidades.

No Capítulo 3, utilizando-se da análise da legislação vigente e de dados quantitativos disponibilizados pela SPU e pelo Ministério da Economia, apresenta-se o patrimônio público, sua origem, caracterização e classificação, demonstrando onde estão localizados os bens imóveis de domínio da União, no Brasil, no Estado de Alagoas e na cidade de Maceió.

A regularização fundiária de propriedades públicas e privadas é um dos principais processos garantidores do acesso do direito a cidades sustentáveis e do cumprimento da função social da propriedade, sendo abordada no Capítulo 4. É nesta seção também que serão enumerados e descritos os instrumentos de destinação de bens imóveis públicos que podem ser utilizados nos processos de regularização fundiária de propriedades da União.

No capítulo 5, descreve-se como se deu a origem e as dinâmicas socioespaciais de Maceió, desde o seu surgimento, abordando como a ocupação espontânea e, também, as ações governamentais, moldaram o território municipal até que se chegasse a sua configuração atual e estimularam o uso de bens imóveis da União, notadamente os terrenos de marinha.

O capítulo 6, partindo-se das diretrizes do Plano Diretor do Município de Maceió, faz-se a análise da Região Administrativa 2, com destaque para os bairros situados às margens da Lagoa Mundaú, com a espacialização das intervenções urbanísticas realizadas e previstas, bem como dos conjuntos habitacionais e dos assentamentos precários existentes e a condição de regularidade fundiária em que se encontram junto à SPU, buscando entender o uso e ocupação daquela área e os resultados das intervenções realizadas.

Finalmente, as conclusões apresentam a pertinência do referencial teórico utilizado à análise dos dados pesquisados, as respostas às principais questões suscitadas, as dificuldades da pesquisa, o atendimento aos objetivos e possíveis desdobramentos da presente investigação.

2. ARTICULANDO CONCEITOS POR MEIO DA HISTÓRIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO

Neste capítulo, buscar-se-á articular o conceito de desenvolvimento urbano com os princípios constitucionais do direito a cidades sustentáveis e da função social da propriedade, assim como a aplicação deste último aos bens imóveis de domínio da União. Será apresentado o processo de construção das bases da política urbana atual, resultado da reivindicação de setores da sociedade que estavam alerta aos principais problemas decorrentes do processo de urbanização da população nas cidades brasileiras: a exclusão e a segregação, entendidas como a negação do acesso às oportunidades sociais e econômicas e a não oferta de espaço necessário para o desenvolvimento social e pessoal do cidadão (CAVALCANTI, 2017).

Compreendendo o desenvolvimento urbano como um conjunto de ações de planejamento visando o crescimento das cidades de forma a garantir o acesso de seus cidadãos aos serviços urbanos como mobilidade, educação, saúde, entre outros, assim como a um meio ambiente equilibrado e sustentável (SOUZA, 2005), acredita-se que a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os direitos sociais[4] em seu Art. 6°, foi um marco para as políticas de planejamento e desenvolvimento urbanos no Brasil.

Desde então, a função social da cidade e da propriedade, assim como o direito a cidades sustentáveis, tornaram-se objetivos a serem perseguidos e alcançados, com vistas à promoção de cidades mais justas e inclusivas. Entende-se que apesar das conquistas alcançadas, essa busca precisa ser constante, inclusive contra retrocessos nas políticas inclusivas, já que o Brasil ainda conta com milhares de cidadãos brasileiros que têm seus direitos sociais negados.

[4] De acordo com o Art. 6º, da Constituição Federal de 1988, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

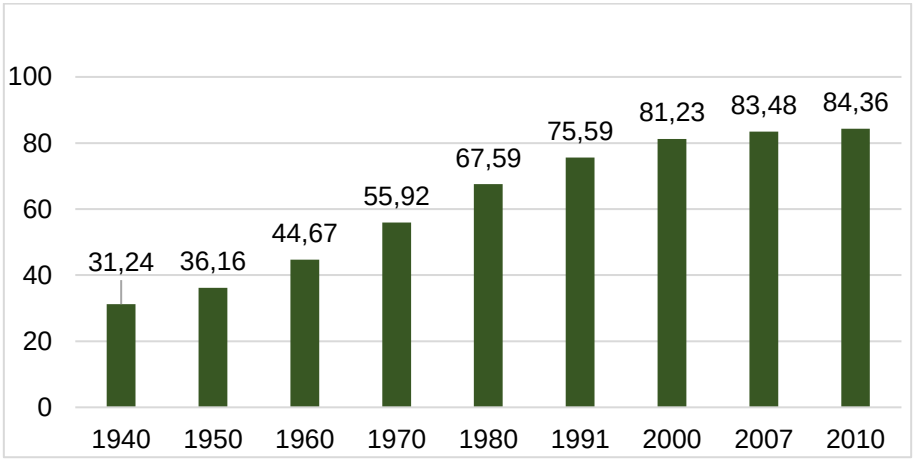
2.1. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

No Brasil, o processo de urbanização se deu de forma tardia, em relação aos países do norte global. Sua base econômica estava concentrada nas atividades primárias, enquanto outros países do mundo se industrializavam. Havia concentrações urbanas em cidades que possuíam portos, como Salvador, Rio de Janeiro e Santos, por onde era escoada a produção agrícola que, naquela época, ainda era a principal atividade econômica empregadora de mão-de-obra no país, concentrando assim a maior parte da população nas zonas rurais.

A implementação de um projeto nacional desenvolvimentista, baseado na criação de uma base urbana industrial, intensificou o processo de urbanização demográfica entre os anos 1930 e 1950, fazendo com que as cidades recebessem um contingente populacional que não estavam estruturadas para abrigar.

Nos anos 1940, aproximadamente 31% da população brasileira havia migrado das áreas rurais para as cidades. Os anos 1950 marcam a aceleração desse processo, porém, é na década de 1970 que se registra o ponto de inflexão da concentração demográfica brasileira, quando o IBGE aponta que 55,92% da população vive em áreas urbanas, conforme demonstra a série histórica apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Taxa de urbanização da população brasileira



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

A urbanização brasileira atinge o pico da taxa de crescimento nos anos 1980, onde 67,59% da população já vivia em áreas urbanas, um incremento de 11,67% em relação à década anterior. Em 2010, a população brasileira residente em áreas urbanas já representava 84,36%.

Os problemas ocasionados pelo crescimento da urbanização, fizeram surgir nos bairros centrais das principais cidades, sobretudo no entorno dos portos, moradias precárias, como os cortiços e as favelas, assim como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, tais como as encostas dos morros e beira de córregos. Outros trabalhadores viviam em casas de aluguel, consumindo em torno de 30% dos rendimentos das famílias assalariadas (BONDUKI, 2018).

Neste contexto, Bonduki (2018, p.15) disserta que medidas adotadas pelo governo do então presidente Getúlio Vargas introduziram no país novos conceitos urbanísticos e o princípio de que a moradia era uma questão de política pública. Contudo, tais medidas não foram capazes de estruturar uma política de habitação como estratégia nacional, não havendo, no período, medidas significativas que impactassem o crescimento das cidades ou que facilitasse o acesso à terra.

As iniciativas relacionadas ao planejamento econômico desconsideravam as questões urbanas, que não eram tratadas por medidas governamentais que correspondessem a um planejamento físico-territorial condizente com os problemas que eram necessários combater. Todos esses fatos contribuíram para o agravamento da crise (AZEVEDO e FREITAS, 2014, p. 759).

Em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil promoveu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, como uma tentativa de incorporar a questão às reformas de base do Governo do Presidente João Goulart. Sobre o termo “reforma urbana”, Nabil Bonduki faz o seguinte registro:

> “reforma urbana” só passou a ser utilizado no âmbito das reformas de base do governo João Goulart como uma espécie de versão urbana do já consagrado conceito da “reforma agrária”. Com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) realizado em 1963, o termo passou a ser utilizado, sobretudo pelos arquitetos e urbanistas progressistas, para definir um conjunto de medidas visando combater a especulação com terras ociosas (BONDUKI, 2018, p. 16).

Os debates promovidos no Seminário resultaram num conjunto de propostas que apontavam os principais instrumentos necessários ao enfrentamento dos problemas habitacional e urbano, articulando industrialização e planejamento, com imposição de limites ao direito de propriedade e ao uso do solo (BONDUKI, 2018; AZEVEDO e FREITAS, 2014).

Com a instituição do Governo Militar, que vigorou de 1964 até 1984, estas e outras reformas foram inviabilizadas, por se tratar de reformas estruturais, de caráter progressista, contrárias ao perfil conservador do governo e impactavam sobre questões de interesse da elite econômica que o apoiava, como a relativização da propriedade privada da terra. Assim, as propostas apresentadas a partir de uma construção social e democrática, foram substituídas por um planejamento urbano impositivo, centralizador e tecnocrático.

Apesar da repressão aos movimentos sociais e a negação dos direitos políticos dos cidadãos, o período do Governo Militar - até a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, nos anos 2000 - foi o que registrou maior número de produção de habitação popular, em torno de quatro milhões de unidades, financiadas com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, que compunham o Sistema Financeiro de Habitação - SFH, gerenciado pelo Banco Nacional de Habitação, o BNH, que havia sido criado em 1964 (FERREIRA, 2005, p. 14).

A construção de habitações populares visava ofertar moradia à população que vivia em condições de insalubridade ou ilegalidade, reduzindo quantitativamente o déficit habitacional da época, mas relegando ao segundo plano questões como acesso ao transporte e aos serviços públicos, implantando um significativo contingente populacional nas periferias das cidades, em razão do preço da terra urbanizada e da valorização dos imóveis de acordo com sua localização no tecido urbano. Quanto mais próximo aos centros das cidades, mais caro o preço da terra (SOUZA, 2010).

Por outro lado, o uso de recursos do SFH para o financiamento habitacional para execução de obras de saneamento e de infraestrutura urbana, beneficiou setores privados da economia, como as grandes empreiteiras, e proporcionou mudanças importantes nas cidades, como a verticalização dos bairros centrais, gerando a valorização especulativa da terra urbana e a

dinamização da produção imobiliária para a classe média (FERREIRA, 2005, p. 15).

Em 1985, foi criado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana - FNRU, que seria o embrião na luta pela institucionalização do direito à cidade, articulando o engajamento e a participação popular em todo o Brasil, no processo da Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Os principais pontos defendidos pela FNRU eram o direito à cidade, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, com consequentes sanções aos proprietários que descumprissem esse princípio; a garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades, e uma gestão urbana democrática. (MARICATO, 2000).

Como resultado dos esforços empreendidos pelo FNRU, a Assembleia Constituinte contemplou na Constituição Federal, promulgada em 1988 – CF/88, o Capítulo II – da Política Urbana, trazendo em seu escopo os artigos 182 e 183, que tratam da política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo poder público municipal e a usucapião de imóvel urbano, respectivamente.

O artigo 182 instituiu o Plano Diretor como lei condutora da política de planejamento e desenvolvimento urbanos do município, determinando que a propriedade urbana cumpra sua função social quando atende às diretrizes previstas neste instrumento. Este artigo também dispõe sobre as possibilidades de atuação do poder público municipal na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade urbana e da aplicação das sanções previstas em lei no caso de descumprimento.

O artigo 183 instituiu a possibilidade e os requisitos para concessão de usucapião[5] de imóvel particular urbano. É possível que neste artigo, o legislador tenha intencionado resgatar o acesso à terra pela posse pacífica e para fins de moradia, positivando no direito à possibilidade que havia sido retirada em 1850, com a Lei de Terras.

A legislação brasileira impede a aplicação da usucapião para imóveis públicos. Será demonstrado adiante que existem instrumentos de destinação, como a Concessão do Direito Real de Uso – CDRU e a Concessão Especial de

[5] Usucapião é o direito que o indivíduo adquire em relação à posse de um bem móvel ou imóvel em decorrência de sua utilização pacífica, por determinado tempo, de forma contínua (BRASIL, Lei 10.257/2001, art. 9º).

Uso para fins de Moradia – CUEM, que viabilizam a segurança da posse de terras públicas por particular, quando ocupadas por população de baixa renda.

Observa-se que os dois artigos que compõem o capítulo constitucional que trata da política urbana têm como finalidade garantir que os imóveis situados em áreas urbanas, providos de condições de infraestrutura, deixem de ser objeto de especulação imobiliária[6] e passem a cumprir sua função social, aquela definida no Plano Diretor do município em que está localizado, elaborado em consonância com a realidade local. A aplicabilidade dos artigos 182 e 183 ficou comprometida por carecer da elaboração e aprovação de lei federal específica que os regulamentasse (CARDOSO, 2010).

O direito a cidades sustentáveis é inserido na norma jurídica brasileira a partir da promulgação da Lei Federal nº 10.257, de junho de 2001, popularizada como Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos previstos no capítulo constitucional que trata da Política Urbana. O Artigo 2º da Lei apresenta a seguinte redação em seus incisos I e II:

> " (...)
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;" (LEI FEDERAL nº 10.257, ART. 2º, 2001).

Para Duarte (2015), o direito a cidades sustentáveis visa garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, a regulação pública do solo, o enfrentamento de distorções do crescimento urbano e a construção democrática das cidades, positivando um novo direito no ordenamento jurídico brasileiro.

Para Proni e Faustino (2016):

> "O Estatuto das Cidades constitui um marco para a política urbana no Brasil. Promulgado em um momento em que o receituário neoliberal encontrava amplo domínio nas ações do governo federal, a aprovação do estatuto, reconhecidamente com viés progressista e de proteção

[6] De acordo com Campos Filho (1992, p. 48) especulação imobiliária é a forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano.

> social, contrariou a lógica vigente na política e na economia nacionais." (PRONI e FAUSTINO, 2016, p. 185).

A nova lei ampliou o conceito definido na Constituição de direito à moradia, passando a utilizar o termo "direito à cidade", que inclui o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, à mobilidade, aos serviços e espaços públicos, e prevê as sanções a serem aplicadas aos proprietários de imóveis urbanos que não derem função social às suas propriedades.

Ressalte-se que a discussão em relação à função social da propriedade restringia-se à propriedade privada, não havendo registro, até aquele momento, de que a propriedade pública, presente no arcabouço jurídico brasileiro desde o Código Civil de 1916, fosse pensada como um patrimônio imobiliário à disposição da coletividade.

Após sua publicação, houve avanços, no âmbito da administração pública federal, no sentido de construir uma política urbana local, porém com coordenação de abrangência nacional, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003.

O MCidades tinha como objetivo executar e gerir os recursos de financiamento para as políticas públicas voltadas à habitação, regularização fundiária, mobilidade urbana e saneamento, estabelecendo concomitantemente, um canal de gestão democrática junto à sociedade, por meio da realização de Conferências e do Conselho das Cidades.

Foram instituídos, por meio de lei federal, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), a Política Nacional de Saneamento Básico (2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012). Em paralelo, foram lançados os Programas de Aceleração do Crescimento – PAC (2007) - voltado para projetos de infraestrutura social e urbana – e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMVCM (2009), vinculado à produção de moradia, com vistas à redução do déficit habitacional.

Originada em um projeto de lei de iniciativa popular, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social –

FNHIS e estabeleceu como objetivos viabilizar e promover o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável à população de menor renda.

Por meio da implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios e articulando a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação, com base no princípio da função social da propriedade, visou o combate à especulação imobiliária e a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (MOREIRA, 2018; RESCHKE, 2010).

Uma nova visão em relação ao patrimônio público foi estabelecida a partir da sanção da Lei do SNHIS. Dentre suas diretrizes, foi prevista a possibilidade de utilização, e de forma prioritária, de imóveis públicos para a implantação de projetos habitacionais de interesse social.

No que concerne aos imóveis sob domínio da União, a execução dessa diretriz ficou a cargo da então Secretaria de Patrimônio da União[7] - SPU, que teve a missão de identificar e disponibilizar áreas vazias ou subutilizadas da União para o desenvolvimento de projetos de provisão de moradia. A destinação do imóvel (terrenos) ocorreria indiretamente, de duas formas:

- por repasse aos estados, Distrito Federal ou municípios, que com recursos próprios, executavam as obras de provisão de moradia;

- por meio de entidades cadastradas junto ao MCidades. Inicialmente, por meio do programa de Produção Social da Moradia[8], os imóveis eram repassados para as entidades e as habitações podiam ser construídas por meio de mutirões autogeridos. Posteriormente, com a criação da modalidade □□*tidades*, do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, os imóveis sob domínio da União passaram a ser direcionados prioritariamente para o fomento desta modalidade.

Com relação às demais modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida, há uma forte crítica dos movimentos sociais e da academia por ter sido delegada às empresas de construção civil a decisão locacional dos empreendimentos. O resultado foi a expansão das cidades que receberam

[7] Nomenclatura utilizada até a Reforma Administrativa de 2019, quando passou a chamar Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, mantendo a sigla SPU.

[8] Produção Social da Moradia é a produção ou a urbanização de uma área deve se dar com o controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas, com a própria comunidade gerindo o processo produtivo da solução de sua habitação. (RODRIGUES *et al*, 2008)

empreendimentos do programa para áreas com baixa ou nenhuma urbanização, com localizações escolhidas em razão do preço da terra, beneficiando as empresas e reproduzindo o modelo de produção habitacional arcaico e prejudicial para o desenvolvimento das cidades, marca da política implementada pelo BNH em décadas passadas.

Apesar de todos os esforços institucionais, pode-se afirmar que a implementação das citadas políticas públicas não se traduziu em transformações urbanas capazes de reverter os processos de segregação e exclusão socioespacial dominante nas cidades, já que o acesso à habitação adequada, à segurança da posse da terra e a universalização dos serviços públicos ainda se configuram como demandas a serem atendidas.

De acordo com dados do estudo Déficit Habitacional no Brasil, publicado pela Fundação João Pinheiro (FPJ) e elaborado com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015 – PNAD 2015, o déficit habitacional brasileiro estava estimado em 6.355.743 de unidades, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estavam localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontravam-se na área rural.

O mesmo estudo informa que o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou em reforma (FPJ, 2018, p.48).

A extensão territorial brasileira e o número expressivo de unidades a serem identificadas dificultam que os imóveis sejam caracterizados individualmente, mas deixa implícito que, no nível municipal, as medidas previstas no Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social da propriedade urbana podem não estar sendo efetivadas, sobretudo quando se observa o montante de imóveis vazios, localizados em área urbana.

O estudo da FPJ (2018), apresenta outro dado que merece destaque, quando se refere ao número de domicílios classificados como inadequados, utilizando critérios como inadequação fundiária[9], carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento

[9] Situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) onde ela se localiza (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018)

excessivo. Dentre os critérios levantados e analisados, a ausência de infraestrutura é o que mais afeta os domicílios brasileiros, seguido pelo critério de inadequação fundiária.

Estima-se que 7,225 milhões de domicílios são carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o que corresponde a 12,3% dos domicílios urbanos do país. O critério inadequação fundiária, relativa aos imóveis situados em terrenos não legalizados, esteve presente em 1,871 milhão de unidades, ou seja, 3,2% dos domicílios urbanos (FPJ, 2018, p.51).

Quanto à inadequação fundiária, os dados não surpreendem, principalmente se considerado o histórico da constituição da propriedade privada no Brasil, desde o seu surgimento em 1850 até os dias atuais. Ao longo desses anos, a propriedade da terra esteve sob controle das elites políticas e econômicas, que tudo fizeram para impedir sua democratização, por meio da edição de leis e, por vezes, burlando essas mesmas leis. Como consequência, um contingente populacional significativo buscou a ocupação de terras e edificações públicas e privadas, como alternativa de moradia (MARICATO, 2008; BALBIM e KRAUSE, 2014).

> "(...) a população sempre criou formas alternativas de acesso à moradia, em sua maioria com certa anuência do Estado. A necessidade de garantir a sobrevivência é realidade marcante da urbanização: favelas e loteamentos irregulares e autoconstruídos são as formas tradicionais (...)" (BALBIM e KRAUSE, 2014, p. 189).

Sobre a ocupação de terras e imóveis públicos e privados, James Holston afirma que este foi o meio encontrado pela classe de menor renda para ter acesso à propriedade privada. Diz o autor:

> Com sua construção das periferias urbanas, os brasileiros não só se mudaram em massa para as cidades como também uma grande parte do povo urbano ganhou pela primeira vez acesso à terra como proprietários. (...) a posse em geral resulta de um complexo processo de legitimação, no qual a ocupação ilegal é ao mesmo tempo o único meio de acesso à terra para a maioria dos cidadãos e, paradoxalmente, uma ilegalidade que inicia a legalização de reivindicações de propriedade. Ainda que, como resultado, essas propriedades sejam normalmente inseguras e contestadas, mesmo assim geram mudanças fundamentais na cidadania dessas pessoas (HOLSTON, 2013, p. 154-155).

As ocupações de terrenos e imóveis públicos por pessoas sem moradia ou até mesmo por movimentos sociais organizados podem ser usados como

exemplo sobre o que disserta Holston (2013). O entendimento ultrapassado de que o patrimônio público era propriedade estatal, fez com que durante muitos anos, os poderes públicos, em suas esferas de gestão, ignorando o contexto de invisibilidade e exclusão social, movessem ações de reintegração de posse contra essas pessoas que, desprovidas de abrigo, ocupavam esses imóveis em busca de um lugar para morar na cidade (CARDOSO, 2010; MOREIRA, 2018; RESCHKE, 2010).

As ocupações organizadas por movimentos sociais, diferentes daquelas espontâneas realizadas por indivíduos isoladamente, é um instrumento de pressão e reivindicação popular, que dá visibilidade à existência de um estoque imobiliário significativo, vazio ou abandonado, que pode ser revertido para prover diversos serviços essenciais, beneficiando parte da população, com o acesso à moradia, por exemplo, e à toda coletividade, com a otimização da infraestrutura instalada nas cidades.

2.2. A CONSTRUÇÃO POLÍTICO-FILOSÓFICA DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS

Os direitos nas cidades são definidos por Peter Marcuse como a demanda por direitos plurais e parciais, que devem ser reivindicados como uma etapa a ser cumprida em direção ao direito à cidade (MARCUSE, 2010, p.90). O conceito deriva do princípio cunhado por Henri Lefebvre, no livro-manifesto publicado em 1968, em que o filósofo francês apresenta uma crítica às transformações da vida cotidiana, influenciadas pela industrialização e pela intensa urbanização, que motivaram mudanças no comportamento das pessoas e na forma como se utilizava o espaço urbano. A cidade perdia seu valor de uso e assumia um valor de troca.

Para Lefebvre (1991), as cidades passaram a ter tratamento mercadológico, influenciado pelas elites burguesas capitalistas e defensoras do livre mercado, deixando de ser o espaço, teoricamente, de todos, da manifestação espontânea dos cidadãos, da diversidade, para ser apenas o espaço da produção e da reprodução do capital. Esta realidade só poderia ser modificada a partir de um novo modelo de sociedade, com a superação do modelo de crescimento urbano baseado no modo de produção capitalista, que

havia transformado progressivamente os espaços urbanos e a força de trabalho em mercadorias.

O princípio do direito à cidade como pensado por Lefebvre não caberia na contemporaneidade, segundo Marcuse, para quem seria necessária uma nova ordem urbana, orientada para relações sociais, físicas e econômicas mais humanas. A realização dessa nova ordem urbana exigiria um planejamento orientado para as necessidades sociais e uma ciência das cidades, voltada para as relações e correlações da vida urbana (LEFEBVRE, 2001; MARCUSE, 2010).

O conceito defendido por Marcuse se assemelha parcialmente à acepção do termo direito à cidade utilizada pela Organização das Nações Unidas – ONU. Parcialmente porque acredita-se que as motivações dos países-membros não dizem respeito ao estabelecimento de uma nova ordem social, mas sim à redução dos potenciais prejuízos que a pobreza urbana e a degradação ambiental podem causar ao sistema produtivo mundial vigente, do qual os países de maior poder econômico se beneficiam diretamente.

De acordo com Balbim e Amanajás (2015, p. 268):

> A aderência das Nações Unidas ao debate urbano ocorreu a partir da percepção do crescimento exponencial dos problemas da população que vive em cidades, como a falta de oferta de emprego, a expansão de assentamentos irregulares, o aumento da pobreza e da desigualdade socioeconômica, a inadequação das infraestruturas, a falta de equipamentos públicos, o uso impróprio do solo urbano, a insegurança quanto à posse da terra, o crescimento desordenado das cidades e o aumento das vulnerabilidades.
>
> O tema da rápida urbanização e seus resultados negativos, até então compreendido como exclusivamente doméstico, relativo a processos socioespaciais específicos dos países, é então entendido como global e sistêmico, associado aos modos e modelos de produção.

A partir dos anos 1970, a ONU introduziu nas agendas de desenvolvimento global, os debates em relação aos impactos da urbanização e possíveis ações mitigadoras, a partir da realização de fóruns e conferências, com a participação de representantes dos países membros, construindo um conjunto de agendas conjuntas de compromissos entre as nações, conforme demonstra a compilação constante do Quadro 1.

Quadro 1 - Conferências da ONU e documentos firmados

ANO	CONFERÊNCIA	DOCUMENTO
1976	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I	• Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos
1978	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)	• -
1996	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II	• Agenda Habitat
2000	Reunião na sede da ONU	• Declaração do Milênio; • 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)
2012	Conferência Rio+20	• O Futuro que queremos
2015	Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável	• Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; • 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
2016	Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III	• Declaração de Quito sobre Cidade e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos – Nova Agenda Urbana

Fonte: Autora, 2021

Dentre as conferências realizadas, destacam-se as conferências Habitat I (1976), Habitat II (1996), a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (2015) e Habitat III (2016), como marcos importantes para construção do conceito do direito à cidade no âmbito da ONU.

A Habitat I (1976), colocou no centro do debate os assentamentos humanos precários que se formavam nas cidades, em razão do crescimento econômico desigual e pela urbanização descontrolada, indicando que medidas concretas deveriam ser adotadas em níveis nacional e internacional.

Como resultado desta conferência houve o entendimento da necessidade de promover a melhoria da qualidade de vida através da justa distribuição dos benefícios do desenvolvimento, a proteção do meio ambiente e a regulamentação do uso da terra, que deve estar sujeita ao controle institucional dos órgãos públicos.

Após a realização da Habitat I, a ONU instituiu o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), dando projeção a questões como legislação urbana, solo e governança, habitação e assentamentos precários/informais.

Decorridos 20 anos do primeiro encontro, a Habitat II (1996), teve como temas “Moradia Adequada para Todos" e "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização", buscando

reafirmar o compromisso dos países participantes com a melhoria da qualidade de vida e preservação do meio ambiente.

Deste evento saiu o conceito de *moradia ade□uada*, como aquela que é segura e saudável, garantindo a condição de bem-estar físico, psicológico, social e econômico do ser humano e que deve estar inserida em um modelo de desenvolvimento sustentável, que contemple os aspectos econômico, social, de proteção ao meio ambiente e o respeito pleno aos direitos humanos (BONALDI, 2018).

Já no séc. XXI, a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2015, teve como produtos a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que têm norteado a atuação da ONU-Habitat junto às instituições com as quais atua, sejam representantes dos governos locais ou movimentos da sociedade civil.

Dentre os 17 ODS, o de número 11 é o que contempla diretamente as demandas por cidades mais inclusivas, tendo como princípio tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Suas principais diretrizes tratam do acesso à habitação adequada, aos espaços públicos e aos serviços básicos; melhorias na mobilidade urbana; salvaguarda do patrimônio cultural e do meio ambiente; fomento à participação democrática dos cidadãos e, assistência e financiamento de construções resilientes e sustentáveis, a partir da valorização da cultura local.

Por fim, é como resultado do encontro da Habitat III, em 2016, que o termo *direito □ cidade* é registrado de forma clara e objetiva num documento da ONU. De acordo com a Nova Agenda Urbana, o direito à cidade compreende:

> (...) à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos (...) (ONU, p. 5, 2016).

No contexto brasileiro, o conceito de *direito □ cidade* recebeu o mesmo tratamento dado pela ONU e mais recentemente proposto por Marcuse (2010), por intelectuais e acadêmicos que discutiam e influenciavam os debates acerca

da questão urbana, na década de 1970, como Ermínia Maricato, Pedro Jacobi (TAVOLARI, 2016, p.99) e Nabil Bonduki.

Para Maricato (1979 *apud* Tavolari, 2016, p. 99), o direito à cidade está relacionado ao acesso à terra e envolve a reflexão de como as cidades são pensadas de formas desiguais e, mais que o direito a terras, é uma demanda por cidadania, pela vida na cidade.

Para Pedro Jacobi (1986 *apud* Tavolari 2016, p.99), o conceito de direito à cidade está fortemente atrelado à cidadania, como o desejo por uma cidade democrática, em que os encontros são possíveis e as relações de poder são desafiadas, em que o cotidiano pode ser transformado.

Bonduki (2018) afirma que garantir o direito à cidade é ofertar as condições básicas de moradia e infraestrutura para todos, concomitante ao entendimento de que é responsabilidade do estado oferecer as condições mínimas de habitação.

Considerando o panorama apresentado, nesta investigação, será utilizado o termo “direito a cidades sustentáveis” como sinônimo de “direitos nas cidades”, de Marcuse, relacionando-se a garantia do direito à moradia adequada, e consequentemente, ao acesso às condições básicas de infraestrutura e serviços como saúde, educação e lazer.

2.3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O PATRIMÔNIO PÚBLICO.

A questão fundiária é um dos principais impedimentos do acesso ao direito a cidades sustentáveis e à moradia adequada no Brasil, sobretudo para as populações mais pobres. Os conflitos agrários nas zonas rurais, assim como a grande concentração de imóveis urbanos na mão de pequenos grupos, dificultam o acesso dos mais pobres à terra legal e urbanizada.

Concomitantemente, há o fenômeno da financeirização das políticas habitacionais, extensamente abordado por Rolnik (2015), onde a habitação se torna um ativo, a ser adquirido por meio de financiamento bancário, junto a instituições públicas e privadas, tornando-se mais um impeditivo para o acesso à moradia adequada por parte da população de menor ou nenhuma renda.

Dado este panorama, o princípio da função social visa garantir que a propriedade, aqui entendida como bens imóveis, atenda não apenas aos anseios

de seu titular, mas também da sociedade como um todo, representando uma flexibilização do direito absoluto do proprietário sobre o seu bem, no sentido de que seu uso ou gozo não venha a prejudicar a coletividade.

No Brasil, apesar de figurar em diversas cartas constitucionais anteriores, a função social da propriedade alcançou maior notoriedade a partir de sua inserção na Constituição Federal de 1988, como resultado das reivindicações dos movimentos sociais organizados em torno do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, já mencionado.

A carta magna preceitua que a propriedade urbana deve atender a uma função social e seu uso deve estar de acordo com o previsto no plano diretor de cada município. A municipalização das políticas de desenvolvimento urbano também é uma conquista desses movimentos sociais, considerando que, até 1988, os territórios municipais eram alvo de políticas nacionais que não observavam a realidade local.

Apesar de – no discurso – as políticas nacionais terem sido executadas visando a solução da crise provocada pela intensa urbanização, acabaram por ocasionar graves problemas, a serem solucionados pelas gestões municipais, como o espraiamento das cidades, a segregação e exclusão de um significativo contingente populacional.

Como forma de instrumentalizar os municípios, vislumbrando a execução de ações que garantam o cumprimento da função social da propriedade urbana, em 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, que ficou popularizada como Estatuto da Cidade, resultado de um projeto de lei de iniciativa popular.

Tem como objetivo, de acordo com o Parágrafo único do Art. 1°, estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade veio regulamentar os artigos previstos no capítulo constitucional que trata da Política Urbana. A nova lei ampliou o conceito definido na Constituição de direito à moradia, passando a utilizar o termo direito a cidades sustentáveis, incluindo o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, à mobilidade, aos serviços e espaços públicos, e prevê as sanções a serem aplicadas aos proprietários de imóveis urbanos que não derem função social às suas propriedades.

A partir de então é concebido um ambiente propício para dar autonomia aos municípios na elaboração de suas políticas de desenvolvimento urbano, tanto no arcabouço jurídico brasileiro como na estrutura administrativa do Governo Federal, com a criação do Ministério das Cidades e, dentro de sua estrutura, secretarias nacionais para tratar de temas urbanos como habitação, saneamento e mobilidade.

Em 2005 é lançada a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, que ofertou aos municípios apoio técnico e financeiro para elaboração dos estudos necessários à elaboração dos planos diretores, viabilizando que inúmeros municípios elaborassem suas leis de desenvolvimento urbano, assim como instituíssem conselhos gestores para acompanhamento de sua implementação.

No âmbito da administração pública federal, ocorreram mudanças na compreensão sobre o papel a ser desempenhado pelos bens imóveis de domínio da União. A Secretaria de Patrimônio da União, órgão responsável pela gestão desses imóveis, adotou novas diretrizes. Sua atuação passaria a ser pautada pelo cumprimento da função socioambiental do patrimônio público, ou seja, as destinações dos bens imóveis de domínio da União deveriam observar o interesse da coletividade, consolidando o entendimento de que o patrimônio público é patrimônio de todos.

Criou-se um conjunto normativo que disciplina a gestão dos bens imóveis de domínio da União com vistas ao cumprimento de sua função socioambiental, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Legislação referente à gestão do Patrimônio da União

Normativo	Descrição
Medida Provisória 2.200/ 2001	Regulamentou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, reconhecendo o direito à posse para ocupantes de áreas públicas, contudo, mantendo a propriedade do imóvel pela União; (Art. 183, CF – Usucapião de imóvel urbano).
Lei Federal nº 11.124/2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
Lei Federal nº 11.481/2007	Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.
Lei Federal nº 11.578/2007	Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.
Lei Federal nº 11.888/2008	Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005.
Lei Federal nº 11.977/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Fonte: Autora com base em Borges, 2010

A Lei nº 11.481/2007, traz em seu escopo a possibilidade de destinação de imóveis da União para provisão de habitação de interesse social, destinada à população de baixa renda, assim como a possibilidade de regularização fundiárias em terrenos de marinha e acrescidos de marinha, visando a garantia da segurança da posse aos ocupantes de áreas públicas.

Apesar do conjunto de leis criado com o objetivo de dar efetividade ao cumprimento da função social da propriedade, é possível encontrar no campo do direito manifestações antagônicas em relação à sua aplicabilidade aos bens imóveis públicos.

Por um lado, Di Pietro (2006), disserta que aos bens públicos é inerente o princípio da função social, pois, sendo estes de domínio público e gerido pelo estado, não há outra destinação que não seja atender aos interesses públicos e ao bem-estar coletivo. A autora utiliza a frase “a propriedade pública é, não tem, função social”, de Vincenzo Caputi Jambrenghi, advogado italiano, para corroborar sua linha de pensamento (DI PIETRO, 2006, p. 6).

De modo contrário, Abe (2008, p. 135) afirma que o princípio da função social da propriedade não pode ser expandido, para abranger a propriedade

pública, em razão da impossibilidade de aplicação dos instrumentos constitucionais previstos como sanção para aquele que o descumpra. A autora reconhece, porém, que mesmo afastada a possibilidade de aplicabilidade da função social à propriedade pública, assim como Di Pietro afirma, é dever do poder público usar dos bens sob seu domínio para atender aos interesses coletivos.

> Afastada a "função social" do regime de bens públicos, não significa que o Poder Público não tenha deveres jurídicos em relação ao seu patrimônio público, no que pertine ao atendimento dos interesses coletivos normativamente postos. Se o particular deve exercer o direito de propriedade atendendo à função social sob pena de vir a ser desapropriado ou mesmo sofrer a perda das garantias possessórias ou da própria propriedade, é inconteste que existe o dever do Poder Público, ao exercer o direito de propriedade pública, de atender aos interesses da coletividade. (...) Todavia, este dever decorrer do próprio regime de Direito Público, inerente ao exercício da função administrativa, e não das normas que resguardam a função social (ABE, 2008, p. 149).

Observados os posicionamentos supracitados, adotou-se para este estudo a premissa de Di Pietro (2006): se não há possibilidade de aplicação aos bens públicos dos instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, a legislação infraconstitucional dotou o sistema de gestão desses bens com instrumentos de destinação que permitem que seja efetivada a função social da propriedade pública.

Adiante, será apresentada a origem do patrimônio público no Brasil, sua classificação de acordo com as suas possibilidades de uso e ocupação e como estes bens imóveis podem ser elementos importantes na promoção de políticas de promoção de cidadania, principalmente as habitacionais.

3. PATRIM□NIO PÚBLICO DE DOMÍNIO DA UNIÃO: ORIGEM, CLASSIFICAÇÃO E POSSIBILIDADES DE DESTINAÇÃO

O patrimônio público é composto por bens móveis e imóveis sob domínio da pessoa jurídica de direito público, no Brasil, representado pelos entes federativos: os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União, que compõem a República Federativa do Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988 – CF/1988. Sua principal finalidade é o atendimento ao interesse da coletividade, da Nação Brasileira.

De forma complementar, a Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o novo Código Civil, traz no *caput* do artigo 98, do Livro II, Capítulo 3, a definição de bens públicos imóveis:

> Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Carneiro (2015) explana que bens públicos são todos aqueles que pertencem à pessoa jurídica de direito público, bem como aqueles imóveis que, mesmo pertencendo a particulares, estejam destinados à prestação de serviços públicos.

A classificação de bens públicos trazida pelo Código Civil (2002), aplica-se tanto aos que estão sob domínio exclusivo da União, como àqueles que estão sob gestão dos demais entes federativos. A distinção é necessária pois, como será exposto, caso os demais entes da Federação desejem fazer uso ou dar destinação a bens da União, localizados em seus territórios, deverão solicitar autorização prévia, atendendo ao que prevê a legislação específica.

A fração imobiliária do patrimônio público sob domínio da União está descrita no Art. 20, da CF/1988 e é gerida pelo Governo Federal, por meio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, vinculada ao Ministério da Economia.

Adiante, será feita uma breve revisão histórica de como se constituiu o patrimônio público brasileiro, traçando a trajetória de como estes bens foram tratados pela legislação brasileira, com ênfase para as possibilidades legais de destinação na atualidade. Observa-se, especialmente, a previsão de

disponibilização destes imóveis para execução de políticas públicas por estados e municípios, sendo utilizados como instrumentos das políticas de desenvolvimento urbano, visando a melhoria das condições de vida das populações nas cidades. Por fim, será demonstrado como os imóveis da União estão distribuídos no território nacional, no Estado de Alagoas e no município de Maceió.

3.1. ORIGEM DO PATRIMÔNIO PÚBLICO NO BRASIL

A chegada dos navegadores portugueses ao Brasil fez com que as terras recentemente “descobertas” passassem à propriedade da Coroa Portuguesa, tendo como base o direito de conquista. Por óbvio, as terras recém conquistadas pertenciam primeiramente aos indígenas, povos originários que aqui viviam e que foram dominados e dizimados pela ocupação portuguesa.

De 1500 até os anos 1530, as terras brasileiras se configuravam pela extração e comercialização do pau brasil, o que era feito com a exploração de mão-de-obra indígena e pelas expedições de reconhecimento, sem que houvesse nenhum interesse de colonização e ocupação da terra.

> Em relação à propriedade da terra, em certa medida, respeitava-se o regime comunal de propriedade sob o qual viviam os habitantes primitivos do Brasil. Neste período não se instalou nenhum povoado e não se fez nenhuma distribuição de terras. Os poucos estabelecimentos militares construídos serviam como base para a coleta de madeira, sendo abandonados em seguida (GERMANI, 2006, p. 119).

A partir de 1530, vendo seu domínio ameaçado por navegadores e exploradores de outros países, o Rei de Portugal determinou que fossem adotadas medidas efetivas para povoamento e colonização das terras brasileiras, devendo-se fazer a concessão de terras para aqueles que estivessem na Colônia ou que desejassem povoá-la. A primeira cultura implantada foi a da cana-de-açúcar, favorecida pela extensão das terras e motivada pelas boas perspectivas comerciais no cenário internacional. Assim, Portugal transferiu para o Brasil o sistema de terras que vigorava na metrópole: o Regime de Sesmarias (GERMANI, 2006).

A Lei de Sesmarias regia a concessão de terras vazias ou abandonadas. Em Portugal, essas terras foram concedidas para pessoas que tivessem

interesse e condições econômicas de cultivá-las, mediante pagamento de um sexto da produção anual, a *sesma* devendo o sesmeiro torná-las produtivas, sob pena de recebimento de multa e até mesmo confisco das terras concedidas, que permaneciam como patrimônio da Coroa, sendo concedido apenas seu usufruto (HOLSTON, 2013, p. 163).

Germani (2006) aponta que desde 1534 havia concessão de terras no Brasil, a partir da divisão das Capitanias Hereditárias. Contudo, devido ao fracasso das capitanias como meio de colonização, os donatários das capitanias tiveram seus poderes revogados com a implantação de um Governo Geral. Em 1548 foi publicado o regimento jurídico-político de organização da Colônia, que efetivamente implantou o regime de sesmarias (HOLSTON, 2013; CARDOSO, 2010).

Cardoso (2010, p. 27) citando Ruy Cirne Lima, explana que o regime de sesmarias foi marcado pelo espírito latifundiário e dominialista, que fomentou de forma progressiva a transferência de terras públicas para o domínio privado.

O espírito latifundiário do sistema de terras implantado na Colônia se traduziu na concessão de enormes porções de terras, sob as quais não incidia taxas de foro, para a construção de engenhos de açúcar e estabelecimentos semelhantes, para aqueles que alegaram ser detentores de posses, gados e escravos.

Em relação ao caráter dominialista, este restou caracterizado pela tributação das concessões feitas pela Coroa, mediante a cobrança do foro, a partir de 1695 (CARDOSO, 2010). Sobre a cobrança do foro, Holston (2013) disserta:

> As sesmarias foram gradualmente consideradas (...) mais como alienação de propriedades subtraídas do domínio real (da Coroa), sobre as quais as concessões tinham direito comum de propriedade, simbolizados pela obrigação de pagar impostos sobre a terra (HOLSTON, 2013, P.164).

O estabelecimento da cobrança de foro rompe de vez com o modelo de regime de sesmarias que vigorava em Portugal e inaugura uma visão arrecadatória sobre a gestão das terras públicas, descaracterizando-a como bens de domínio público, outorgando direito incondicional aos que pudessem pagar pela terra, sem qualquer encargo efetivo sobre seu uso (CARDOSO, 2010, p.29). Mesmo que ainda não houvesse o instituto da propriedade privada, havia

um caráter excludente no processo formal de concessão de sesmarias, que impedia o acesso à terra aos pequenos produtores.

> (...) o futuro sesmeiro ocupava a terra, abria sua fazenda e só então tinha a credencial para obter a concessão e legitimação da propriedade. O emprego útil da terra era a base da legitimação, mas não para todos. Se a ocupação era realizada pelo fazendeiro levava a legitimação através do título de sesmaria; mas não ocorria o mesmo com a ocupação dos trabalhadores livres ou dos mestiços, que dificilmente eram legitimados como sesmeiros. Como escreve Martins, esta desigualdade definia os que tinham e os que não tinham direitos, os incluídos e os excluídos.
> Está claro que não entravam nos planos da Coroa doar terras aos homens do povo. O rei dos produtos – a cana de açúcar – exigia grandes extensões para seu cultivo, condição que o pequeno produtor não podia ter. Este deveria se conduzir a outras frentes para trabalhar como agregado ou para ocupar as terras livres. Para ele não era reservado provar o doce da cana (GERMANI, 2006, p. 125-126).

Diante da impossibilidade de acessar à terra por meio de concessão da Coroa, esses pequenos produtores ocupavam áreas abandonadas dentro das sesmarias, que não estavam sendo cultivadas pelo sesmeiro ou pequenas áreas localizadas entre uma sesmaria e outra, mais afastadas do litoral, e de onde se concentravam as atividades econômicas à época.

Segundo Guimarães (1977 *apud* GERMANI, 2006, p. 132) esse contingente de ocupantes/posseiros acelerou a decadência do regime das sesmarias, obrigando as autoridades do Brasil a tomar outros caminhos para defender os privilégios da propriedade latifundiária.

O Regime de Sesmarias vigorou até a publicação da Resolução nº 76, de 17 de dezembro de 1822, alguns meses após a proclamação da Independência do Brasil do Reino de Portugal. A resolução mandou *suspe□der a co□cessão de sesmarias futuras at□ a co□□ocação da □ssembleia □eral □o□stitui□te*, em razão do grande embaraço que caracterizava a gestão das terras naquele momento - pela dificuldade de demarcação.

A Assembleia Geral Constituinte foi convocada em 1823, tendo como produto a Constituição Outorgada de 1824. O texto constitucional trouxe garantias ao direito de propriedade nos artigos 22 e 179, com as redações que segue:

> Art. 22. É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.
> (...)

> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

Apesar das previsões constitucionais, a questão fundiária voltou a ter uma legislação específica somente em 1850. No período de 1822 a 1850, a apropriação de terras se deu pelo regime de posse, que já era praticado pelos colonos pobres que não tinham acesso às sesmarias e era caracterizado, inicialmente, pela ocupação de áreas de pequenas dimensões.

Com a abolição do regime de sesmarias, tanto os posseiros quanto os sesmeiros passaram a ocupar as áreas contíguas às originais, até constituírem-se imensos latifúndios, o que intensificou os litígios fundiários (GERMANI, 2006, p. 131). A ocupação e beneficiamento de terras virgens ou abandonadas por outros produtores que não os sesmeiros, e o vácuo legislativo até a publicação de legislação específica, criou um ambiente favorável ao acesso à terra por meio da posse.

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, popularizada como Lei de Terras, reconheceu as sesmarias e as posses anteriores à sua publicação como forma legítima de aquisição da terra, porém proibiu aquisições futuras por meio dessa forma de ocupação. Instituiu a separação entre as propriedades pública e privada, estabelecendo que o acesso à terra se daria unicamente por meio de venda, o que para muitos autores (CARDOSO, 2010; HOLSTON, 2013; MOREIRA, 2018) criou o mercado de terras, caracterizando-a como mercadoria desde então.

Quanto às terras públicas, restou estabelecido que seria realizado um levantamento nacional das terras devolutas – que não estavam destinadas a nenhuma atividade pública ou a um particular, por meio de sua demarcação e medição, discriminando-as das terras particulares. Somente após esse processo de identificação, as terras públicas poderiam ser vendidas, por meio de leilão, e os recursos obtidos deveriam ser revertidos para financiar a imigração de colonos de outros países, que comporiam o mercado de trabalho e a lavoura (MOREIRA, 2018).

A Lei de Terras foi publicada no contexto da ascensão do liberalismo, do processo de extinção do regime escravocrata e do surgimento do trabalho livre,

representado, sobretudo, pelo incentivo à imigração de trabalhadores estrangeiros para cultivar as terras. A venda de terras públicas não aconteceu como previsto e a arrecadação foi insuficiente para financiar a vinda de colonos estrangeiros, o que passou a ser feito com recursos do orçamento geral do Governo.

O que se seguiu à publicação da lei foi a inoperância do Governo para a demarcação de terras e o desinteresse dos particulares na demarcação das propriedades privadas. Deste modo, era possível manter a situação de descontrole da gestão fundiária existente e assim se apropriar de mais terras.

A marca da exclusão permaneceu em relação aos posseiros e aos mais pobres, que não tinham condições de arcar com os custos de regularização, representados pelos escravos recentemente libertos e os estrangeiros recém-chegados ao Brasil (HOLSTON, 2013).

Em 1854, foi publicado o decreto que regulamentou a Lei de Terras e criou a Repartição Geral de Terras Públicas, com a função específica de ordenar o uso e distribuição das terras imperiais e disciplinar o regime jurídico aplicável às terras públicas, bem como àquelas que eram possuídas por títulos de sesmarias, sem o preenchimento das condições legais, e tratar da questão fundiária no Brasil (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO, 2017).

Com o advento da Proclamação da República (1889) e posterior publicação de sua primeira Constituição, em 1891, as antigas províncias passaram à condição de estados, compondo junto com a União, uma república federativa representativa, com a descentralização do poder e maior autonomia administrativa.

O Art. 64 destinou aos estados, as minas, as terras devolutas e os próprios nacionais[10] localizados em seus territórios, ficando sob domínio da União apenas aqueles imóveis ou terras indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares, estradas de ferro federais e para a execução de serviços de responsabilidade da União. Esta destinação transferiu para

[10] Os próprios nacionais eram construções de propriedade do extinto Império. As edificações que não fossem necessárias ao serviço da União, deveriam passar para o domínio dos estados. Posteriormente, o Decreto nº 9.760, de 1946, instituiu os Próprios Nacionais Residenciais (PNR) como uma categoria de bens da União utilizados para prestação de serviço público federal ou para ocupação como residência por servidor da União.

domínio dos estados aproximadamente 80% das terras públicas (MOREIRA, 2018).

Permaneceram sob domínio da União as faixas de terra localizadas às margens do Oceano Atlântico e de rios federais, as terras devolutas em faixa de fronteira internacional, as terras permanentemente ocupadas por comunidades indígenas, bem como monumentos naturais e de valor histórico, ambiental e paisagístico.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

De acordo com o art. 99 do Código Civil, os bens imóveis da União são tipificados em razão da destinação que lhes pode ser dada, sendo:

- bens de uso comum do povo, são destinados ao uso da coletividade, como rios, praças, ruas, praias e não podem ter seu uso restringido;

- bens de uso especial, são aqueles destinados ao interesse da administração pública direta e indireta e à execução de suas atividades;

- bens dominais ou dominicais são aqueles que constituem o patrimônio público, porém não possuem uma finalidade específica e que podem ser transacionados pela União, podendo ser disponibilizados para uso de particulares.

Pertencem também ao Patrimônio da União, diversos imóveis frutos de adjudicações em pagamento de dívidas de terceiros, decorrentes de sanções judiciais e recebidos de outros órgãos e instituições, extintos e incorporados (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO, 2017, p.16).

Quanto à possibilidade de alienação[11] dos bens imóveis públicos, os artigos 100 ao 103 do Código Civil, apresentam as seguintes possibilidades:

> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.
> Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.
> Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.
> Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

[11] Alienação de bens públicos é a transferência de sua propriedade a terceiros, considerando o interesse público e observadas as normas legais.

Os bens públicos, de um modo geral, têm importante papel na preservação de patrimônio histórico, do meio ambiente e, ainda, na estratégia de desenvolvimento nas diversas escalas de gestão, sobretudo nas políticas de desenvolvimento urbano dos municípios (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO, 2017) por representarem a disponibilidade de espaço físico.

A escassez de terra urbana e urbanizada[12] pode representar um entrave na execução de políticas públicas. Cumprindo sua função social, estes imóveis, edificados ou não, podem ser destinados ao provimento de habitação, de redes de saneamento, instalação de linhas de energia, e instalação de equipamentos públicos como hospitais, escolas, creches, entre outros.

Di Pietro (2006), quando defende que o princípio da função social da propriedade pode ser aplicado aos bens de domínio público, se utiliza da classificação prevista no Código Civil para demonstrá-la.

Os bens de uso comum de todos e os de uso especial são inalienáveis. Porém, os instrumentos de destinação previstos nas normas infraconstitucionais permitem que sejam concedidos ou outorgados a particulares, que ampliem suas funções e possam potencializar o uso desses imóveis, desde que compatíveis com a destinação e conservação do bem.

A autora cita o uso de vias públicas, bem de uso comum de todos, para instalação temporária de feiras livres, de exposições, de comércio de flores e frutas, como exemplo de atividades que, ainda que exercidas por particulares, interessam à coletividade e por isso, podem ser consentidas pelo estado, por meio do seu poder de polícia[13] (DI PIETRO, 2006, p. 6).

O exemplo da concessão de autorização para instalação de restaurantes nas áreas de praia também pode se enquadrar neste exemplo. Não há impedimento do uso do bem a que se destina, há uma apropriação privada de uma área determinada, porém com a finalidade de exercer atividades que potencializem o uso daquele bem público pela coletividade.

---

[12] Terra urbana é aquela localizada no perímetro da zona urbana definida pela lei municipal. Terra urbanizada refere-se àquela dotada de infraestrutura mínima, como redes de abastecimento de energia elétrica, água, coleta de esgoto e resíduos sólidos, entre outros.

[13] É o princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o privado. Através dele, limitam-se os direitos individuais das pessoas em benefício do interesse coletivo. O exercício e o uso da liberdade e da propriedade devem estar entrosados com a utilidade coletiva (PATAKI, 2006).

Os bens de uso especial, apesar de restrito ao uso dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, também podem contar com a possibilidade de receber atividades de apoio às suas funções, exercidas por particular, por meio de concessão, visando o melhor uso pela coletividade.

São comuns em quartéis das Forças Armadas, a concessão de áreas para a instalação das atividades de alfaiataria e barbeiro. Em decorrência do grande número do efetivo e da rotina dessas organizações militares, esses serviços se tornam necessários para aquela comunidade, sem afetar o uso ao que o imóvel se destina. Como exemplo mais corriqueiro podem ser citados os serviços de fotocópia e de alimentação, presentes nas universidades federais.

Com relação aos bens dominiais, que não estão destinados à execução de serviços e funções públicas específicas, Di Pietro (2006, p.10-11) assinala que percebê-los unicamente como fonte de arrecadação financeira e patrimonial, por se tratar da parte alienável do Patrimônio da União, é um equívoco, visto que a eles deve ser dada finalidade pública, seja em atendimento à função social da propriedade ou à função social da cidade.

A legislação prevê a possibilidade de arrecadação de receitas patrimoniais pelo uso dos imóveis da União, garantindo-se a utilização justa e razoável desses imóveis. A utilização privada de um imóvel público exige contrapartida financeira do ocupante, exceto em áreas cuja finalidade seja o reconhecimento e a garantia de direitos sociais, onde a utilização será gratuita (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO, 2017, p. 22), como acontece em áreas sob domínio da União que passam por processo de regularização fundiária, possivelmente o processo mais democratizador e inclusivo, quando se fala do cumprimento da função social dos bens públicos.

Os bens dominiais são representados predominantemente por terrenos marginais de rios, terrenos de marinha e seus acrescidos. Os terrenos de marinha foram definidos no Decreto-Lei nº 9.760/1946, como sendo aqueles que estando em área continental, costa marítima ou margens de rios, se situem numa faixa de 33 metros, medida a partir da Linha de Preamar Médio (LPM) do ano de 1831 e que sofram influência das marés, caracterizada pela oscilação periódica de cinco centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano; e os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Considerando o decreto ora mencionando, em seu Art. 3º, são definidos os terrenos acrescidos de marinhas, como aqueles que tiverem se formado, natural ou artificialmente (aterros), para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha. Os terrenos localizados após a Linha de Terrenos de Marinha (LTM) são denominados alodiais, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 - Esquema gráfico de delimitação da Linha de Preamar Médio (LPM)

Fonte: Plano Nacional de Caracterização, 2017

Há muitas controvérsias em relação à demarcação dos terrenos de marinha e acrescidos, baseadas nos questionamentos quanto aos critérios técnicos e científicos utilizados para demarcação da Linha de Preamar Médio de 1831, como o estudo desenvolvido por Lima (2002)[14].

Existem ações judiciais que questionam a cobrança de taxas patrimoniais cobradas pela SPU. Segundo os autores das referidas ações, em razão da elevação do nível das águas do mar e seu avanço sobre o continente, grande parte dos terrenos de marinha existentes no ano de 1831 estaria sob as águas. Assim, suas propriedades estariam localizadas em terrenos alodiais, lindeiros aos terrenos de marinha, mas situados fora da faixa de 33 metros.

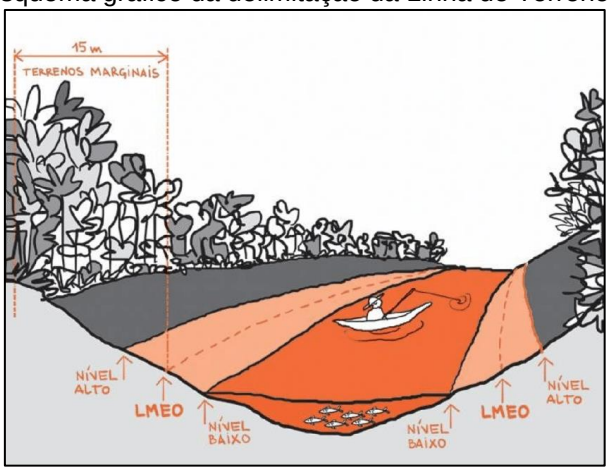
Já os terrenos marginais de rios são aqueles que se localizam em margens de rios federais, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance

[14] Para aprofundamento da temática, consultar LIMA, O. P. Localização geodésica da linha da preamar média de 1831-LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, 2002.

das marés, numa faixa horizontal de 15 (quinze) metros para a área de terra, desde a linha média das enchentes ordinárias.

A Figura 2 demonstra, de forma esquemática, como estão os terrenos marginais de rio e seus acrescidos, em relação à Linha Média das Enchentes Ordinárias - LMEO.

Figura 2 - Esquema gráfico da delimitação da Linha de Terrenos Marginais



Fonte: Saule Júnior et al., 2006

Os bens imóveis continentais que não se enquadram nas características dos terrenos de marinha, marginais de rio e seus acrescidos podem ser classificados como *Nacional Interior.* São bastante representativos entre os bens de uso especial, os que se destinam às atividades da administração pública, representados pelas diversas edificações que abrigam a prestação de serviços públicos federais.

Têm-se ainda as terras devolutas. Se analisado o texto do Art. 5º do Decreto-Lei nº 9.760/1946, pode-se afirmar que as terras devolutas são definidas por critérios de exclusão. São aquelas que não estão destinadas aos usos públicos nacional, estadual ou municipal e que não tenham sido incorporadas ao uso privado por nenhum título legítimo de propriedade. Origina-se na Lei de Terras, que assim as conceituou:

> (...) Art. 3º São terras devolutas:
> § 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.
> § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

> § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.
> § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (...)

O responsável pela gestão das terras devolutas é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que deve promover a discriminação e arrecadação das terras devolutas federais, assim como promover o registro imobiliário em nome da União (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO, 2017, p.16).

O Quadro 3 apresenta uma síntese das classificações previstas na legislação brasileira acerca dos bens imóveis sob domínio da União, quanto às suas possibilidades de destinação e em relação à sua localização no território nacional.

Quadro 3 - Classificação dos bens imóveis da União

Quanto à possibilidade de destinação	Bens de uso comum do povo
	Bens de uso especial
	Bens dominiais
Quanto à localização	Terrenos de marinha
	Terrenos acrescidos de marinha
	Terrenos marginais de rio
	Terrenos acrescidos nas marginais de rio
	Nacional Interior
	Terras devolutas

Fonte: Autora, 2020

Como visto, a formação do patrimônio público teve origem na distinção produzida a partir da Lei de Terras de 1850 e, sem uma definição muito clara quanto aos seus limites, foi composto no que se pode chamar de “processo por exclusão”. Aquela propriedade não requisitada por um particular, seria incorporada ao patrimônio público como terra devoluta.

Já no século XX, um dos principais instrumentos utilizados para garantir o acesso à terra por pessoas alijadas do mercado imobiliário formal é a regularização fundiária, que pode se dar em propriedades públicas e privadas, havendo procedimentos específicos a serem cumpridos, de acordo com a propriedade do bem.

4. BENS IMÓVEIS DA UNIÃO: DESTINAÇÃO E LOCALIZAÇÃO

O processo de regularização fundiária, no Brasil, segundo a legislação que o rege, é representado por um conjunto de medidas que devem ser executadas nos âmbitos jurídico, social, ambiental e urbanístico aplicando-se a imóveis públicos e privados, com intuito de integrar à cidade formal, imóveis que possuam algum tipo de irregularidade, seja jurídica ou urbanística, a exemplo de parcelamentos clandestinos e assentamentos precários.

É importante diferenciar a regularização fundiária de interesse social da de interesse específico, conceitos trazidos pela Lei Federal nº 11.977/ 2009. Expressos no Art. 47, a regularização de interesse específico visa a formalização de áreas da cidade não caracterizadas como de interesse social, incentivando a regularização de loteamentos que possuam algum tipo de informalidade, seja de licenciamento e/ou titulação junto aos órgãos competentes.

A regularização de interesse social tem como objeto assentamentos irregulares, predominantemente ocupados por população de baixa renda, desde que:

- preencham os requisitos para usucapião (propriedade privada) ou concessão de uso especial para fins de moradia (propriedade pública);
- os imóveis estejam situados em zonas especiais de interesse social – ZEIS, definidas pelos planos diretores municipais, ou:
- em áreas públicas (da União, estados e municípios) que tenham sido declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

A exigência da delimitação de ZEIS pelos municípios visa a adoção de parâmetros urbanísticos diferenciados (índice de ocupação, dimensões do lote etc.) daqueles aplicados à cidade formalmente parcelada, sem os quais não seria possível a regularização.

A Lei nº 11.977/ 2009 representou um avanço na regularização fundiária de interesse social ao instituir os instrumentos da demarcação urbanística[15], da

[15] Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área,

legitimação da posse[16] e a usucapião extrajudicial[17]. Neste caso, o interesse social justifica a aplicação de instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais (BRASIL, 2012, p.17), visando a regularização do parcelamento e a titulação dos ocupantes, tornando os trâmites mais simples, céleres e seguros.

Para Leite (2014), a lei trouxe ainda outras inovações como autorização para o município dispor sobre a regularização fundiária em seu território, a obrigatoriedade da elaboração de um projeto de regularização fundiária, a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente – desde que compatibilizado o uso com a preservação dos recursos naturais –, o pagamento da indenização em desapropriação de imóveis, o registro de parcelamentos irregulares anteriores à Lei nº 6.766/79, simplificando as exigências para o registro de parcelamentos implantados e que já se encontram integrados a cidades.

Recentemente, ao entrar em vigor, a Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como a Lei da Reurb, revogou todos os dispositivos da Lei nº 11.977/2009, alterando significativamente os processos de regularização fundiária urbana e rural e, flexibilizando o regramento pertinente ao acesso à bens imóveis de domínio público, inclusive por pessoas que não se enquadrem no critério de baixa renda.

A partir da nova lei, o uso da demarcação urbanística e da legitimação da posse passou a ser permitido também nos processos de regularização de interesse específico, porém a aplicação destes instrumentos ficou restrita a processos de regularização fundiária de interesse específico em propriedades privadas.

As mudanças proporcionadas pela Lei da Reurb causaram discordâncias quanto à sua eficiência. Se de um lado, seus defensores afirmam que a lei alcança um maior número de cidadãos, que possuem moradia em áreas

localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. (Art. 47, inciso III, da Lei Federal nº11.977/2009)

[16] Ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse. (Art. 47, inciso IV, da Lei Federal nº11.977/2009)

[17] Até a aprovação da Lei nº 11.977/2009, a aquisição de imóvel por usucapião apenas se operava pela via judicial. Os procedimentos de demarcação urbanística e legitimação de posse em áreas privadas, possibilitaram que a usucapião especial de imóvel urbano seja realizada totalmente pela via administrativa (BRASIL, 2012, p. 39).

irregulares e que poderão obter o direito de propriedade sobre os terrenos que ocupam, de outro, seus críticos afirmam que a lei destrói a política de regularização fundiária construída a partir de 2009, privilegiando as ocupações irregulares promovidas por pessoas de melhor renda, desconsiderando a ordem urbanística e a preservação do meio ambiente, com foco na titulação. As medidas ambientais, urbanísticas e sociais ficaram relegadas ao segundo plano, após concluída a concessão dos títulos de propriedade.

Aqui, há que se fazer a reflexão em relação aos loteamentos que estão inseridos na cidade e que atendem aos códigos e exigências urbanísticas, mas que estão irregulares em relação ao registro imobiliário. Entre os mais pobres e os mais ricos, há uma parcela da população – aqui referenciada como classe média – que acessou o direito à moradia por meio de contratos precários de compra e venda e que, apesar de não viver na pobreza extrema, também possui dificuldades em arcar com as custas de um processo de regularização fundiária oneroso e burocrático.

Maricato (2008) afirma que o aspecto da irregularidade fundiária no Brasil, que deveria ser exceção, tornou-se regra, mais pela instituição de políticas de favorecimento do que propriamente pela ausência de leis. Sobre o uso residencial, aquele que mais demanda espaço no território das cidades e o que impulsiona sua expansão, a autora disserta:

> Grande parte da população urbana, sem qualquer alternativa legal, invade terra para morar. As terras que não interessam ao mercado imobiliário e são ocupadas pela população de baixa renda são exatamente as áreas de ecossistema frágil, sobre as quais incide a legislação de proteção ambiental. Áreas de proteção de mananciais, mangues, dunas, beira de córregos, várzeas, encostas íngremes e espaços cobertos por matas nativas são as que “sobram” para a maioria da população. (MARICATO, 2008, p.4).

Neste sentido, é necessário que o processo de regularização fundiária observe questões como a proteção e redução de danos ao meio ambiente, a necessidade de instalação de infraestrutura, realocação de moradias (quando em área de risco), ações sociais que impactem na qualidade de vida da população e, concomitantemente, a titulação da posse/propriedade do imóvel ocupado, o que dará segurança jurídica aos beneficiados, impedido remoções forçadas.

Esse entendimento mais amplo, deriva do instituto da função social da propriedade, expresso na CF/1988 e das diretrizes do Estatuto da Cidade (2001). Desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a criação da Política Nacional de Regularização Urbana (BRASIL, 2007), a regularização fundiária deixou de ser mera concessão de titulação para se tornar um instrumento de inclusão socio territorial de assentamentos precários, que concentram a parcela da população excluída dos benefícios da urbanização formal.

No que tange aos bens imóveis de domínio da União, a Lei Federal nº 11.481/2007, instituiu a possibilidade de regularização fundiária de interesse social nesses imóveis, encampando a Medida Provisória nº 2.200/2001 e alterando artigos de outras leis vigentes à época, com vistas a fazer cumprir a função social da propriedade pública, estabelecendo o uso de instrumentos como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM e a Concessão do Direito Real de Uso resolúvel – CDRU. Entre outras situações, reconheceu o direito à posse para ocupantes de áreas públicas, mantendo o domínio pleno dos imóveis pela União.

Quanto à incidência da Lei da Reurb sobre os bens da União, a principal crítica, entre outras, está voltada para a legitimação da posse em áreas públicas, que, em virtude do patrimonialismo e da política de troca de favores reinante na realidade brasileira, pode, mais uma vez, vir a favorecer aos representantes da elite política e econômica da sociedade. Segundo Silva (2017)

> a legitimação fundiária seria um verdadeiro “usucapião” que incide indistintamente sobre terras públicas e privadas, mas não exige um tempo mínimo de posse e cujo reconhecimento é feito pelo prefeito, em lugar do Poder Judiciário. Isso tornaria o instituto suscetível de manipulação em benefício de interesses escusos. (SILVA, 2017, p. 138).

O alerta de Silva (2017) encontro amparo quando observada as diferentes formas de ocupação do litoral brasileiro, por exemplo. Assim como comunidades tradicionais ocupam a orla marítima e algumas ilhas costeiras, a exemplo de colônias de pescadores, a população de alta renda também ocupa a faixa litorânea que margeia o Oceano Atlântico, o que impõe a necessidade de utilização de instrumentos diferenciados de regularização fundiária, observadas a legislação vigente e a condição socioeconômica do beneficiário.

Por fim, na esteira das mudanças promovidas pela lei da Reurb, a recente Lei Federal nº 14.011/ 2020, sob a justificativa de redução de custos e desburocratização da gestão do patrimônio imobiliário da União, flexibilizou o processo de alienação, introduzindo, por exemplo, a possibilidade de qualquer interessado apresentar proposta de aquisição de imóveis que estejam desocupados – cumpridos os requisitos previstos na lei –, entre outras medidas que aproximam a prática da administração pública às do mercado imobiliário e favorecem sua exploração pela iniciativa privada, tornando-se inclusive objeto de especulação imobiliária.

Acredita-se que as mudanças legislativas promovidas nos últimos anos são reflexo do aprofundamento de uma política neoliberal, que se consolidou a partir das eleições de 2018, que têm investido contra as garantias e inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, com projetos de lei que reafirmam ainda mais a propriedade privada plena, fragilizando o princípio da função social da propriedade e tornam o patrimônio público da União, simples ativos. É necessário estar atento à essas mudanças para que não haja retrocesso na política urbana que levou longos anos para ser construída e conquistada.

Na seção a seguir, serão apresentados os instrumentos que permitem o uso e a ocupação regular de bens imóveis da União, assim como as possibilidades de sua utilização, sobretudo em processos de regularização fundiária.

4.1. INSTRUMENTOS DE DESTINAÇÃO DOS BENS DA UNIÃO

Em âmbito federal, existem 17 instrumentos que preveem a destinação dos imóveis sob domínio da União para agentes públicos ou privados, de acordo com a demanda que se pretende atender. Os instrumentos de destinação do Patrimônio da União (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO, 2017, p. 24) estão detalhados no Quadro 4.

Quadro 4 - Instrumento de destinação do Patrimônio da União

1. Aforamento	10. Declaração de Interesse do Serviço Público
2. Alienação	11. Entrega
3. Autorização de uso	12. Entrega Provisória
4. Cessão de Uso Gratuita	13. Guarda Provisória
5. Cessão de Uso Onerosa	14. Inscrição de Ocupação
6. Cessão em Condições Especiais	15. Permissão de uso
7. Cessão provisória	16. Transferência (gratuita)
8. Concessão de Direito Real de Uso – CDRU	17. Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS
9. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM	

Fonte: Plano Nacional de Caracterização, 2017

Dentre os instrumentos de destinação disponíveis, aqueles que possuem relevância para a presente investigação passam a ser abordados a seguir.

4.1.1. Aforamento

O Aforamento, também conhecido por enfiteuse ou emprazamento

> é o negócio jurídico pelo qual o proprietário transfere ao adquirente, em caráter perpétuo, o domínio útil, a posse direta, o uso, o gozo e o direito de disposição sobre bem imóvel, mediante o pagamento de renda anual (foro) (COSTA, 2012, p.9).

O instrumento do Aforamento está previsto no Decreto-Lei nº 9.760/1946[18] e *se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública* (§ 2º, Art. 64). É instituído por meio de contrato firmado entre a União e terceiros, tendo a SPU como interveniente, e refere-se à possibilidade de transferir 83% do domínio útil sobre o imóvel público, conservando sua propriedade.

O Aforamento pode ser não oneroso, quando se tratar da destinação de imóveis públicos para provimento de habitação ou regularização fundiária de interesse social, sendo prevista a transferência gratuita do percentual de 83% do domínio útil. O Aforamento oneroso, com pagamento referente a 83% do valor do terreno, é previsto nos casos em que o imóvel se destina a atividades com fins lucrativos.

[18] O Decreto-Lei 9.760/1946 sofreu alterações editadas pelos Decretos-lei nº 2.398/1987 e nº 3.438/1941 e pela Lei nº 9.636/1998.

A taxa referente ao Contrato de Aforamento representa 0,6% do valor do imóvel e deve ser recolhida anualmente pelos foreiros, excetuando-se dessa cobrança as famílias de baixa renda, a quem será concedida a isenção, mediante solicitação do beneficiário junto à SPU do Estado onde se localiza o imóvel.

4.1.2. Inscrição de Ocupação

A Inscrição de Ocupação é um ato administrativo por meio do qual a União concede a terceiros autorização de uso de imóvel sob seu domínio. Constitui-se, no âmbito do direito administrativo, um ato precário, por não prever ao ocupante nenhum tipo de indenização ou direito sobre a propriedade em caso de revogação. Está prevista na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998[19].

No âmbito da Administração Pública Federal, a Instrução Normativa nº 4, de 14 de agosto de 2018 – IN nº 04/2018, editada pela SPU, estabelece os procedimentos administrativos que devem ser cumpridos para a outorga, transferência, revogação e cancelamento deste instrumento.

A concessão da Inscrição de Ocupação gera obrigações financeiras ao ocupante, como o pagamento da taxa de ocupação, referente a 2% do valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, anualmente atualizado pela SPU, e veda a concessão de Inscrição de Ocupação, dentre outras possibilidades, para imóveis públicos cuja utilização não esteja de acordo com as posturas, zoneamento e legislação locais, mediante manifestação do município quanto ao Plano Diretor municipal. (Art. 12, IN nº 4/2018).

4.1.3. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

A CUEM visa garantir o direito de uso aos possuidores de áreas ou edificações urbanas, situadas em imóvel público exclusivamente urbano, tendo sofrido veto presidencial quando da aprovação do Estatuto das Cidades, em

[19] Esta lei teve parte de sua redação alterada por leis posteriores: Lei nº 11.481/2007, Lei nº 13.139/2015 e Lei nº 13.813/2019. A Lei nº 13.139/2015 estabeleceu como data limite para solicitação da Inscrição de Ocupação, imóveis públicos urbanos ocupados até 10 de junho de 2014, vedando a concessão para ocupações posteriores à essa data.

2001. Marrara (2019) explica que o veto foi motivado por incorreções na redação do projeto aprovado no Congresso Nacional, atentando contra o princípio do interesse público.

As inconsistências se baseavam em não haver ressalvas ao direito à concessão de uso especial, relativas aos imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Também não estabelecia uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial (MARRARA, 2019, p. 317-318).

O Poder Executivo comprometeu-se em apresentar um texto substitutivo, que sanasse as inconsistências da Lei aprovada. Assim, a Medida Provisória nº 2.220, de setembro de 2001, dispôs sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183, da CF/1988 (MARRARA, 2019, p. 318), tendo suas disposições incluídas posteriormente na Lei nº 11.481/2007.

A concessão da CUEM não é um ato discricionário da administração pública. Quando solicitada pelo ocupante e comprovado o cumprimento das exigências previstas em lei, a concessão deve ser dada. Caso a União necessite fazer uso do imóvel por interesse da coletividade, como a defesa nacional, por exemplo, deverá garantir a realocação do ocupante em outra área, garantindo assim o direito constitucional à moradia.

4.1.4. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Disciplinada pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, a CDRU significa a possibilidade de conceder a particular o direito real de uso de imóvel público, quando este se destina a fim de urbanização ou outro fim de interesse social. Este instrumento foi utilizado para atender as demandas do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, permitindo que a União repassasse o direito de uso do imóvel aos beneficiados, possibilitando acesso ao financiamento habitacional com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, por meio da Caixa Econômica Federal.

O art. 7º da lei[20] disciplina que a CDRU pode ser destinada para bens públicos ou particulares, pode ser remunerada ou gratuita, pactuada por tempo certo ou indeterminado, contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo.

Aplica-se para regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

A Lei nº 8.666/1993, que se refere às regras gerais de licitação prevê a modalidade concorrência quando o contrato de CDRU se der de forma onerosa e a dispensa de licitação, quando a concessão envolver imóvel público destinado a programas de regularização fundiária, de habitação para população de baixa renda ou outros projetos de interesse social.

4.1.5. Alienação

É a transferência do domínio de um imóvel para um terceiro, desde que este não esteja vocacionado para utilização no serviço público ou para execução de políticas públicas. Pode ser realizada por meio de venda, permuta ou doação e deve observar o que prevê a legislação que rege o tema, sendo estas: Lei n° 8.666/1993[21], que trata de licitações públicas; Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; e a Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

O Plano Nacional de Alienação, elaborado em 2017, objetivou catalogar, avaliar e colocar à venda imóveis de domínio da União que estejam sem uso e para os quais não haja previsão de destinação para atendimento de ações de interesse social. Prevê a venda de imóveis e a remição de foro.

Os particulares que mantêm contrato de aforamento com a União possuem 83% da propriedade do imóvel, denominado domínio útil. Com a

---

[20] O Art. 7º do Decreto teve sua redação alterada pela Lei nº 11.481/2007.

[21] Substituída pela lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, próximo ao período da conclusão desta dissertação, não sendo possível analisar as alterações trazidas pelo novo normativo.

remição de foro, será oferecido ao particular a aquisição dos 17% da propriedade que pertencem à União, passando a ter o domínio pleno sobre o imóvel, deixando de haver a obrigatoriedade de pagamento do foro anual e do laudêmio, no caso de venda do imóvel.

Com o objetivo de modernizar e aprimorar os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis foi publicada a Medida Provisória nº 915/ 2019, posteriormente convertida na Lei Federal nº 14.011, de 10 de junho de 2020, alterando diversos dispositivos da legislação que rege o processo de alienação. As inovações trazidas pela lei dizem respeito a:

- Avaliação do preço dos imóveis: permite que a avaliação possa ser feita por empresas privadas, desde que contratadas por meio de licitação e que o parecer produzido seja aprovado pela SPU que detêm a jurisdição sob o imóvel;

- Planta de Valores: os municípios e o Distrito Federal deverão repassar à unidade descentralizada da SPU nos estados, as plantas genéricas de valores utilizadas para a cobrança de IPTU. Estas serão utilizadas como subsídio para elaborar as plantas de valores da SPU, que embasa a cobrança referente ao valor do domínio pleno dos terrenos da União; e,

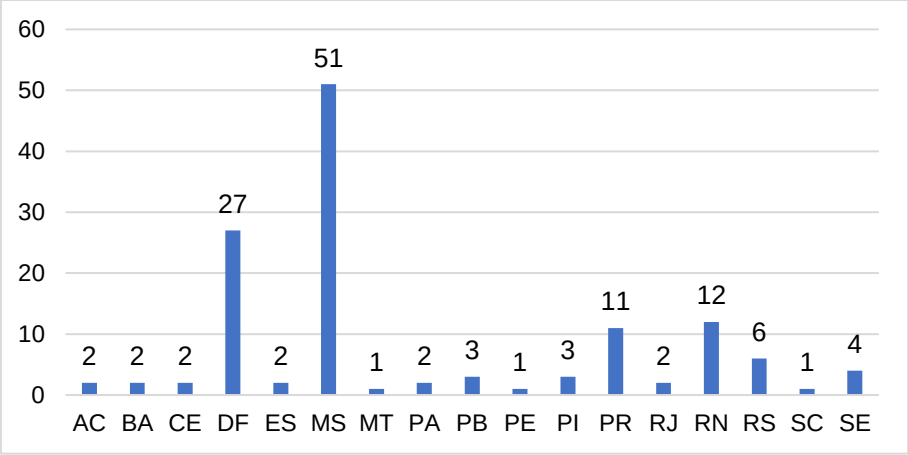
- Remição de Foro: o valor para remição do foro dos imóveis será definido de acordo com a Planta de Valores da SPU, dispensando a edição de portaria específica para alienação do domínio direto. Existem, aproximadamente, 300 mil imóveis em regime de aforamento em todo o país e a expectativa de arrecadação é de R$ 3 bilhões[22].

Para analisar a situação dos imóveis e deliberar sobre a possibilidade de Alienação, foram criados os Comitês de Alienação de Imóveis, que estão presentes tanto no órgão central da SPU, no Distrito Federal como nas unidades descentralizadas, nos estados.

De acordo com dados obtidos no portal do Ministério da Economia, 132 imóveis possuem autorização para Alienação, aguardando apenas a publicação de edital público. Esses imóveis são representados em sua maioria por salas comerciais e unidades habitacionais, estando concentrados em maior número no Mato Grosso do Sul e em Brasília, no Distrito Federal (Gráfico 2).

[22] Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/confira-as-principais-mudancas-na-gestao-de-imoveis-da-uniao. Acessado em 08 set 2020.

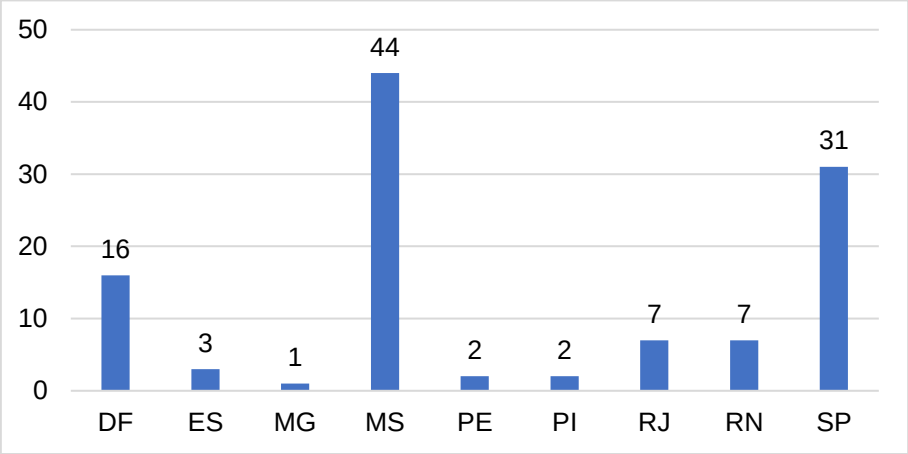
Gráfico 2 - Imóveis da União com autorização para alienação, por Estado



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

No Gráfico 3 é possível verificar os imóveis que estão com o processo de alienação em andamento, na modalidade concorrência pública. São 113 imóveis, localizados com mais representatividade no Distrito Federal e nos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. A previsão de arrecadação com a venda dos imóveis é de aproximadamente R$ 87 milhões.

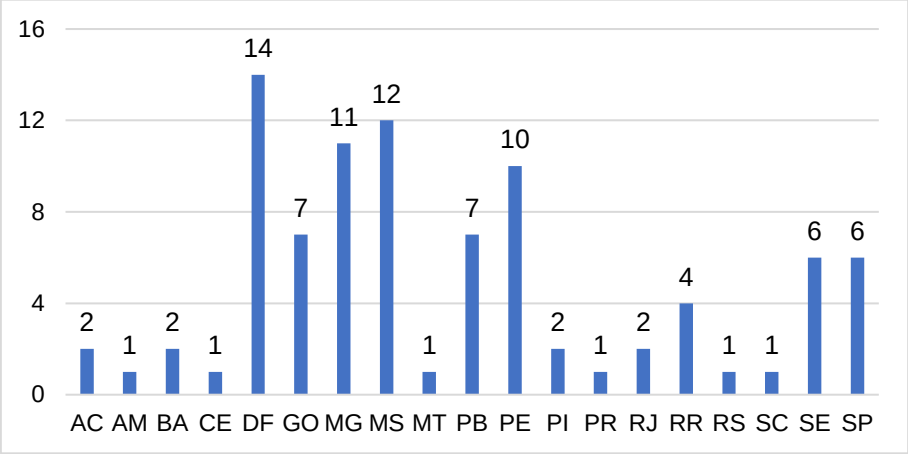
Gráfico 3 - Imóveis da União com processo de alienação em andamento, por Estado



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

No período 2019/2020, foram alienados sete imóveis, obtendo como arrecadação final pouco mais de R$ 200 milhões. Existem atualmente 91 imóveis em preparação para alienação distribuídos nos estados, como demonstrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Imóveis da União em processo de preparação para alienação, por Estado



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

A partir da análise das informações explanadas é possível concluir que a alienação de bens imóveis sob domínio da União pode ser uma importante fonte de receitas para o Governo Federal, assim como reduz a necessidade de destinação de recursos para a manutenção desses imóveis.

Por outro lado, faz-se necessário um olhar crítico sobre que imóveis estão sendo disponibilizados para alienação, para que a União não se desfaça apenas daqueles imóveis que interessam ao mercado e fique de posse daqueles que venham a onerar o erário.

Cabe ainda a reflexão sobre a destinação que será dada aos recursos auferidos e quanto à possibilidade da destinação desses imóveis para execução de políticas públicas, por meio dos estados e municípios, atendendo à coletividade, que é o princípio da coisa pública.

4.2. ONDE ESTÃO OS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO?

Os bens imóveis sob domínio da União são cadastrados por meio de um código numérico denominado Registro Imobiliário Patrimonial – RIP. Este código é atribuído aos imóveis de domínio da União ou de particulares localizados em terrenos da União, atrelado a uma matrícula no Cartório de Registro de Imóveis.

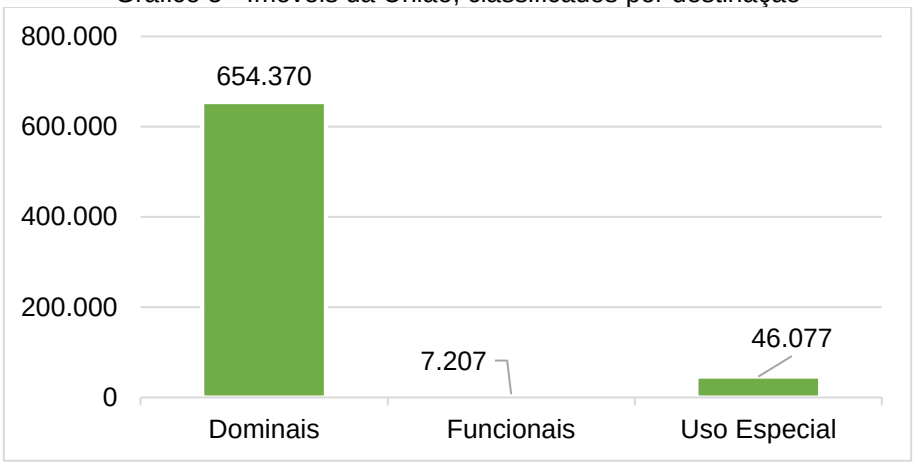
Com base nos dados obtidos no portal Dados Abertos[23], do Ministério da Economia, disponibilizados em fevereiro de 2020, foram elaborados gráficos

[23] http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/patrimonio-da-uniao/consulta-de-imoveis-da-uniao/imoveis-dominiais

visando ao melhor entendimento em relação à distribuição, classificação e regime de destinação do patrimônio imobiliário da União no território nacional, no Estado de Alagoas e em Maceió.

Verificou-se que a União tem cadastrados 707.654 imóveis, entre edificações e terrenos, em áreas urbanas e rurais, divididos entre bens dominiais, funcionais e de uso especial, sendo 707.502 no Brasil e 152 no exterior. São 654.370 bens dominiais, representando aproximadamente 92% do total de registros, 46.077 (6,51%) classificados como bens de uso especial, incluindo os localizados no exterior e 7.207 classificados como imóveis funcionais, representando pouco mais de 1,02% do total (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Imóveis da União, classificados por destinação



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

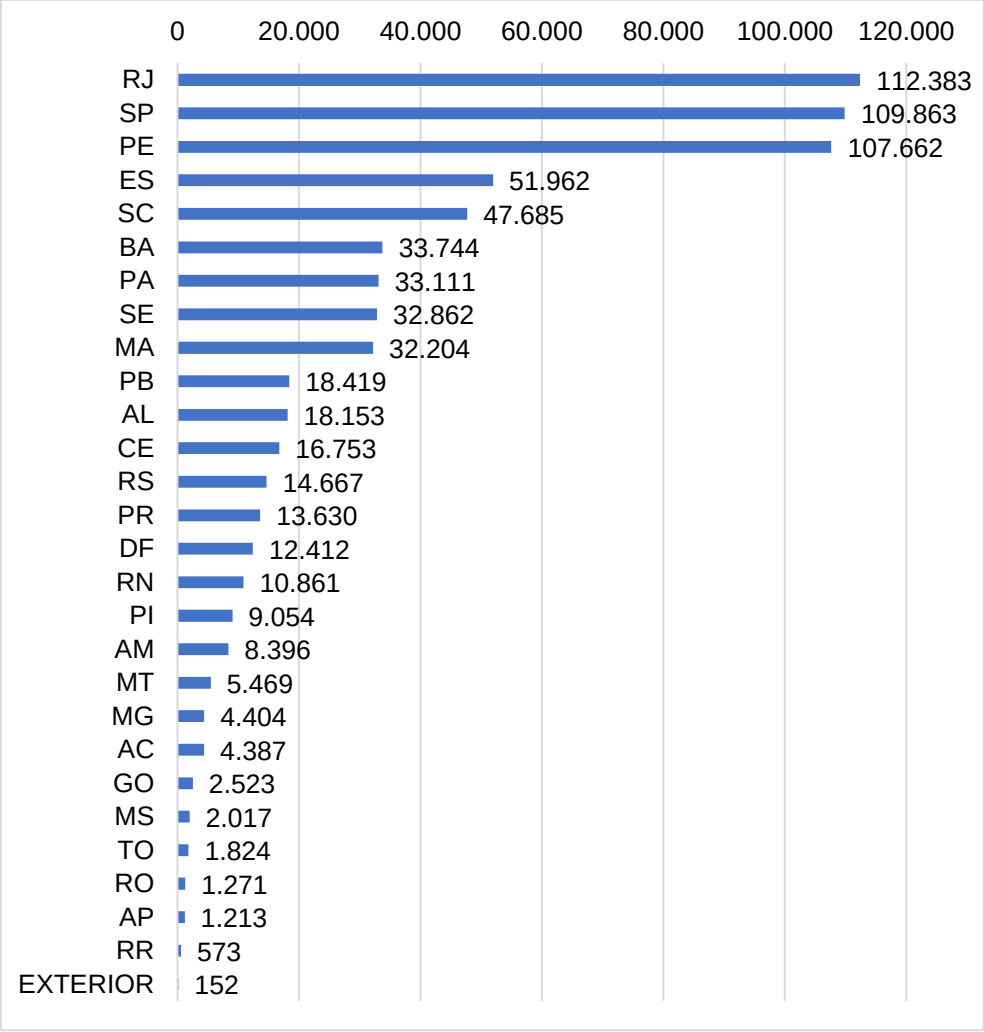
Os imóveis localizados no exterior se classificam como de uso especial e são destinados às embaixadas e representações diplomáticas, assim como as vilas militares, presentes em grande parte das cidades brasileiras, onde há presença das Forças Armadas. Sua ocupação está vinculada às normas específicas determinadas pelo comando de cada Força.

Os imóveis funcionais são destinados à moradia de servidores públicos em razão do exercício do cargo (Ministro de Estado, ocupantes de cargo de Natureza Especial). A cidade de Brasília é a que mais concentra imóveis dessa natureza, com um número total de 7.091 unidades habitacionais. O ocupante de um imóvel funcional deve assumir as despesas decorrentes do seu uso e manutenção, além de tributos e taxa de ocupação, estabelecida pela SPU, de acordo com o valor venal do imóvel.

Como se observa no Gráfico 6, os estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco são os que têm maior concentração de imóveis dominiais. Esta concentração pode se justificar por se tratar de estados com uma costa litorânea extensa e urbanizada.

Dos mais de 109 mil imóveis do estado de São Paulo, 57.561 são referentes a imóveis localizados em terrenos de marinha e seus acrescidos. No Rio de Janeiro são 100.051 registros, representando 89% do total e no estado de Pernambuco, 107.662 registros de imóveis, representam 97% de todos os imóveis registrados.

Gráfico 6 - Imóveis de domínio da União por Estado



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

Os estados da região Norte (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins) e do Centro-Oeste (Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul) apresentam os menores números de imóveis da União cadastrados.

Chama a atenção que os estados que possuem menor concentração de imóveis registrados sejam os de maior extensão territorial entre as unidades da federação e estejam localizados inteira ou parcialmente na região amazônica ou na região do Pantanal.

São regiões marcadas pela ação de grileiros de terras, que se impõem com uso da força, da violência e se aproveitam do insuficiente controle do estado, para apropriar-se de imóveis da União em razão de suas grandes extensões e, acredita-se, pela dificuldade de demarcação e fiscalização pelos órgãos competentes. A apropriação irregular dessas áreas visa a exploração dos recursos da floresta, como madeira e minério, muitas vezes, entrando em conflitos com os povos originários.

De acordo com notícia veiculada recentemente no portal de notícias da Deutsche Welle Brasil[24], um estudo publicado pela revista científica □*a*□*d* □*se* □*olic*□ identificou que 23% das terras públicas localizadas na Amazônia foram registradas ilegalmente como propriedades privadas no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Estas terras não possuem destinação efetiva da União e podem corresponder à dimensão territorial de dois estados do Rio de Janeiro. Segue a reportagem:

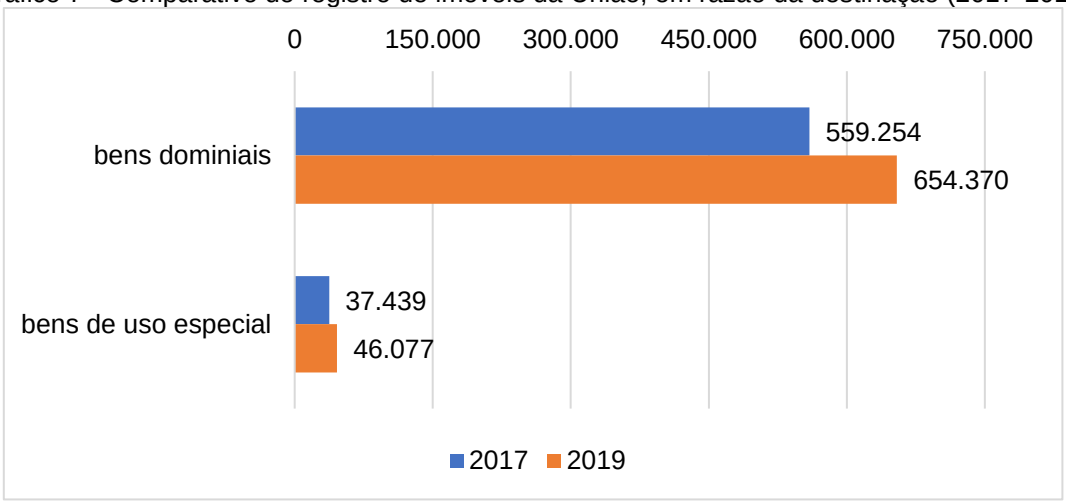
> O levantamento foi feito por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). A professora titular do NAEA Claudia Azevedo-Ramos ressalva que não é possível afirmar que 100% dessa área é grilada, já que pode haver comunidades com direito à posse, mas estima que esse seja um número mínimo.
> (...)
> Ao todo, há 49,8 milhões de hectares de florestas sob responsabilidade estadual e federal ainda não alocados a nenhuma categoria de uso, sendo que 11,6 milhões de hectares foram declarados, ilegalmente, como de uso privado.

O Gráfico 7 demonstra que o número de imóveis da União cresceu entre os anos de 2017 e 2019, havendo um incremento de 23% nos números de bens de uso especial e de 17% nos de bens dominiais. Acredita-se que seu aumento seja decorrente da ampliação do número de imóveis cadastrados em terrenos

[24] A dimensão da grilagem em florestas públicas da Amazônia. Disponível em https://www.dw.com/pt-br/a-dimens%C3%A3o-da-grilagem-em-florestas-p%C3%BAblicas-na-amaz%C3%B4nia/a-53932221, acessado em setembro, 2020.

de marinha e acrescidos de marinha registrados pelas superintendências estaduais da SPU.

Gráfico 7 - Comparativo do registro de imóveis da União, em razão da destinação (2017-2019)



Fonte: Plano Nacional de Caracterização, 2017 e portal Dados Abertos, 2020

A Tabela 1 apresenta os dados comparativos por Estado, demonstrando o aumento no registro dos imóveis da União em todos os estados do Brasil e no exterior. O Estado com maior incremento foi Minas Gerais, com pouco mais de 87%. O Estado de Goiás registrou queda de 1,33% no número de imóveis da União.

Tabela 1 - Imóveis da União por Estado

UF	Nº DE IMÓVEIS	
	2017	2019
AC	2.680	4.387
AL	14.713	18.153
AM	5.663	8.396
AP	826	1.213
BA	31.837	33.744
CE	15.670	16.753
DF	11.847	12.412
ES	48.252	51.962
GO	2.557	2.523
MA	30.857	32.204
MG	2.352	4.404
MS	1.714	2.017
MT	4.166	5.469
PA	23.412	33.111

UF	Nº DE IMÓVEIS	
	2017	2019
PB	11.397	18.419
PE	83.281	107.662
PI	7.254	9.054
PR	12.140	13.630
RJ	101.826	112.383
RN	9.574	10.861
RO	924	1.271
RR	316	573
RS	13.685	14.667
SC	41.526	47.685
SE	27.061	32.862
SP	89.377	109.863
TO	1.671	1.824
EXTERIOR	115	152

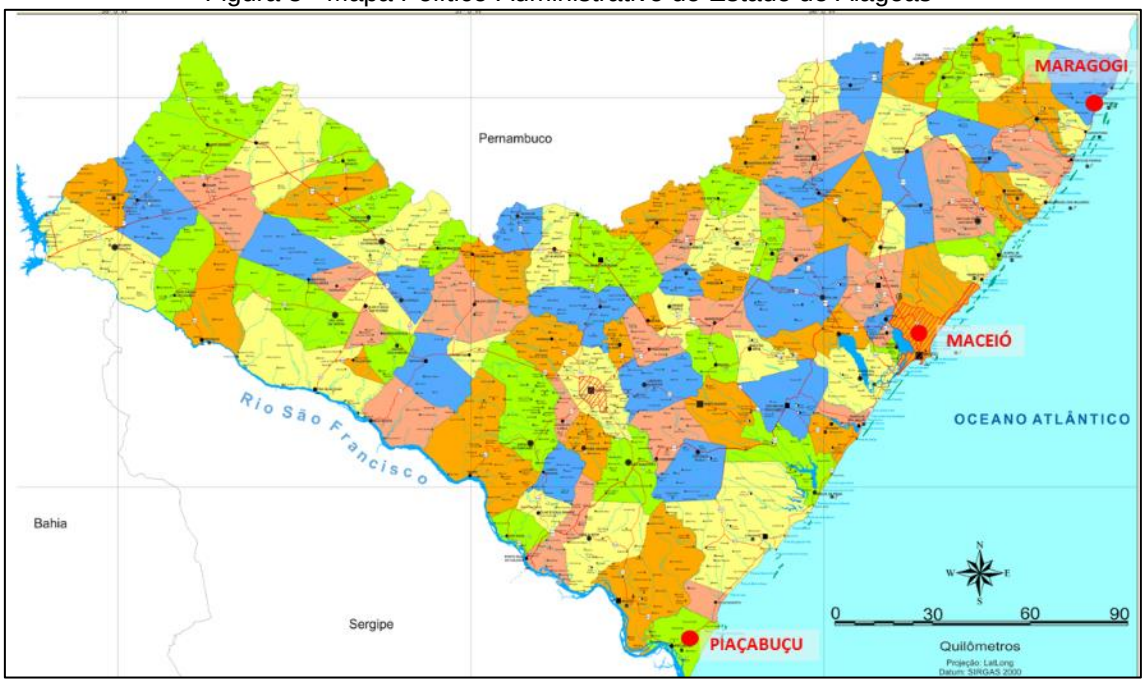
Fonte: Plano Nacional de Caracterização, 2017 e portal Dados Abertos, 2020

Observa-se, diante do conjunto de informações analisadas, a relevância dos bens dominiais, por representar 92% de todo o patrimônio sob domínio da União e por ser a fração deste patrimônio que pode ser alienada ou cedida para fins de execução de políticas públicas. O correto cadastramento destes imóveis, assim como sua gestão eficiente podem representar aumento da arrecadação das taxas patrimoniais, transformando-se em fonte de recurso importante para financiamentos de programas de interesse social ou para destinação direta desse patrimônio para execução desses programas.

4.2.1. O Patrimônio da União em Alagoas

O Estado de Alagoas tem como limites os estados de Pernambuco, Bahia e Sergipe e, a leste, o Oceano Atlântico (figura 3). Dispõe de uma costa litorânea de 229 km de extensão, densamente urbanizada, que inicia no município de Maragogi, ao norte e se estende até Piaçabuçu, município mais ao sul. Como na maioria dos estados litorâneos brasileiros, há um alto número de imóveis registrados como bens dominiais, representados significativamente por ocupações em terrenos de marinhas e acrescidos de marinha.

Figura 3 - Mapa Político-Administrativo do Estado de Alagoas



Fonte: SEPLANDE/AL, 2014, adaptado pela autora

A Superintendência do Patrimônio da União em Alagoas – SPU/AL tem um efetivo de 31 profissionais, sendo: 22 servidores, 01 estagiário e 06 terceirizados, distribuídos em 6 divisões, de acordo com o que se observa no Quadro 5. Diante da extensão do litoral alagoano e dos desafios que a gestão do patrimônio público representa, é notório que o número de profissionais disponíveis é insuficiente para que se desempenhe uma gestão eficiente e eficaz dos bens da União em Alagoas.

Quadro 5 - Divisões da SPU/AL

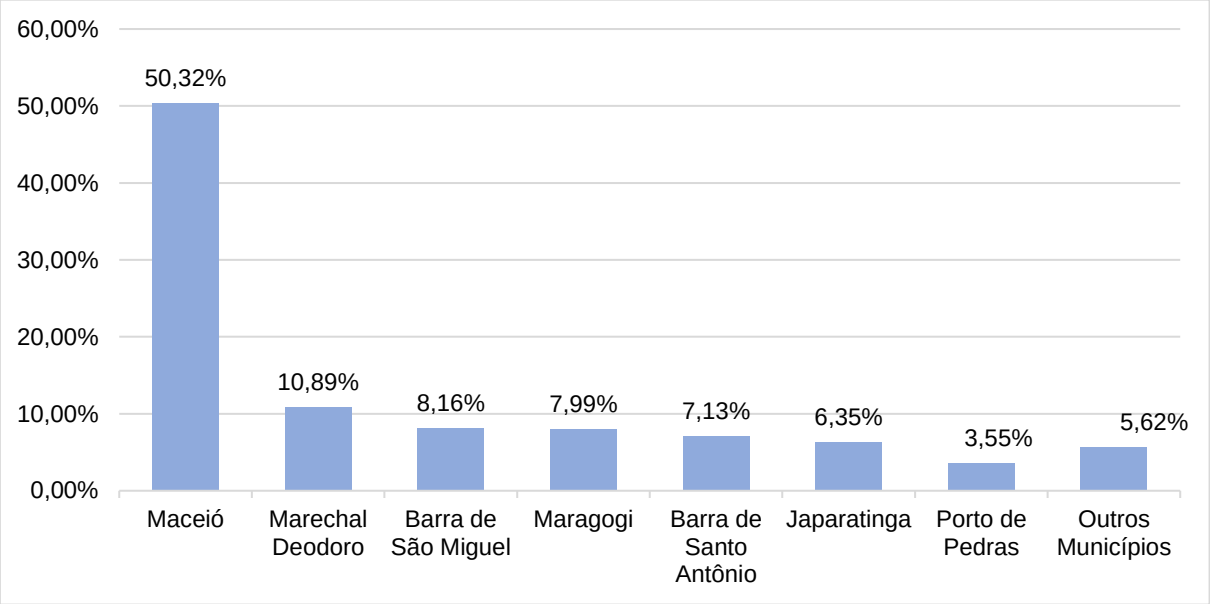
Divis□o	**Atividades**	**Servidores**	**Nível Superior**	**Nível Médio**
COGES	Assessoria do Gabinete e Atividades de Recursos Internos, acompanhamento e instrução de processos judicias.	5	2	3
Caracterização e incorporação	Incorporação, Caracterização, Avaliação, PVG, Cadastro, Usucapião e Certidão Dominial.	8	6	2
Fiscalização	Imóveis Dominiais, Uso Especial, Aterro, Construção Irregular, Gestão de Praia.	4	2	2
Gestão de imóveis de usoespecial e contratos	Contratos de Entrega, Cessão, Arrendamento, Alugueis, Gestão das praias, e Administração dos Imóveis de Uso Especial.	4	2	2
Gestão de imóveis dominiais	Inscrição de Utilização dos Imóveis Dominiais, Aforamento, Transferência de Responsável.	6	2	4
Receitas patrimoniais	Cobrança, Arrecadação, Notificação, Isenção, Parcelamento.	4	0	4

Fonte: SPU/AL, 2020

Mesmo diante de seu reduzido efetivo profissional, Alagoas tem registrado 18.153 imóveis, sendo 17.610 caracterizados como dominiais e 543 bens de uso especial. Estes imóveis estão distribuídos por 81 dos 102 municípios alagoanos, estando pouco mais de 50% deles localizados na capital Maceió.

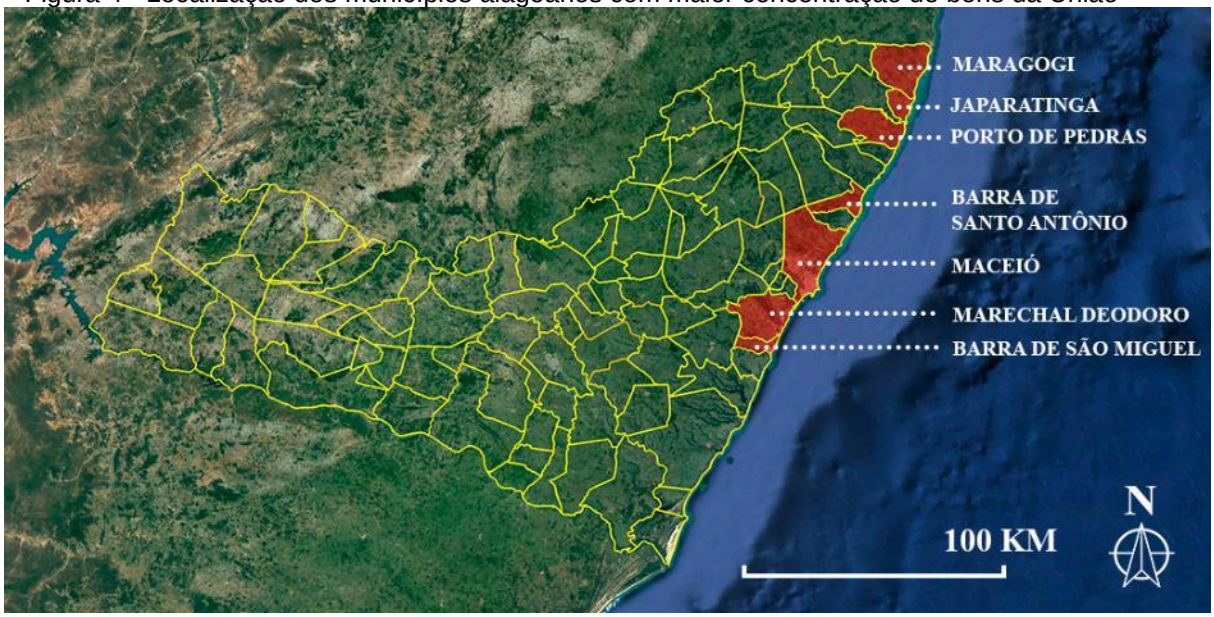
Os municípios de Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Maragogi, Barra de Santo Antônio, Japaratinga e Porto de Pedra também concentram parte significativa dos registros de imóveis (Figura 4). As características comuns entre esses municípios são a localização litorânea e a ocupação marcada por forte atividade turística e de veraneio. Os demais 74 municípios somados contêm apenas 5,62% dos imóveis da União (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Imóveis da União em Alagoas, por município



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

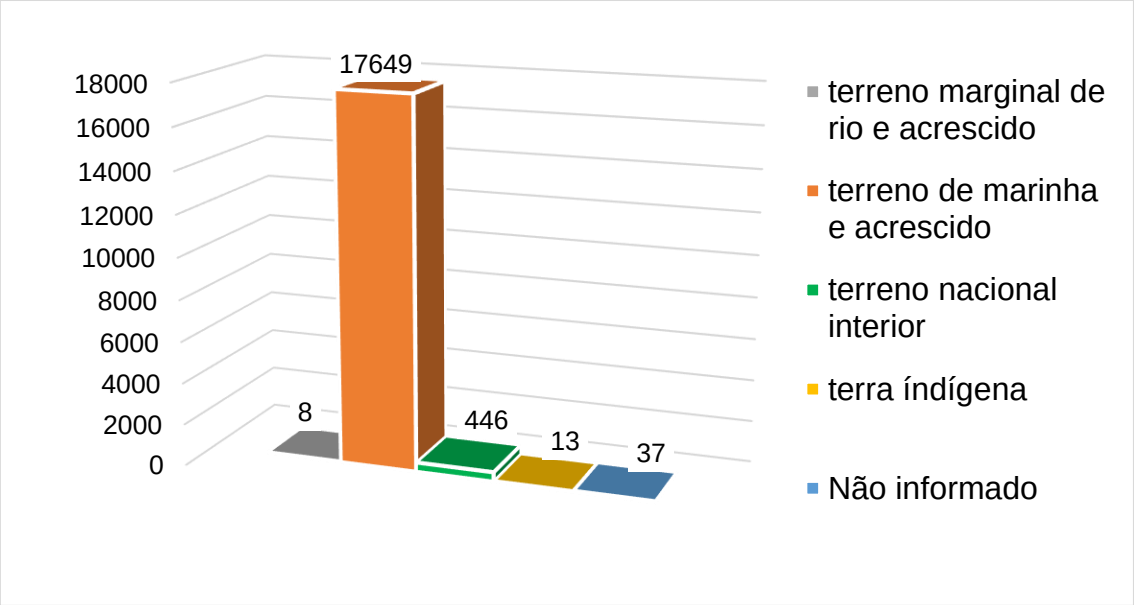
Figura 4 - Localização dos municípios alagoanos com maior concentração de bens da União



Fonte: Autora sobre base do Google Earth, 2021

Assim como em âmbito nacional, os bens dominiais representam a maioria absoluta dos bens da União em Alagoas. Desses, 17.649 imóveis estão localizados em terrenos de marinha e seus acrescidos (Gráfico 9). Estes dados corroboram a afirmação de que as cidades litorâneas concentram o maior número dessa classe de bens. Os sete municípios elencados concentram 93,6% dos bens dominiais no Estado.

Gráfico 9 - Classificação dos bens da União em Alagoas, em razão da localização



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

Quanto ao regime de utilização, dos 17.610 imóveis situados em terrenos de marinha e acrescidos de marinha, 13.721 imóveis (77,9%) estão registrados por Inscrição de Ocupação; 3.407 (19,3%) sob regime de aforamento; os demais, que representam apenas 2,8% do total, estão destinados por meio de outros instrumentos, como a CUEM, CDRU e TAUS[25]. Dos 543 imóveis caracterizados como bens de uso especial, 177 imóveis estão distribuídos em 42 municípios e encontram-se em processo de reforma agrária, sob responsabilidade do INCRA.

Em relação às taxas patrimoniais a SPU/AL arrecadou, no ano de 2018, pouco mais de R$ 10 milhões (Tabela 2), havendo um incremento de 9,84% em relação ao ano anterior e um decréscimo, se comparado a 2019. Os campos em branco na tabela correspondem a valores não informados pelo órgão.

[25] O Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS é um instrumento, criando no âmbito da Secretaria de Patrimônio da União, por meio da Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010, que visa disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga, a ser conferida em caráter transitório e precário pelas superintendências nos estados.

Tabela 2 - Arrecadação de taxas patrimoniais da SPU/AL, em reais

Taxas Patrimoniais	2017	2018	2019
Foro	182.035,41	155.566,93	192.081,19
Taxa de Ocupação	5.794.355,43	6.441.766,26	5.921.935,45
Laudêmio	1.082.137,69	765.874,71	850.902,06
Dívida Ativa	1.272.786,00	1.474.594,00	0,00
Alienação	47,98	304.335,85	0,00
Outras Receitas	898.137,23	1.048.542,93	1.739.415,36
Parcelamento	48.205,70	-	-
Arrendamento	-	-	194.491,23
Total	**9.277.705,44**	**10.190.680,68**	**8.898.825,29**

Fonte: Autora com base nos dados do site do Ministério da Economia, 2020

Dos valores arrecadados anualmente pela SPU com o pagamento de taxas patrimoniais[26], 20% devem ser repassados aos municípios onde estão localizados os imóveis objeto da cobrança, em atendimento à Lei nº 13.240/ 2015. A Tabela 3 apresenta os repasses aos sete municípios com maior registro de imóveis da União em Alagoas, configurando-se como uma importante fonte de receita, principalmente para os municípios com menor atividade econômica.

A Prefeitura de Maceió, assim como a SPU/AL, quando consultadas sobre os valores das receitas patrimoniais repassadas ao município nos anos de 2019 e 2020 e qual o destino dado aos recursos, informaram não ter havido repasse no ano de 2020 e a Prefeitura de Maceió não respondeu à consulta sobre a destinação do recurso repassado em 2019 aos cofres públicos municipais.

Tabela 3 - Repasses da SPU para municípios alagoanos, em reais

Municípios	2017	2018	2019	2020
Barra de Santo Antônio	110.342,59	131.520,43	115.091,69	-
Barra de São Miguel	235.796,27	167.881,58	184.112,41	150.262,66
Maceió	662.018,21	612.158,03	610.075,09	
Maragogi	246.284,31	246.498,70	250.086,21	246.643,69
Marechal Deodoro	159.072,23	129.752,83	170.682,77	-
Japaratinga	47.340,11	48.902,94	56.154,44	50.092,32
Porto De Pedras	52.291,55	55.382,01	98.378,20	-

Fonte: Autora com base nos dados do portal Patrimônio de Todos, 2020

Para apresentação e espacialização dos dados referentes ao patrimônio da União em Maceió, será primeiramente apresentada a dinâmica socioespacial

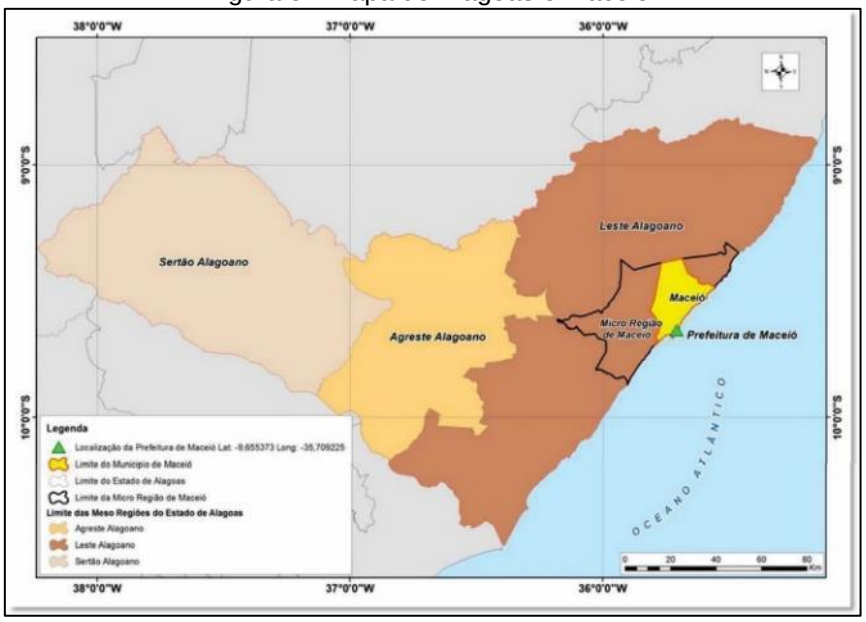
[26] Taxas patrimoniais podem ser os pagamentos anuais devidos pelos ocupantes de imóveis públicos, como a taxa de ocupação, que corresponde a 2% do valor do imóvel ou o foro, que corresponde a 0,6%. Já o laudêmio, corresponde à cobrança de 5% sobre o valor do imóvel, cobrado apenas no caso de venda do bem.

que originou a ocupação urbana observada atualmente na cidade e como este processo favoreceu o uso e ocupação dos bens públicos da União, com destaque para os bens dominiais, representado pelos terrenos de marinha e seus acrescidos.

5. MACEIÓ: DIN□MICAS SOCIOESPACIAIS NA CIDADE RESTINGA

O município de Maceió é a capital do Estado de Alagoas, localizado no nordeste brasileiro. Possui uma área total de 509.320 Km² e população estimada pelo IBGE, em 2020, de 1.025.360 pessoas (Figura 5). Limita-se ao norte com os municípios de Paripueira e São Luís do Quitunde; ao sul, com Marechal Deodoro; a leste, com o Oceano Atlântico e a Oeste com os municípios de Rio Largo, Satuba, Santa Luzia do Norte e Coqueiro Seco (Figura 6).

Figura 5 - Mapa de Alagoas e Maceió.



Fonte: IBGE, 2010

Figura 6 - Maceió e municípios vizinhos

Fonte: IBGE, 2010

Conhecida como “cidade restinga”[27], em razão da região onde se implantou seu núcleo originário, Maceió está localizada entre o Oceano Atlântico e a Lagoa Mundaú[28] e se desenvolveu em dois planos: a Planície ou Baixada Litorânea e o Baixo Planalto Sedimentar dos Tabuleiros, que na linguagem dos maceioenses são definidos como *parte baixa* e *parte alta*, respectivamente. A baixada litorânea está localizada a cinco metros acima do nível do mar, enquanto a altitude no tabuleiro pode variar de 45 a 180 metros. (PDM, 1981, p. 33).

Segundo Ticianeli (2017) a formação da área de restinga levou muitos séculos para se consolidar, deixando como memória de sua existência os diversos canais e solos alagadiços, que viriam a ser ocupados em decorrência do crescimento da cidade. O próprio nome da cidade remete à condição de seu sítio natural: Maceió é um termo indígena que significa “o que tapou o alagadiço”.

Favorecida por sua localização geográfica, Maceió desenvolveu-se em razão das redes de transporte de pessoas e mercadorias na Lagoa Mundaú e da exportação da produção agrícola a partir de um ancoradouro marítimo existente na enseada de Jaraguá. (COSTA, 1991; CAVALCANTI, 2012).

O Plano de Desenvolvimento de Maceió – PDM (1981) registra que entre os anos de 1600 e 1800, período em que o acesso à terra era regido pela concessão de sesmarias, Maceió era um povoado, com economia baseada na agricultura, registrando em seu entorno a instalação de engenhos e de portos lagunares, que serviam de entreposto para comercialização do algodão, fumo, cereais e madeira.

Costa (1991) disserta que a cidade teve origem na instalação do Engenho São Gonçalo, situado na região onde hoje se localiza a praça D. Pedro II, no bairro Centro. Não se sabe ao certo a data de sua instalação e por quanto tempo o engenho permaneceu em funcionamento, mas escavações realizadas em 1852 encontraram vestígios de sua existência.

Entre 1815, após sua elevação à condição de Vila, e 1839, quando se torna cidade e capital da Capitania da Alagoas, Maceió de desenvolveu pelo

[27] A restinga é uma planície arenosa costeira, de origem marinha, incluindo a praia, cordões arenosos, depressões entre cordões, dunas e margem de lagunas, com vegetação adaptada às condições ambientais.

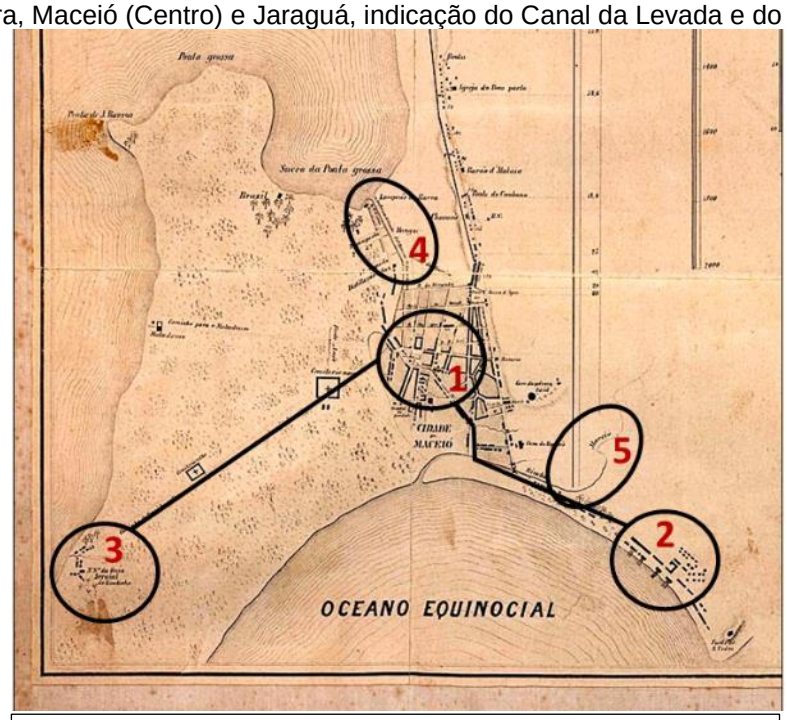
[28] A Lagoa Mundaú é definida na geografia como uma laguna por possuir “uma fonte de produtividade biológica vinculada à abundância de nutrientes de origem oceânica e continental” e possuir uma ligação com o mar, tendo influência das marés (ARAUJO, 2018, p.23)

comércio, passando a agregar também algumas funções da administração pública.

Ao assumir o papel político de tal envergadura, fez-se necessário a elaboração de um plano geral de reformas materiais (COSTA, 1991, p.76) para a cidade, encomendado pelo Governador Melo e Póvoas, em 1820, contemplando três porções do território: o centro, a baixa litorânea e o platô imediato à ocupação existente, que daria origem ao bairro do Farol.

O plano não foi executado e a cidade cresceu espontaneamente, de forma desordenada, partindo da região central, naquela época denominada de Maceió, em direção ao sudoeste, região conhecida como Levada, surgindo aglomerados populacionais às margens da Lagoa Mundaú (Figura 7).

Figura 7 - Recorte da Planta de Maceió de 1859 com marcação dos caminhos entre Trapiche da Barra, Maceió (Centro) e Jaraguá, indicação do Canal da Levada e do Riacho.



LEGENDA:

1 – Centro
2 – Porto de Jaraguá (antigo)
3 – Porto das Lanchas (Trapiche da Barra)
4 – Canal da Levada
5 – Riacho Maceió

Fonte: Acervo da Biblioteca Nacional, adaptado pela autora, 2021

Por volta de 1840, despontam dois núcleos comerciais: o porto de Jaraguá, voltado para a exportação; e o porto da Lanchas ou do Trapiche, localizado na Lagoa Mundaú, utilizado para o comércio e a navegação desde

1816, mas que foi fortemente favorecido pela abertura do Canal da Levada (Figura 8).

Figura 8 – Porto e Canal da Levada, aberto nos anos 1840

Fonte: portal https://www.historiadealagoas.com.br/, acessado em abril de 2021

A consolidação destes núcleos deu origem a dois eixos de circulação no território, que se configuraram como importantes vetores de crescimento da cidade: a estrada que ligava o Trapiche ao Centro e a ligação entre Centro e Jaraguá.

Para que essas conexões se estabelecessem foram necessárias intervenções de melhorias, como o aterro de áreas alagadiças, mudança de cursos d'água e construção de pontes, caso do Riacho Maceió, atual Riacho Salgadinho, que dificultava a ligação entre Maceió (Centro) e Jaraguá (Figura 9).

Figura 9 - Localização atual dos pontos que originaram a ocupação da baixada litorânea em Maceió

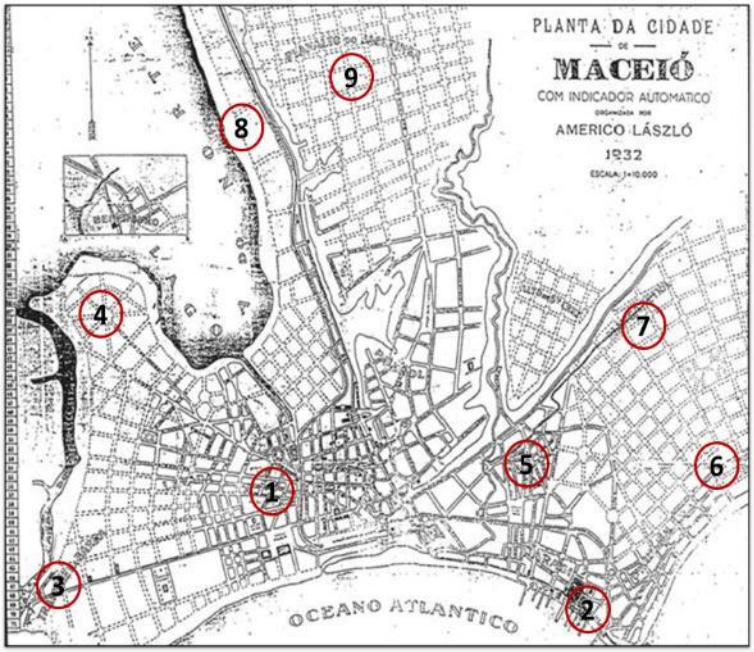
LEGENDA:

1 – Centro
2 – Porto de Jaraguá (atual)
3 – Trapiche da Barra
4 – Canal da Levada
5 – Riacho Maceió

Fonte: Autora sobre base do Google Earth, 2021

Cavalcanti (2009) afirma que a configuração urbana de Maceió foi moldada pelos fatores socioeconômicos que moldaram o tipo de ocupação do solo e seu ritmo. No início do século XX, a expansão do território da cidade já incluía os bairros Poço, Mutange, Bebedouro, Farol, Mangabeiras, Ponta da Terra e Pajuçara, numa dinâmica radiocêntrica, partindo de Maceió (centro) para as faixas litorânea e lagunar, e em direção ao platô (Figura 10). A cidade se adensava, em razão do crescimento natural e do processo migratório, resultando na demanda pela ocupação de novas áreas (PDM, 1981).

Figura 10 - Planta da Cidade de Maceió, desenhada por Américo Laszló, 1932.



LEGENDA:

1 – Centro	5 – Poço
2 – Jaraguá	6 – Pajuçara
3 – Trapiche da Barra	7 – Mangabeiras
4 – Levada	8 – Mutange/Bebedouro
	9 – Farol

Fonte: Adaptado pela Autora, 2021

O perfil da economia local manteve sua base na monocultura da cana de açúcar e não acompanhou o aumento demográfico e a expansão territorial, resultando no que Maricato (2000) classifica como uma urbanização de baixos salários. Neste período o setor industrial era incipiente e o comércio pouco representativo. Em razão da baixa empregabilidade, se inicia a formação de um mercado informal, em função da demanda por comércio e serviços gerada pelo aumento demográfico (PDM, 1981).

Na década de 1960, Maceió sofre com a intensificação do processo migratório (dificuldades no convívio com as secas e inundações cíclicas, alta concentração fundiária e consequente violência no campo), sofrendo os impactos das modificações estruturais que afetaram o país como um todo. Neste período, sua população cresce mais rápido do que a população nacional e a do Estado de Alagoas (Tabela 4), com taxa geométrica de crescimento populacional anual de 4,7% (DIB, 2005, p. 14).

Tabela 4 - Crescimento Populacional de Maceió

Ano	1940	1950	1960
Popula□□o	90.253	120.980	170.134

Fonte: IBGE – Censos demográficos (PDM, 1981)

A criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964, fomentou o surgimento da Companhia Habitacional Popular de Alagoas (COHAB-AL), em 1966, que passou a ser o órgão diretamente responsável pela execução da Política Estadual de Habitação, como agente promotor do BNH no Estado.

Os primeiros conjuntos habitacionais entregues pela COHAB estão localizados nos bairros Tabuleiro dos Martins, Jatiúca, Farol e Jacintinho, na época, considerados distantes do centro da cidade – mas que atualmente se configuram como importantes centralidades no tecido urbano –, entregando 6.708 unidades habitacionais, representado aproximadamente 28,6% do déficit habitacional da época, que era de 23.404 unidades.

Soma-se a isso o fato de que apenas 42,3% das famílias que compunham o déficit tinham renda suficiente para acessar o financiamento habitacional junto à COHAB. Impossibilitados de pagar por uma moradia, buscavam alternativas nas margens de córregos e lagoas, e nas áreas de grotas[29], como as encostas do Jacintinho, do Vale do Reginaldo e de Bebedouro (MACEIÓ, DIB, 2005).

A consolidação da baixa litorânea sul/sudoeste como espaço dos mais pobres se dá nos anos 1970, concomitante ao surgimento dos primeiros loteamentos na baixada litorânea norte, que se configurava como uma nova frente de expansão do uso residencial – o bairro Ponta Verde – voltada ao atendimento da classe média da cidade.

Enquanto ao sul era instalada a empresa cloroquímica SALGEMA S/A (atual Braskem) e o Emissário Submarino da Companhia de Água e Esgoto de Alagoas – CASAL, contribuindo para a degradação e desvalorização dessa área da cidade, o outro extremo da orla marítima passava por grandes transformações, como preparação para exploração econômica enquanto área de investimentos de capitais imobiliário e comercial, que viria a partir da década de 1980.

[29] As grotas correspondem a encostas muito íngremes, em vales de rio ou outros cursos d'água, que recortam todo o planalto do tabuleiro, parte alta de Maceió.

É também deste período a abertura e pavimentação de rodovias como a BR-104 e a AL-101; o prolongamento da Avenida Leste-Oeste; a realização do aterro e incorporação de ilhas lagunares e através da implantação do Dique-Estrada, que vai do bairro Trapiche da Barra até o bairro da Levada, incorporando uma porção de solo edificável significativa ao território municipal.

Nos anos 1980, o Governo do Estado é quem dirige a política territorial da capital. Por meio da COHAB, são implantados conjuntos habitacionais de interesse social na região lagunar, voltado ao atendimento da população de baixa renda que vem ocupando a área de forma espontânea e desordenada em condições precárias desde o início do povoamento da cidade.

As ações efetivadas pelo Governo do Estado estavam em completa desconexão com o que se vinha pensando para o ordenamento da cidade. O PDM (1981), muito rico em relatar à realidade da época em que havia sido elaborado, foi desconsiderado, por exemplo, quando classificou a área do entorno da SALGEMA S/A como de restrição ao uso residencial, em razão da incompatibilidade com o uso industrial, voltado para produção de cloroquímicos. Ainda assim, o que se viu nos anos seguintes foi a implantação de três empreendimentos habitacionais de interesse social (Conjuntos Joaquim Leão e Virgem dos Pobres I e II) nas áreas consideradas impróprias.

Desconsiderou também a fragilidade ambiental e a insalubridade presente naquele espaço. Espíndola (2001, apud Cavalcanti, 2009, p. 104), no século XIX descreveu assim a realidade habitacional da região:

> "As moradias de nossos cidadãos pobres são casebres de palha construídos ao redor da cidade. Estes são inadequados, pois estão expostos ao risco de incêndio e também oferecem pouca luz. O ar está úmido e, na opinião de alguns médicos, pode ser a causa de febres intermitentes quando o colmo[30] se decompõe. A proximidade destas moradias à lagoa incorre em um risco adicional, o de estarem sujeitas à influência das emanações de gases nocivos dos pântanos."

Tal descrição faz crer que não deveria ter sido incentivado o adensamento da área e que esta população poderia ter sido assentada em regiões próximas, que oferecessem melhor condição de habitabilidade.

[30] Tipo de caule encontrado nas gramíneas

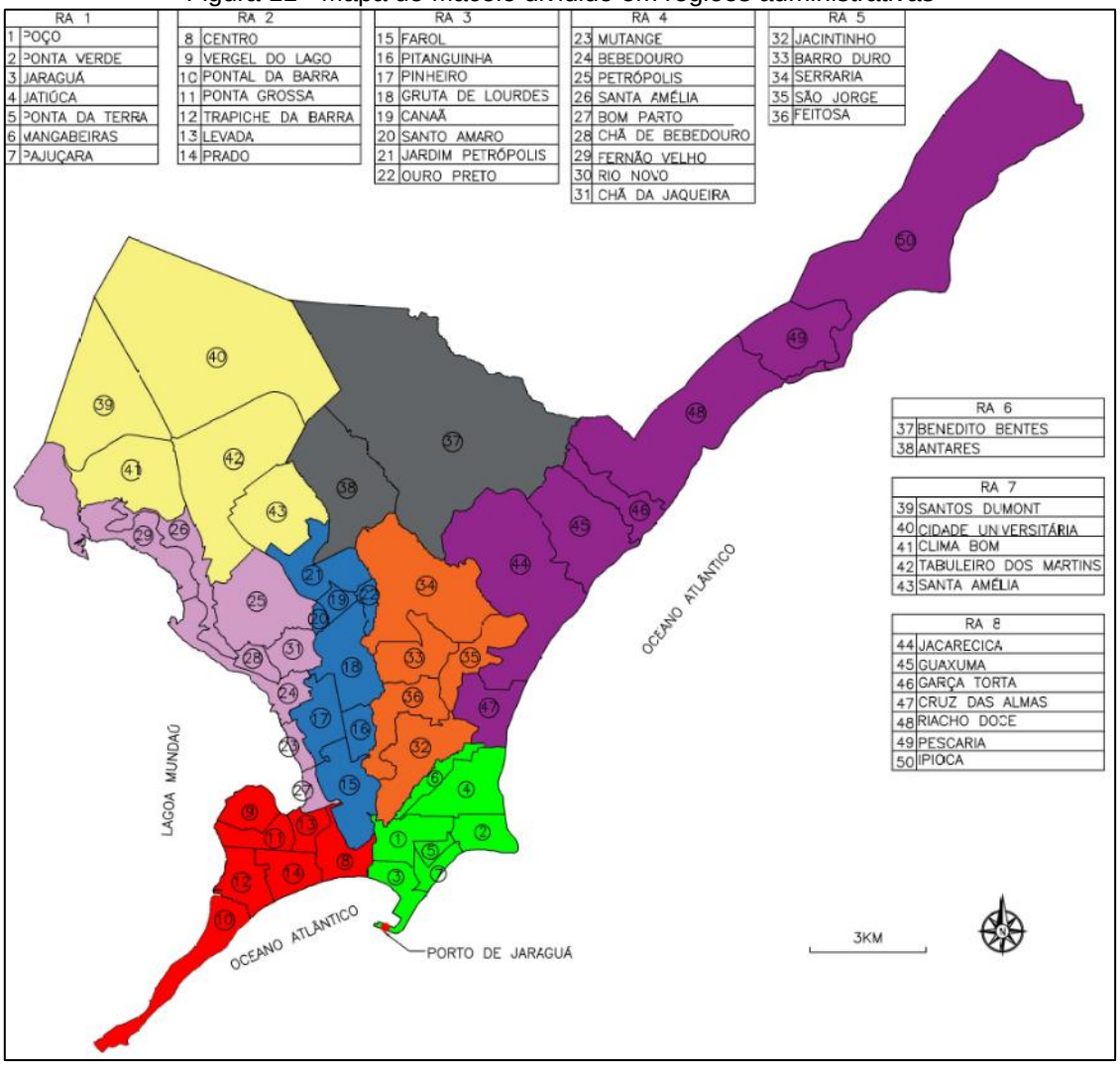
Pelo demonstrado, Maceió cresceu sem observar regramentos urbanísticos e ambientais mais rígidos, contando com planos que foram elaborados e não executados, característica que se perpetua até os dias atuais.

O plano urbanístico mais completo e, em certa medida, executado, foi o Plano Diretor do Município de Maceió, em vigor desde 2005 e elaborado no contexto das mudanças promovidas pela aprovação do Estatuto das Cidades (2001) e na esteira da campanha Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos.

Aguarda-se por sua revisão desde 2015, quando foram realizadas reuniões e audiências públicas para elaboração de propostas, que até o momento, não foram encaminhadas à Câmara de Vereadores e que, decorridos seis anos, já se encontram descoladas da realidade da cidade. Segundo a líder do Núcleo de Estudos do Estatuto da Cidade – NEST, da Universidade Federal de Alagoas, Professora Dra. Débora Cavalcanti, representante da UFAL no Conselho Municipal do Plano Diretor, observa-se uma manobra de setores aliados com o mercado imobiliário para postergar sua aprovação e implementação pois as propostas discutidas, fruto de participação de amplos setores da sociedade, buscam impedir a verticalização predatória em áreas de sensibilidade ambiental e cultural.

De acordo com o Plano Diretor do Município de Maceió – PDMM (2005), o território maceioense está dividido entre as Macrozonas Rural e Urbana, subdividido em 8 regiões administrativas, que agrupam os 50 bairros que compõem a macrozona urbana (Figura 11). A baixada litorânea está dividida em 24 bairros, distribuídos ao longo das orlas marítima e lagunar, enquanto no tabuleiro estão localizados 26 bairros.

Figura 11 - Mapa de Maceió dividido em regiões administrativas



Fonte: Base de dados da SEDET, adaptado pela autora, 2021

A orla marítima, se estende por 38,5 km, margeando o Oceano Atlântico, iniciando no bairro Pontal da Barra e indo até o bairro Ipioca; a orla lagunar, com extensão de 24 km, margeia a Lagoa Mundaú, iniciando também no bairro Pontal da Barra, se estendendo até o bairro Rio Novo.

A geografia do município também é marcada por vales - conhecidos como grotas - e barreiras. São áreas bastante íngremes, localizadas na transição entre a parte alta e a parte baixa da cidade ou, que cortam algumas regiões do tabuleiro.

A Maceió de hoje, assim como parte significativa das capitais brasileiras, é uma cidade marcada por forte desigualdade e exclusão social, que se materializam na ocupação de seu território e na forma como as políticas públicas de desenvolvimento urbano são executadas.

Um exemplo desta distinção é o padrão de uso e ocupação das orlas lagunar e marítima. Tendo como ponto de partida o Porto de Jaraguá, ao norte estão os bairros Pajuçara, Ponta Verde, Jatiúca e Cruz da Almas, que concentram casas e condomínios verticais habitados por uma população de mais alta renda (Figuras 12 e 13).

A orla conta com infraestrutura de calçadas e ciclovias, arborização e barracas de praia, concedidas para exploração econômica por particulares, abrigam desde restaurantes até as famosas tapioqueiras. Esta característica tem se estendido para as demais praias do litoral norte, se configurando como vetor de crescimento imobiliário da cidade.

Figura 12 - Vista aérea das orlas de Pajuçara e Ponta Verde

Foto: Kaio Fragoso/Agência Alagoas, 2020

Figura 13 - Calçadão da orla de Ponta Verde

Foto: Domínio Público

Ao sul do Porto de Jaraguá, encontram-se os bairros Centro, Prado, Trapiche da Barra e Pontal da Barra. Estes bairros, apesar de localizados em

frente ao mar, não gozam do mesmo prestígio dos que se localizam na outra ponta da planície litorânea. Esta porção da orla litorânea não recebe o mesmo tratamento paisagístico e urbanístico dedicado à orla ao norte. Não há manutenção dos poucos equipamentos urbanos existentes (Figura 14).

Figura 14 - Orla litorânea sul. Ao fundo, vê-se o emissário submarino

Fonte: Domínio Público, 2017

Nesta região estão localizados o emissário submarino e a empresa BRASKEM (antiga SALGEMA S/A) (Figura 15), assim como a foz do Riacho Salgadinho (Figura 16), que devido ao lançamento de resíduos e ligações clandestinas de esgotos domésticos, transformou-se em vetor de poluição.

Figura 15 - Localização da Foz do Riacho Salgadinho (Centro), Emissário Submarino (Prado) e Braskem (Pontal da Barra), no litoral sul de Maceió.

Fonte: Adaptado sobre base do Google Earth, 2021

Figura 16 - Poluição na foz do Riacho Salgadinho, no bairro Centro, em Maceió

Foto: Jonathan Lins/G1

A orla marítima Sul, a partir do emissário, assim como às margens da Lagoa Mundaú, se caracterizam pela presença de uma população mais pobre, vivendo em péssimas condições de habitabilidade (Figuras 17), a margem das ações do poder público municipal.

Figura 17 - Vista da orla da Lagoa Mundaú

Foto: Tv Gazeta, 2021

Araújo (2018, p. 25) disserta que atualmente a Lagoa Mundaú e seu entorno são ambientes seriamente degradados, resultado da forma como se deu sua ocupação (por uma população completamente desassistida), pelo lançamento de dejetos não tratados em suas águas, bem como pela ausência de uma política ambiental e urbana eficiente (Figura 18).

Figura 18 - Vista da Avenida Rui Palmeira, na orla lagunar

Fonte: Araújo, 2018

A população que habita a orla lagunar, em parte, tem seu sustento ligado à pesca ou ao beneficiamento de mariscos, abundante nos fundos da Lagoa. Com a falta de uma política de verticalização da produção[31], que agregue valor à produção, a renda obtida com a comercialização da iguaria é muito pequena, não sendo possível, dessa maneira, promover impacto na melhoria das condições econômicas dessas pessoas. Junte-se a isso, a poluição das águas da Lagoa, de onde é extraído o sururu, o que inviabiliza, por exemplo, o turismo gastronômico.

Como visto, a origem de Maceió está intrinsecamente ligada às características de seu sítio natural e às dinâmicas estabelecidas pelo fluxo de mercadorias e pessoas, tanto pela Lagoa quanto pelo mar, justificando o porquê de áreas marginais a esses corpos d'água terem sido ocupadas, dando origem a um vasto quantitativo de imóveis registrados em terrenos de marinha e acrescidos de marinha, ainda que esse modo de ocupação se dê de forma tão distinta entre os espaços da cidade onde esses terrenos se localizam.

A seguir, será apresentada a localização dos imóveis da União em Maceió, sob quais regime esses bens estão destinados e suas implicações, do ponto de vista urbanístico e jurídico, para garantia do cumprimento da função social da propriedade pública e para promoção do direito a cidades sustentáveis.

[31] Estratégia comercial adotada para redução da influência de terceiros na cadeira produtiva, o que pode impactar sobre a lucratividade do produto comercializado, melhorando a renda dos trabalhadores/produtores.

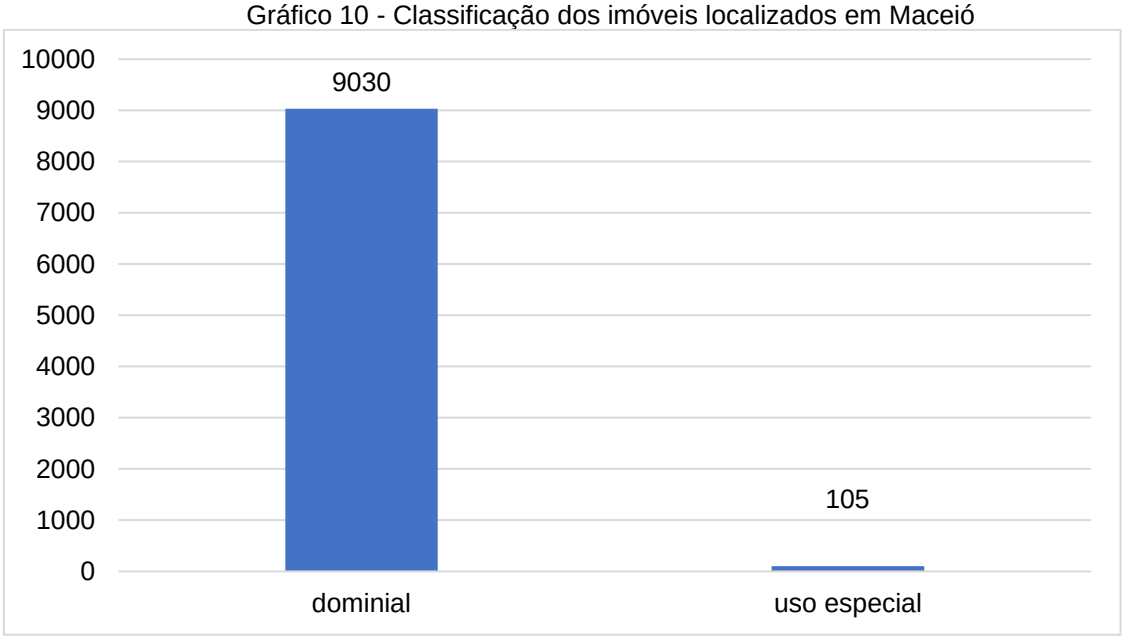
5.1. O Patrimônio da União em Maceió

Para espacialização e análise dos dados, obtidos optou-se por utilizar a divisão por regiões administrativas determinadas pelo Plano Diretor Municipal e Maceió (2005). Apesar de defasado, este é o principal instrumento de desenvolvimento urbano municipal, onde estão descritas as diretrizes a serem observadas com vistas ao alcance de uma cidade mais sustentável, justa e igualitária.

Em Maceió, 9.135 imóveis estão registrados sob algum regime de utilização junto à SPU/AL, sendo 9.030 classificados como dominiais e 105 de uso especial (Gráfico 10). Os imóveis cadastrados como dominiais são representados por terrenos de marinha e acrescidos de marinha.

Dos bens de uso especial, 65 imóveis são caracterizados como nacional interior, representados pelo Aeroporto Zumbi dos Palmares, pelos *campi* da Universidade Federal de Alagoas, pela sede da Capitania dos Portos, pelo Museu Théo Brandão, e pelo quartel do 59º Batalhão de Infantaria Motorizada, para citar alguns exemplos. Os demais, se situam em terrenos de marinha ou acrescidos de marinha.

Gráfico 10 - Classificação dos imóveis localizados em Maceió

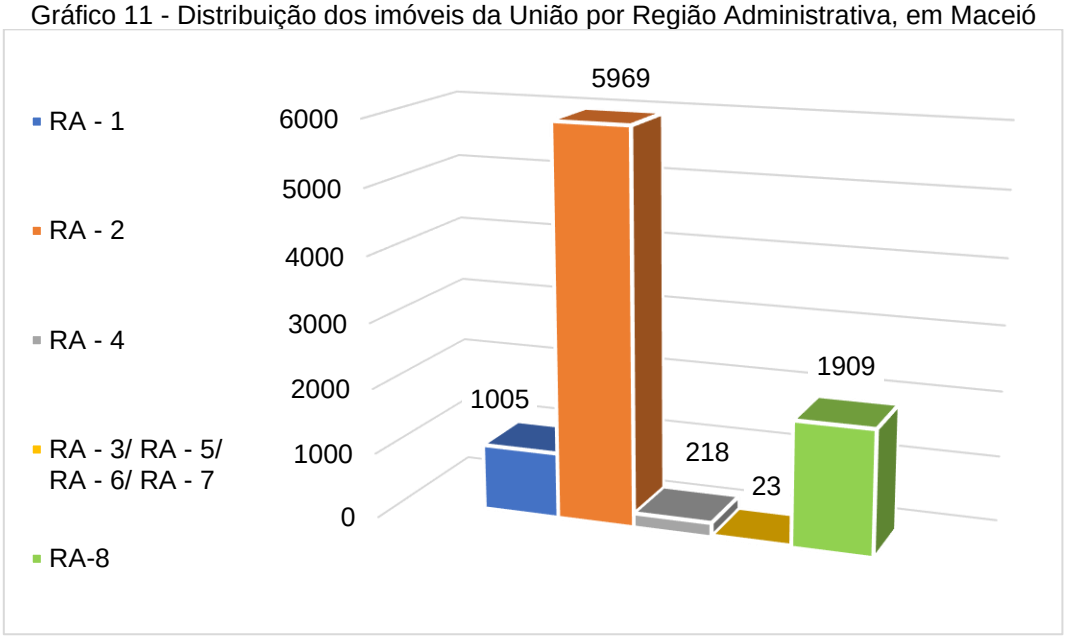


Fonte: Autora com base nos dados do site do Ministério da Economia, 2020

Dentre as regiões administrativas, a RA-2 é a que apresenta maior número de registro, 5.969 imóveis, seguida pelas RA-8, com 1.909 imóveis e

pela RA-1, com 1.005 imóveis cadastrados. As demais regiões apresentam números pouco significativos para a análise (Gráfico 11). Assim, a análise dos dados se deterá na RA-2, mais representativa para esta investigação, em razão da concentração do número de ocorrências.

Gráfico 11 - Distribuição dos imóveis da União por Região Administrativa, em Maceió



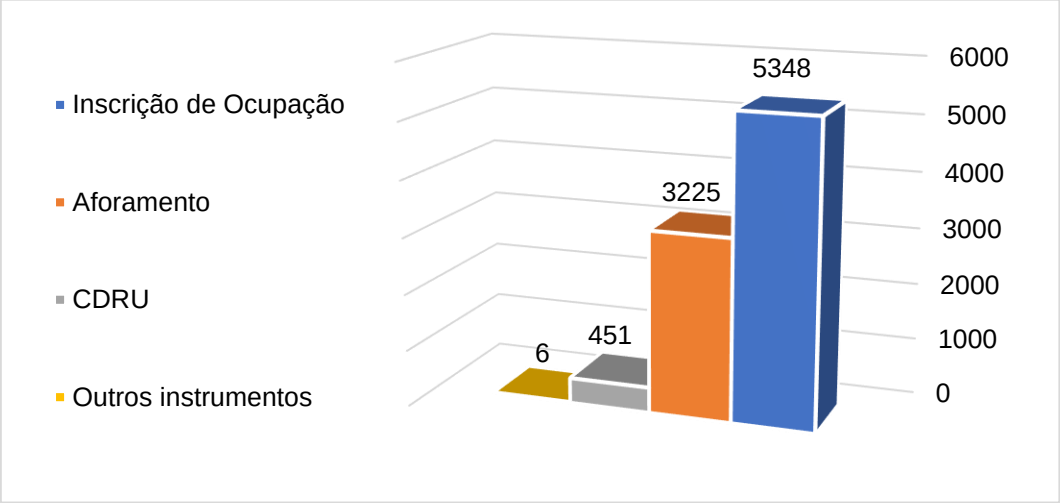
Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

Em relação ao regime de utilização, dos 9.040 imóveis dominiais, aproximadamente 60% (5.348 registros) estão sob regime de Inscrição de Ocupação, 36% (3.225 registros) estão sob regime de Aforamento, 5% (451 registros) foram destinados em regime de CDRU.

Salta aos olhos que apenas quatro imóveis estejam registrados sob regime de CUEM, e dois não possuam registro sobre o instrumento de destinação utilizado, amostras representadas pelo grupo “outros instrumentos” no Gráfico 12.

Este dado reflete o desconhecimento da população em relação à possibilidade de garantir a segurança da posse do imóvel em que habita, quanto pela desídia do poder público, perpetuando a realidade da informalidade e da irregularidade fundiária.

Gráfico 12 - Instrumentos de destinação dos bens dominiais da União em Maceió



Fonte: Autora com base nos dados do portal do Ministério da Economia, 2020

Cumpre observar ainda que o regime de Inscrição de Ocupação é um ato administrativo precário, o que quer dizer que quase 60% dos ocupantes de áreas sob domínio da União, em Maceió, o fazem sem garantia de permanência nessas áreas. Neste caso, o registro pode ser revogado a qualquer tempo, em razão do interesse público e os ocupantes somente terão direito à indenização pelas benfeitorias existentes, o que se traduz na fragilidade da posse desse imóvel por parte do ocupante.

Outro regime de utilização que se destaca é o Aforamento. São 3.225 imóveis registrados em terrenos de marinha ou acrescidos de marinha. Neste regime, o ocupante detém direito sobre 83% do imóvel. São os ocupantes desses imóveis que poderão solicitar à SPU o processo de Remição de Foro, com a possibilidade de compra dos 17% de domínio útil pertencentes à União. A partir da conclusão desse processo, o ocupante passa a ter domínio pleno[32] sobre a parte do imóvel que adquirir junto à União, por meio do Plano Nacional de Alienação.

Utilizando-se dos dados obtidos em relação à destinação dos bens imóveis da União em Maceió, o capítulo a seguir apresentará a espacialização desses imóveis na Região Administrativa 2 e, de acordo com as diretrizes previstas no PDMM (2005), buscar-se-á compreender se esses imóveis têm cumprido sua função social e contribuído para garantir o acesso a uma Maceió sustentável.

[32] O domínio pleno sobre o imóvel cessa a obrigatoriedade de pagamento de taxas patrimoniais.

6. OS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO NA REGIÃO ADMINISTRATIVA 2

Como já demonstrado, é dever do estado garantir aos cidadãos brasileiros o direito a cidades sustentáveis, por meio de ações de desenvolvimento urbano, utilizando como principal ferramenta o plano diretor municipal, que por sua vez deve ser construído de forma democrática, garantindo a participação da sociedade civil e estabelecendo as diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade.

No que concerne à função social da propriedade pública, de forma complementar à perspectiva de Di Pietro (2006), esta análise se apropriará do posicionamento de Saule Júnior *et al* (2006 apud RECKZIEGEL, 2014, p.19), que disserta:

> O cumprimento da função social de uma propriedade pública deve estar associado às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro para com a sociedade. Assim a destinação e o uso dos bens públicos têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e a promoção da justiça social, garantindo o direito à moradia, bem como a geração de postos de trabalho e o incremento ao desenvolvimento local.

O Plano Diretor Municipal de Maceió (2005), definiu diretrizes, finalidades e instrumentos de desenvolvimento urbano a serem observados e aplicados em cada uma de suas oito unidades de gestão, denominadas regiões administrativas, com vistas a alcançar uma cidade mais justa, includente e sustentável.

Dentre estas unidades de gestão está a Região Administrativa 2 (RA2). Constituída por sete bairros, que estão situados entre a Lagoa Mundaú e o Oceano Atlântico e tem parte representativa de sua extensão territorial sobre terrenos de marinha[33] ou acrescidos de marinha.

---

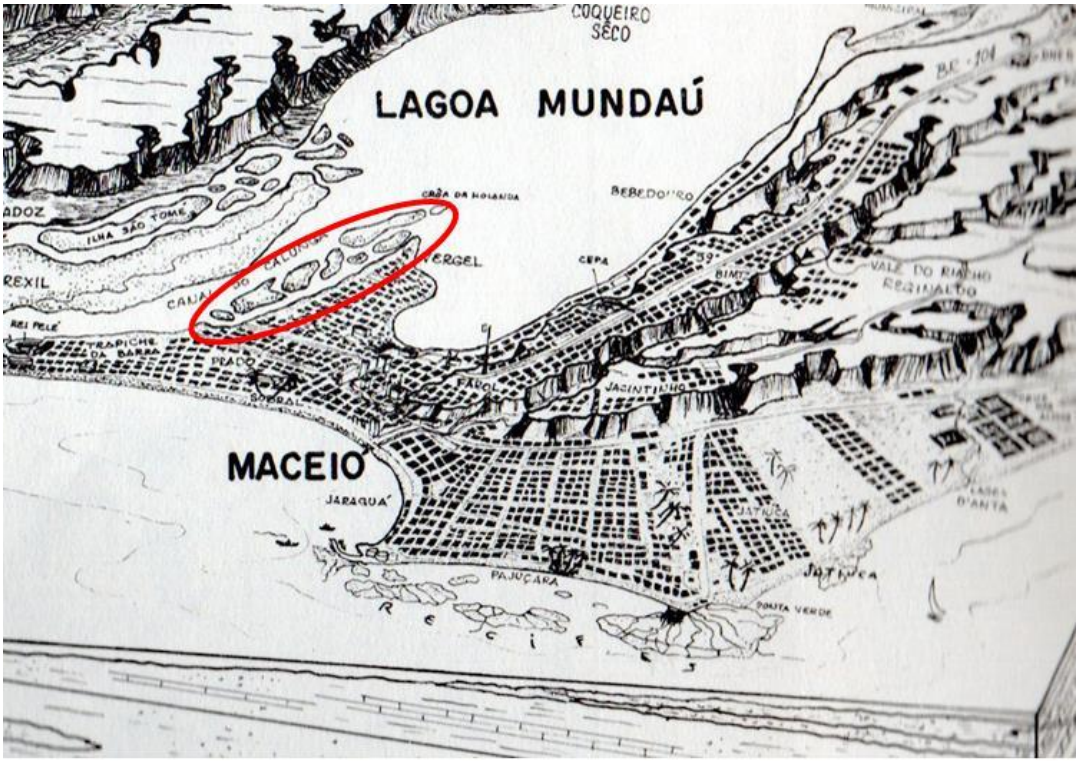
[33] Os terrenos de marinha são aqueles que se localizam em uma faixa de terra demarcada a partir da Linha de Preamar Médio registrada no ano de 1831, medindo 33 metros em direção ao interior do continente.

De acordo com Reckziegel (2014, p. 9-10) o primeiro documento a definir os terrenos de marinha foi o Aviso de 18 de novembro de 1818, estabelecendo “que 15 braças da linha d’água do mar, e pela sua borda, são conservadas para servidão pública; e tudo o que toca a água do mar e acresce sobre ela é da nação”, complementado pelo Aviso de 13 de julho de 1827, que dispunha: “o espaço de terreno que propriamente se chama marinha é aquele que compreende em 15 braças entre a terra firma e o bater do mar nas águas vivas”.

Os terrenos de marinha constituem patrimônio público da União, inalienável, mas passível de uso por particulares, desde que observadas as exigências da lei e utilizados os instrumentos de destinação adequados para o uso que se pretende.

Esta conformação é resultado de diversas intervenções de aterro e retificação de alagadiços, riachos e canais, sendo o mais significativo o aterro do Canal do Trapiche, com a incorporação de ilhas lagunares (Figuras 19) e a retificação do canal da Levada (Figura 20), ocorridos em momentos históricos sucessivos e distintos, para facilitar a implantação de moradias, equipamentos públicos (mercados, cemitérios, hospitais) e melhoria da mobilidade.

Figura 19 - Em destaque, o Canal do Trapiche e a região das ilhas lagunares que foram anexadas ao continente.



Fonte: Lima, 1990 com adaptação da autora.

Figura 20 - Planta da Cidade de Maceió, desenhada por Américo Laszló, 1932. Em destaque, a área correspondente à atual RA2, os canais do Trapiche e da Levada.

Fonte: Cavalcanti, 2012 adaptado pela autora.

A mais transformadora das intervenções na região ocorreu na década de 1970, impulsionada pela implantação da indústria química SALGEMA S/A, atual BRASKEM. A iniciativa de instalar a empresa em uma área de restinga e mangue do Pontal da Barra foi executada durante o Governo Militar, como parte do projeto de implantação de um polo cloroquímico na região nordeste do país, que incluía os estados vizinhos, Sergipe e Bahia (DUARTE, 2010; CAVALCANTI, 2012).

Sobre esse tema, Cavalcanti (2012) discorre:

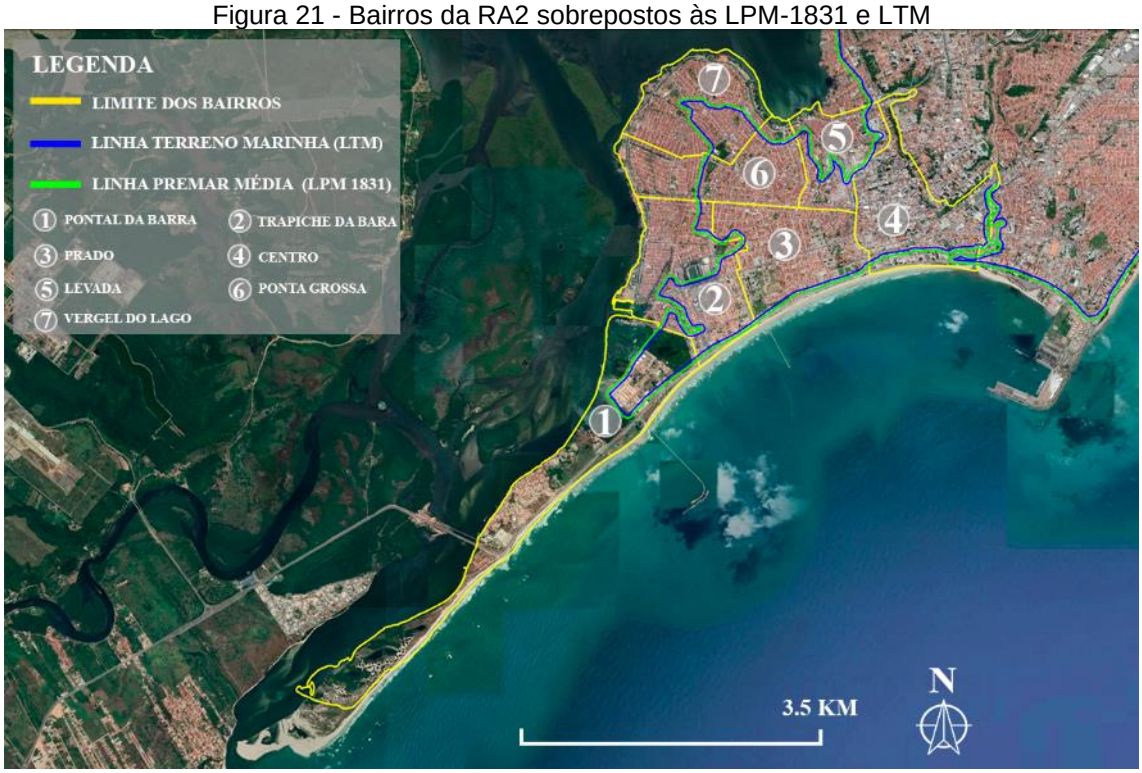
> O projeto visava atender aos requisitos para a implantação da Indústria Química Salgema na restinga da praia do Sobral, o que demandava sua ligação com as jazidas de extração, situadas um pouco mais ao norte da cidade, prevendo-se a construção de um duto subterrâneo. A instituição do complexo, aprovada pela SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) ainda em 1967, seria efetivada apenas em 1979, no âmbito da política desenvolvimentista do governo federal – pretendia-se o abastecimento da demanda interna do país no tocante aos produtos químicos clorados. (CAVALCANTI, 2012, p. 74)

Enquanto a execução do aterro atendia aos interesses da empresa, permitindo a implantação de um corredor viário e do duto de ligação entre a planta industrial e os poços de exploração de sal-gema, a construção de um dique, em tese, protegeria o terreno das frequentes cheias provocadas pela variação do nível de suas águas.

Barros *et. al* (2020, p. 93) registra que, a partir da implantação da empresa na região do Pontal da Barra, há um distanciamento das pessoas de melhor poder aquisitivo das imediações da orla lagunar em direção aos bairros Pajuçara, Ponta Verde e Jatiúca, situados na faixa litorânea oposta e que foram favorecidos pelas políticas públicas nacionais de valorização turística do lazer marítimo, propiciando a urbanização desses bairros a partir de 1974.

As intervenções na região lagunar proporcionaram acréscimo de solo ao continente e fizeram com que parte expressiva dos bairros se localizassem sobre a faixa de terra classificada como terreno de marinha e acrescidos de marinha, avançando para além dos limites determinados pelas Linhas de Preamar Médio de 1831 – LPM (verde) e de Terrenos de Marinha – LTM (azul), notadamente os que estão na área do aterro mencionado (figura 21).

Figura 21 - Bairros da RA2 sobrepostos às LPM-1831 e LTM



Fonte: Autora adaptado sobre base do Google Earth disponibilizada pela SPU/AL, 2020

Os bairros que formam a RA2: Pontal da Barra, Trapiche da Barra, Ponta Grossa, Levada, Centro e Prado, que juntos ocupam uma área total de 11,37km² e tem sua população estimada em 112.007 habitantes (TJAL, 2017), com uma densidade demográfica de 9.851 hab/km².

Os dados populacionais analisados apresentam um decréscimo da população entre o Censo 2010 e os números disponibilizados pelo Tribunal de Justiça de Alagoas, em 2017 (TJAL, 2017)[34]. Os bairros Centro, Prado, Vergel do Lago e Ponta Grossa foram os que perderam população, enquanto Levada, Trapiche e Pontal da Barra tiveram acréscimo populacional (Quadro 6).

Quadro 6 - Demonstrativo de área, população e densidade demográfica, por bairros, da RA2

Bairros	Área (km²)	População		Densidade Demográfica (hab/km²)
		2010	2020	
Centro	1,58	2.812	1.961	1.241
Prado	1,49	17.763	17.609	11.818
Levada	0,87	10.882	11.166	12.834
Trapiche da Barra	1,75	25.303	26.294	15.025
Pontal da Barra	2,7	2.478	2.617	969
Vergel do Lago	1,7	31.538	30.809	18.123
Ponta Grossa	1,28	21.796	19.531	15.259
Total	11,37	114.582	112.007	9.851

Fonte: Autora, com dados do IBGE, 2010 e TJAL, 2017

Acredita-se que esse decréscimo seja influenciado pela remoção de algumas habitações em assentamentos precários localizados às margens da Lagoa Mundaú. Parte dos moradores dessas localidades foram beneficiados com unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, localizados no bairro Benedito Bentes.

Em relação ao bairro Centro, crê-se que o decréscimo observado seja característico da perda populacional das áreas centrais das cidades brasileiras, que tendem a assumir um uso eminentemente comercial e de serviços, com migração das habitações para bairros de uso predominantemente residencial.

Ainda com base na análise do Quadro 6, constataram-se diferenças significativas de densidade quando os bairros foram analisados isoladamente. Esta característica pode ser resultado do modo de ocupação de cada um deles e das diretrizes de uso e ocupação definidas no Plano Diretor.

[34] Na ausência de dados populacionais mais atuais do IBGE, utilizou-se a estimativa fornecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL). Para estimar a população maceioense em 2020, o TJAL se utilizou do Método de Tendência de Crescimento Demográfico para Pequenas Áreas – AiBi, onde se observa a tendência de crescimento populacional dos municípios entre dois censos consecutivos, dos anos de 2000 e 2010. (TJAL, 2017, p. 7).

A SPU/AL tem 5.950 imóveis cadastrados na RA2, por meio do Registro Imobiliário Patrimonial – RIP, sendo 5.913 registros de bens dominiais e 37 de bens de uso especial. Os bairros com maiores registros são Vergel do Lago e Trapiche da Barra e os com menor ocorrência são Prado e Pontal da Barra (Quadro 7).

Quadro 7 - Distribuição dos imóveis cadastrados na RA2, por bairro e classificação de uso

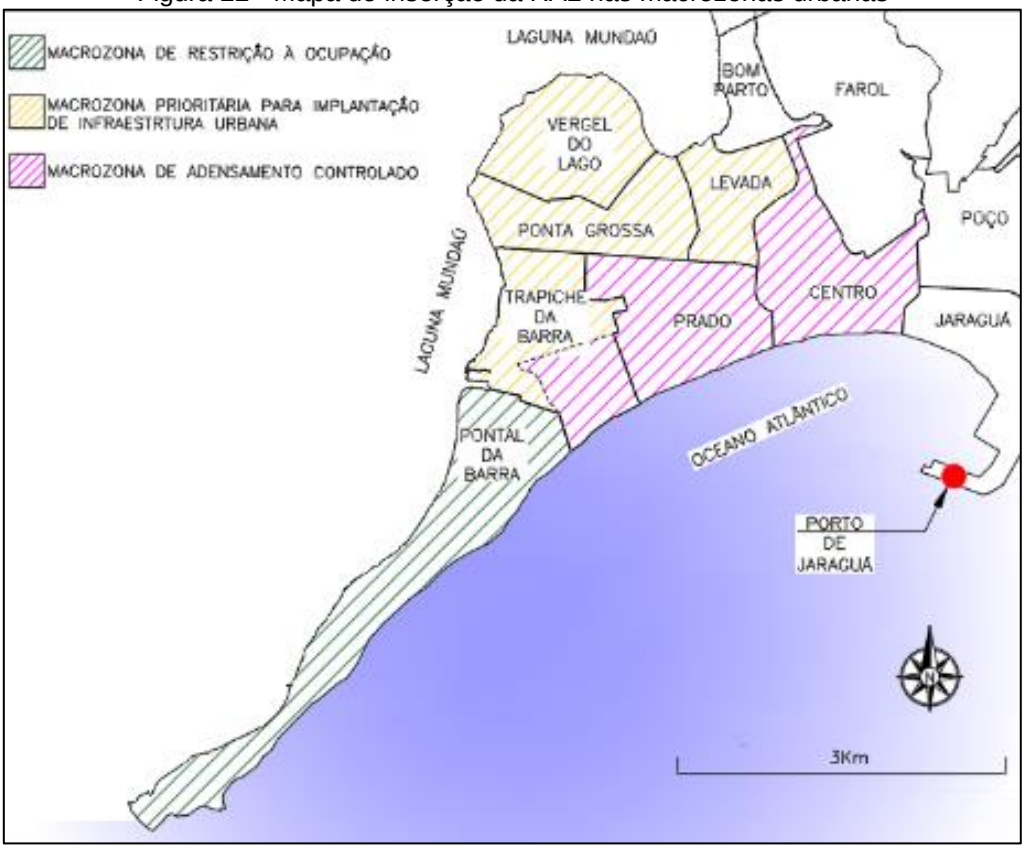
Bairro	**Nº de RIP**	**Dominial**	**Uso Especial**
Centro	740	713	27
Levada	336	335	1
Vergel do Lago	2242	2241	1
Ponta Grossa	436	436	0
Prado	223	221	2
Trapiche da Barra	1772	1769	3
Pontal da Barra	201	198	3
Total	5950	5913	37

Fonte: Autora, com dados do Portal Dados Abertos, 2020

A leitura do Plano Diretor revelou que não há previsão de uso de bens públicos para execução de políticas de desenvolvimento urbano do município. Ainda assim, ao longo dos anos 2000, vários empreendimentos habitacionais foram implantados em imóveis da União, concedidos ao município, em algumas regiões da cidade, como nos bairros da orla lagunar e na região do Tabuleiro dos Martins, parte alta da cidade, que recebeu empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Realizou-se também a regularização fundiária de conjuntos habitacionais localizados na orla lagunar, construídos nos anos 1980.

Considerado o macrozoneamento municipal, a RA2 está inserida em três macrozonas distintas, sendo: a Macrozona de restrição à ocupação, a Macrozona prioritária para implantação de infraestrutura urbana e a Macrozona de adensamento controlado (Figura 22). O macrozoneamento municipal será utilizado para caracterizar em que contexto estão inseridos os imóveis da União e analisar o cumprimento de sua função social de acordo com as finalidades e diretrizes de cada macrozona e com o uso e a ocupação que lhe está sendo dada.

Figura 22 - Mapa de inserção da RA2 nas macrozonas urbanas



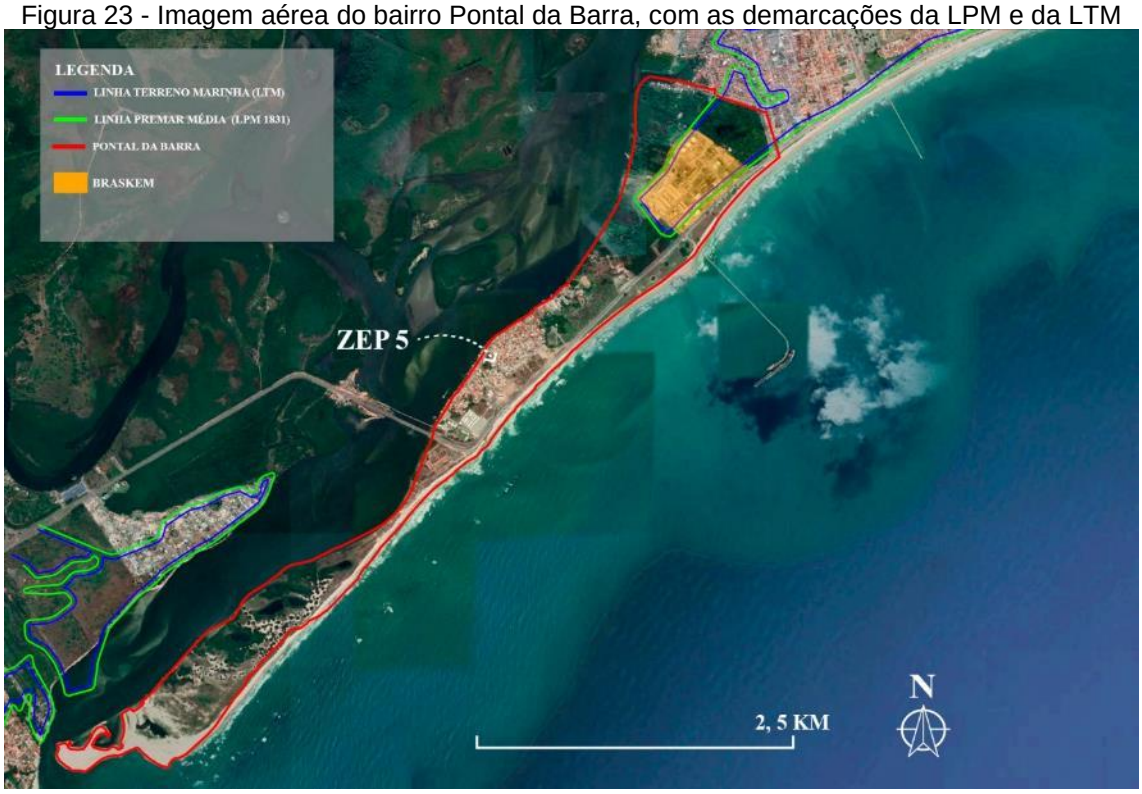
Fonte: Autora adaptado a partir do PDMM,2005 e base cartográfica da SEDET, 2021

6.1. MACROZONA DE RESTRIÇÃO À OCUPAÇÃO

O bairro Pontal da Barra situa-se em uma área de restinga, entre a Lagoa Mundaú e o Oceano Atlântico, em bem dominial da União classificado como acrescido de marinha, e de acordo com o Plano diretor, na Macrozona de restrição à ocupação, em razão de sua fragilidade ambiental e da deficiência de infraestrutura urbana. Abriga uma tradicional colônia de pescadores e um polo de produção de filé, artesanato típico das rendeiras locais.

Da área do bairro, apenas a planta da empresa Braskem S/A e o cinturão verde que se configura como uma zona de amortecimento entre a indústria e as áreas de uso residencial dos bairros vizinhos (Figura 23) estão em terrenos alodiais.

Figura 23 - Imagem aérea do bairro Pontal da Barra, com as demarcações da LPM e da LTM



Fonte: Autora adaptado sobre base do Google Earth disponibilizada pela SPU/AL, 2020

A forma como se configura a delimitação da Linha de Preamar Médio (LPM) de 1831 e da Linha de Terreno de Marinha (LTM), levantou dúvidas quanto à fidedignidade de sua localização, em razão de expressar o contorno perfeito em relação à localização da planta industrial da empresa, fazendo crer que tal demarcação pode ter atendido à necessidade de excluir o imóvel de área pública e das restrições de uso e ocupação que poderiam incidir sobre ela, o que não causaria estranhamento, dada as condições em que a indústria foi implantada, assunto já abordado neste estudo, no capítulo 5.

A instituição dessa macrozona objetivou manter a baixa densidade populacional do bairro por duas razões: compatibilizar seu uso à capacidade de suporte físico natural e garantir a segurança da população, em razão da proximidade com o complexo cloroquímico da empresa Braskem S/A, por apresentar risco à saúde humana.

Quadro 8 - Diretrizes e finalidades para a Macrozona de restrição à ocupação

MACROZONA	FINALIDADES	DIRETRIZES
Restri□□o □ Ocupa□□o (Pontal da Barra)	I – Compatibilizar o uso e a ocupação urbana à proteção ambiental; II – Garantir a qualidade da paisagem urbana; III – preservar ocupações tradicionais.	I – Incentivo às atividades de turismo cultural e lazer; II – Prioridade na implantação de sistemas de esgotamento sanitário adequados às características do meio físico; III – integração dos projetos urbanísticos aos recursos naturais existentes; IV – Preservação e valorização paisagística dos espaços litorâneos; V – Garantia do acesso público à praia e a lagoa; VI – Preservação dos ecossistemas de suporte à atividade pesqueira – mangues e arrecifes; VII – adoção de faixa sanitária ao longo dos recursos hídricos superficiais, para implantação de interceptores e arborização adequada; VIII – incentivo às atividades de artesanato, agricultura familiar de base agroecológica, pesca e turismo sustentável; IX – Apoio à ampliação do cinturão verde do complexo cloroquímico do Pontal da Barra; X – Melhoria da acessibilidade e mobilidade ao núcleo de artesanato do Pontal da Barra; XI – manutenção da horizontalidade e controle da densidade no Pontal da Barra.

Fonte: PDMM, 2005

O bairro abriga ainda a Zona Especial de Proteção 5 – ZEP 5, tendo como diretrizes a valorização das potencialidades turísticas com preservação das atividades tradicionais; prioridade na melhoria das condições sanitárias e de acessibilidade; manutenção da horizontalidade das edificações e densidades compatíveis com as condições de infraestrutura urbana.

De acordo com os dados obtidos, o Pontal da Barra tem cadastrados 201 imóveis junto à SPU/AL, sendo três de uso especial e 198 de uso dominial. Considerando que o Censo 2010 registrou a existência de 708 domicílios particulares permanentes no bairro, conclui-se que há sub-registro dos imóveis situados nesse bem de domínio da União, o que também pode ser observado na Figura 24.

Em relação ao regime de destinação desses imóveis, 186 estão inscritos sob regime de ocupação, 12 estão sob regime de aforamento. Dos bens de uso especial, dois estão cedidos para uso de órgãos públicos e um registro corresponde ao uso do espelho d'água da Lagoa Mundaú pela empresa Braskem, no regime de arrendamento.

Figura 24 - Imagem aérea da área urbanizada do Pontal da Barra

Fonte: Autora adaptado sobre base do Google Earth disponibilizada pela SPU/AL, 2020

Dos instrumentos de destinação existentes, além do Aforamento e da Inscrição de Ocupação que já são utilizados, os moradores do bairro poderiam ingressar na SPU/AL com a solicitação de CUEM, considerando as condições socioeconômicas que caracterizam a população, formada predominantemente por pescadores e artesãos.

Ainda no bairro, numa ponta de restinga que avança entre o mar e a Lagoa, existe uma construção que abrigou o prédio do antigo DETRAN (Figura 25) e que atualmente se encontra desocupada.

Uma notícia publicada no portal de notícias Jornal de Alagoas[35], informa que há interesse do Governo do Estado em retomar o uso do imóvel, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEDETUR, visando a implantação de projetos da área de hotelaria e turismo, considerando sua localização privilegiada (Figura 26). Consultada, a SEDETUR não apresentou manifestação oficial acerca do tema.

Figura 25 - Antiga sede do DETRAN/AL, localizada no Pontal da Barra.

Fonte: Portal de notícias www.maceio.7segundos.com.br, acessado em mar, 2021

Figura 26 - Localização do imóvel a ser pleiteado pelo Governo do Estado de Alagoas para implantação de complexo turístico, localizada no Pontal da Barra

Fonte: Autora adaptado sobre base do Google Earth disponibilizada pela SPU/AL, 2020

[35] Matéria completa disponível em: https://jornaldealagoas.com.br/geral/40778/2021/01/14/secretario-especial-do-ministerio-da-economia-vem-a-al, acessado em abril de 2021

Ainda que não haja um posicionamento oficial por parte do órgão, a notícia suscitou reflexões que se considerou relevante registrar. O bairro Pontal da Barra agrega diversas atividades voltadas para o turismo. Além de contar com um polo de artesanato, também possui pequenos portos, de onde partem passeios de barco pelas águas da Lagoa Mundaú, levando maceioenses e turistas para conhecer as ilhas lagunares. Ainda que se considere a fragilidade ambiental do ambiente físico em que o imóvel está inserido, o aproveitamento da estrutura edificada pode mostrar-se como uma boa solução para fomento do turismo e do artesanato da região. De forma acessória, cumpriria uma função arrecadatória, ao gerar receitas para a União e consequentemente, para o município, por meio da cobrança de taxas patrimoniais provenientes da destinação do imóvel e, ainda, garantiria a manutenção das condições físicas e estruturais do imóvel.

Atualmente, em razão da maior parte dos hotéis da cidade estarem situados na orla marítima norte, a circulação de turistas em busca do artesanato local se concentra no bairro de Pajuçara, onde estão localizadas a Feirinha e o Pavilhão do Artesanato. O uso, portanto, da área poderia criar uma centralidade turística, favorecendo o fluxo de turistas também para a zona sul da cidade, beneficiando o comércio e produção de artesanato e os restaurantes localizados às margens da Lagoa Mundaú. Esta nova centralidade atenderia a algumas diretrizes propostas pelo Plano Diretor para a macrozona: incentivo às atividades de artesanato e turismo sustentável, integração dos projetos urbanísticos aos recursos naturais existentes e a melhoria da acessibilidade e mobilidade ao núcleo de artesanato do Pontal da Barra, cumprindo como sua função social o fomento ao turismo nesta região, possibilitando a criação de empregos e geração de renda para a comunidade do entorno imediato e para a cidade.

6.2. MACROZONA PRIORITÁRIA PARA IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA URBANA

Os bairros Levada, Vergel do Lago, Ponta Grossa e a porção do bairro do Trapiche da Barra que sofre influência direta da Lagoa Mundaú estão predominantemente situados em terrenos de marinha e acrescidos de marinha. De acordo com o PDMM (2005), compõem a Macrozona prioritária para implantação de infraestrutura urbana (figura 27).

Figura 27 - Área da RA 2 inclusa na Macrozona prioritária para implantação de infraestrutura urbana

Fonte: Autora adaptado sobre base do Google Earth disponibilizada pela SPU/AL, 2020

É uma macrozona caracterizada por áreas de intensa ocupação por famílias de baixa ou nenhuma renda, com a ocorrência de assentamentos precários, potencial de acessibilidade e boa mobilidade, com prioridade para implantação de sistemas de abastecimento de água e saneamento básico, entre outros.

Quadro 9 - Diretrizes e finalidades para a Macrozona Prioritária para implantação de infraestrutura urbana

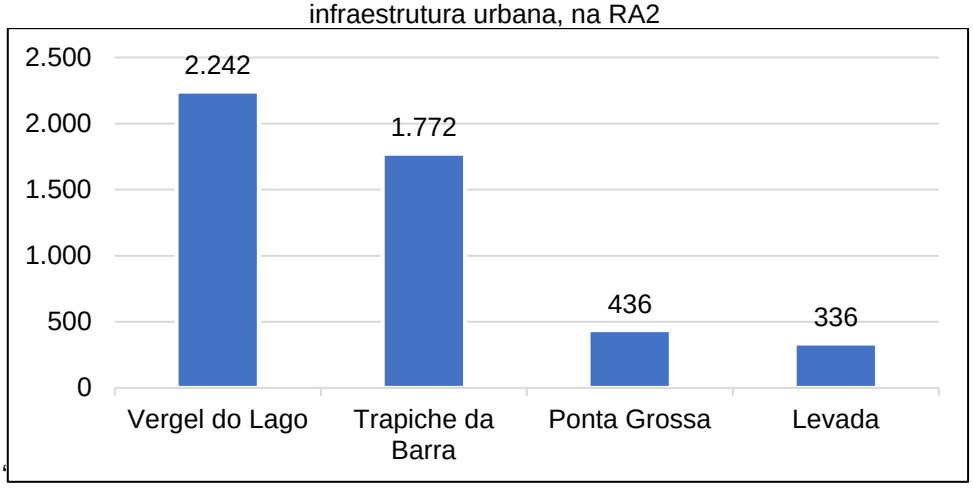
MACROZONA	FINALIDADES	DIRETRIZES
Prioritária para implanta□□o de infraestrutura urbana (Ponta Grossa, Vergel do Lago, Levada, parte do Trapiche da Barra)	I – oferecer melhores condições de habitação para ampla parcela da população de Maceió; II – minimizar os impactos negativos no patrimônio ambiental pelas deficiências do saneamento básico.	I – complementação dos sistemas de saneamento básico existentes, associados a campanhas educativas junto à população local; II – incentivo à efetivação das ligações prediais às redes de abastecimento de água e coletoras de esgoto existentes; III – aproveitamento do potencial turístico e de lazer da orla lagunar; IV – valorização do Parque Municipal de Maceió como área de lazer e turismo; V – adequação do sistema viário, por meio de melhorias; VI – integração intermodal ferroviária, rodoviária e hidroviária; VII –viabilização do abastecimento dos mercados por transporte ferroviário e hidroviário;

		VIII–preservação do manguezal nas margens da lagoa Mundaú, com recuperação das áreas degradadas; IX – estruturação do comércio de bairro, feiras e mercados; X – adequação dos parâmetros urbanísticos às diferenças de nível do terreno; XI – apoio à formação de cooperativas de pesca e de criação de crustáceos e moluscos.

Tem como objetivo a oferta de melhores condições de habitação para as populações dos bairros abrangidos, assim como minimizar os impactos ambientais decorrentes da deficiência dos sistemas de saneamento básico.

Na macrozona em análise, a SPU/AL registra 4.786 imóveis: 2.242 no Vergel do Lago, 1.772 no Trapiche da Barra[36], 436 na Ponta Grossa e 336 imóveis no bairro Levada (Gráfico 13), representando a porção da RA2 com maior número de registros. Quanto à classificação desses imóveis, são 4.781 registros de bens dominiais e cinco bens de uso especial.

Gráfico 13 - Distribuição dos imóveis registrados na Macrozona prioritária para implantação de infraestrutura urbana, na RA2



Fonte: portal Dados Abertos, 2020

Na área há grande ocorrência de conjuntos habitacionais de interesse social, que vêm sendo construídos na região desde os anos 1980, quando houve a implantação dos conjuntos Joaquim Leão (1983), Virgem dos Pobres I, II e III

[36] Número total de imóveis, incluindo a parte do bairro que está fora da macrozona em análise.

(1988) e, já nos anos 2000, as unidades habitacionais das Vilas São Pedro I a V e o Vila dos Pescadores I e II.

O Conjunto Joaquim Leão (Figuras 28 e 29), concentra 45,60% dos registros de imóveis da RA2, representados por 2.180 imóveis, destinados por meio de aforamento, resultado de um processo de regularização fundiária realizado pela Prefeitura de Maceió, em 2005. Até aquele ano, não havia regularidade na ocupação da área. Foram regularizadas, além das 1.413 unidades habitacionais do projeto original, entregue em 1983, outros imóveis situados em áreas adjacentes. Situado entre dois bairros, os 2.180 imóveis cadastrados se dividem em 1.827 no Vergel do Lago e 353 na Ponta Grossa.

Figura 28 - Localização do Conjunto Joaquim Leão, situado entre os bairros Vergel e Ponta Grossa

Fonte: Autora sobre base do Google Earth, disponibilizada pela SPU/AL, 2020

Figura 29 - Imagem aérea das obras de implantação do Conjunto Joaquim Leão, tirada a partir da Lagoa Mundaú, com o Oceano Atlântico ao fundo

Fonte: portal https://www.historiadealagoas.com.br/, acessado em dez, 2020

Os conjuntos Virgem dos Pobres I, II e III, situados no bairro do Trapiche da Barra não passaram por processo de regularização fundiária e, por isso, não constam do cadastro da SPU/AL. De acordo com as informações obtidas junto ao Setor de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Infraestrutura[37] - onde está alocada a política municipal de habitação – há iniciativas isoladas dos moradores dos Conjuntos Virgem do Pobre, no sentido de solicitar a regularização de seu imóvel, de forma individual. Segundo a servidora entrevistada, desde a regularização fundiária do Conjunto Joaquim Leão, realizada no ano de 2005, não houve por parte da gestão municipal, nenhum programa de vulto com esta finalidade.

A construção das habitações das Vilas São Pedro I a V foi executado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas, no bojo do Projeto Integrado de Urbanização da Orla Lagunar, financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com recursos estimados em R$ 35 milhões de reais, prevendo que 2,5% desse investimento fosse revertido para trabalhos sociais junto à comunidade beneficiada

Das 1.181 famílias beneficiadas, 364 desempenhavam atividades econômicas ligadas à Lagoa, como a pesca e a mariscagem e foram contempladas com unidades habitacionais nos prédios da Vila São Pedro.

O Conjunto Vila São Pedro ocupou quadras que antes eram áreas verdes. Corresponde a 91 blocos de 4 apartamentos, divididos em 2 pavimentos, com acesso ao andar superior por uma escada central. Uma reprodução de empreendimento habitacional qualquer construído em algum ponto do país. Ou seja, são moradias que em nada se relacionam com o modo de viver daqueles que foram contemplados (Figuras 30).

Sob o signo da oferta de ambientes habitáveis, as intervenções públicas, quando não envolvem a participação popular na construção da solução, resultam em conjuntos construtivos que o senso comum chama de ‘favelões”, mas que, ao fim e ao cabo, são apenas a expressão da inadequação dessas construções ao modo de vida de população alvo da intervenção.

Basta olhar o resultado pós-ocupação: apropriação indevida das áreas comuns como extensão da habitação; uso das áreas verdes para estender varais

[37] Entrevista realizada com a agente administrativa, Sra. Claudete Ramalho, em 12 de abril de 2021.

de roupas e, até mesmo, para criar animais, numa tentativa de recriar o ambiente da moradia horizontal a que estão habituados (Figuras 31).

Figura 30 - Fotos comparativas entre a entrega das unidades e a ocupação atual

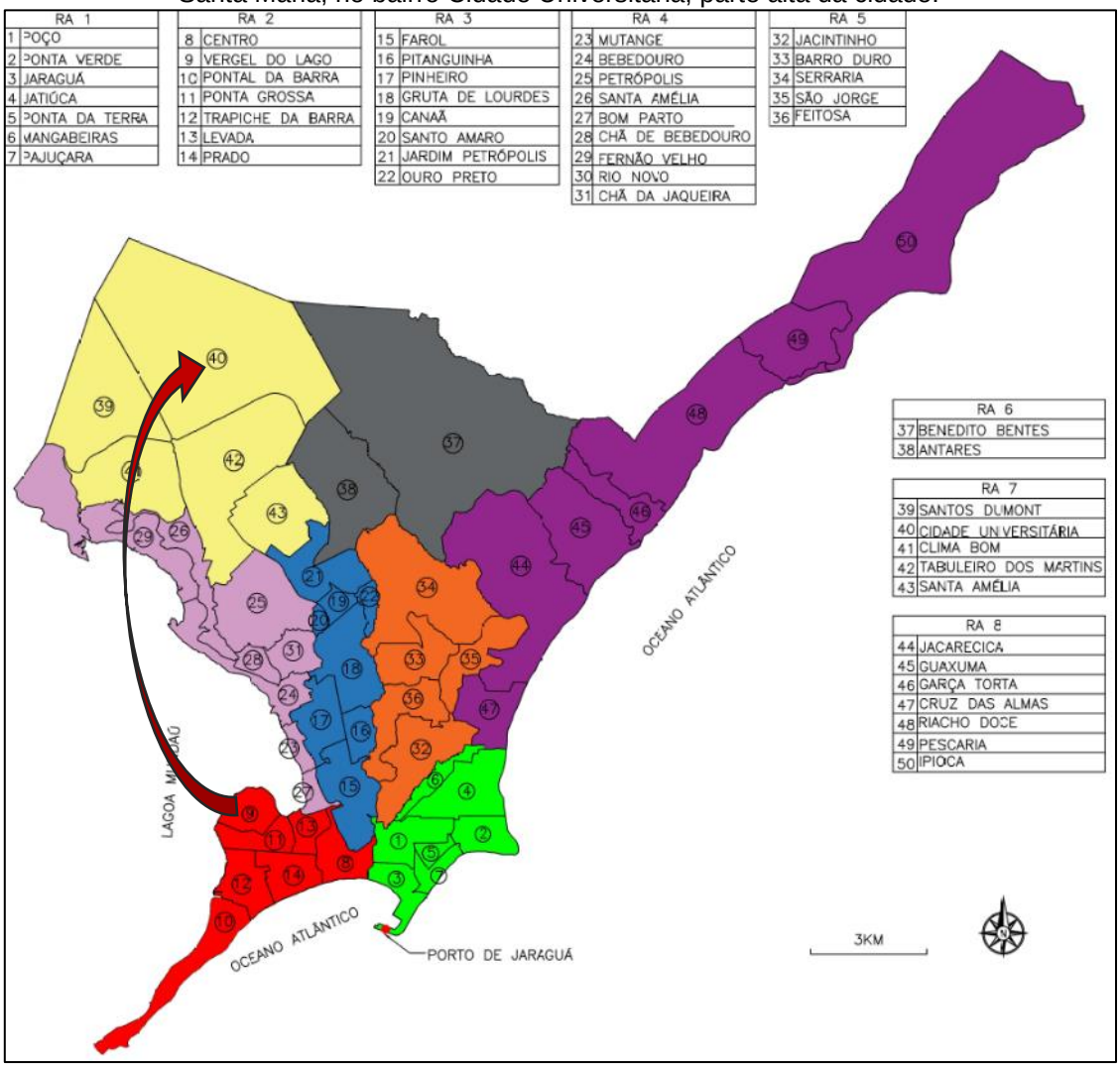
Fonte: Agência Alagoas, 2009 e Google Street View, 2019

Figura 31 - Apropriação das áreas comuns em um dos blocos do Vila São Pedro

Fonte: Google Street View, 2019

As demais, 821 famílias, que não dependiam das atividades pesqueiras, foram reassentadas no Conjunto Residencial Santa Maria, construído no âmbito do mesmo projeto, mas na parte alta da cidade, no bairro Cidade Universitária, distante aproximadamente 20km do local de origem. (Figura 32).

Figura 32 - Localização da área da intervenção, na Orla Lagunar e do Conjunto Residencial Santa Maria, no bairro Cidade Universitária, parte alta da cidade.



Fonte: Base de dados da SEDET, adaptado pela autora, 2021

Figura 33 - Implantação das unidades habitacionais e equipamentos comunitários do Conjunto Residencial Santa Maria no bairro Cidade Universitária

Fonte: SEINFRA/AL, 2009

Apesar de contar com infraestrutura e equipamentos públicos (figura 33), como Centro de Saúde e Escola, verifica-se de forma recorrente a ação do poder público de remover para locais longínquos pessoas pobres que tiveram que, além de serem deslocados contra a sua vontade, passam a ter que arcar com os custos do transporte entre a moradia e o local de trabalho, pois, mesmo aquelas que não sobreviviam da pesca ou da mariscagem à beira da Lagoa, residiam próximo aos locais que concentram oportunidades de emprego e renda. Observa-se ainda que, mesmo aqueles que permaneceram na região, não obtiveram melhor condição de vida.

Essa afirmação pode ser corroborada com os dados extraídos do pré-diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (2012). O trabalho de campo, realizado aproximadamente 3 anos após a execução do Projeto Integrado de Urbanização da Orla Lagunar, identificou e classificou 27 localidades com problemas nas suas condições de urbanidade, chamados aqui de assentamentos precários, dividindo-as em: aglomerados detectados pelo IBGE no Censo 2010, áreas vulnerabilizadas e conjuntos/loteamentos habitacionais precarizados (Quadro 10).

Quadro 10 - Listagem de assentamentos precários da Região Administrativa 2

BAIRRO	LOCALIDADE	CLASSIFICAÇÃO
Levada	Favela da Levada	Aglomerado IBGE
	Vila Brejal	Área vulnerabilizada
Vergel do Lago	Joaquim Leão	Aglomerado IBGE
	Conjunto Joaquim Leão	Conjuntos/Loteamentos Precários
	Conjunto Virgem dos Pobres I	Conjuntos/Loteamentos Precários
	Conjunto Vila São Pedro I	Conjuntos/Loteamentos Precários
	Conjunto Vila São Pedro II	Conjuntos/Loteamentos Precários
Ponta Grossa	Virgem dos Pobres	Aglomerado IBGE
Trapiche da Barra	Vila Aratu	Aglomerado IBGE
	Maruim	Aglomerado IBGE
	Conjunto Vila dos Pescadores	Conjuntos/Loteamentos Precários
	Conjunto Virgem dos Pobres II	Conjuntos/Loteamentos Precários
	Conjunto Vila São Pedro III	Conjuntos/Loteamentos Precários
	Conjunto Vila São Pedro IV	Conjuntos/Loteamentos Precários
	Área Vulnerabilizada Pingo d'água	Área vulnerabilizada
	Vila Saudade	Área vulnerabilizada
	Travessa Riachuelo	Área vulnerabilizada
Prado	Conjunto São Sebastião	Conjuntos/Loteamentos Precários
Pontal da Barra	Travessa Ernandes Bastos I	Área vulnerabilizada

	Alto da Boa Vista	Área vulnerabilizada
	Travessa Ernandes Bastos II	Área vulnerabilizada
	Alto da Sinal	Área vulnerabilizada
	Alto da Alegria	Área vulnerabilizada
	Grota São Sebastião	Área vulnerabilizada
	Rua e Travessa São Sebastião	Área vulnerabilizada
	Travessa Santa Helena	Área vulnerabilizada
	Alto da Floresta	Área vulnerabilizada

Fonte: PHLIS, 2012

Se ações efetivas de assistência social, educação e saúde, tivessem sido adotadas junto à essa população, os conjuntos habitacionais recém entregues não estariam incluídos entre as localidades classificadas como assentamentos precários.

Contudo, é preciso reconhecer que o movimento espontâneo por condições de moradia, ainda que numa condição de informalidade, é contínuo e desproporcional à vontade política e capacidade de atendimento dos governos, fazendo-se necessária a ampliação das políticas de enfrentamento da pobreza urbana, não apenas por habitação, mas pelo conjunto de demandas da sociedade.

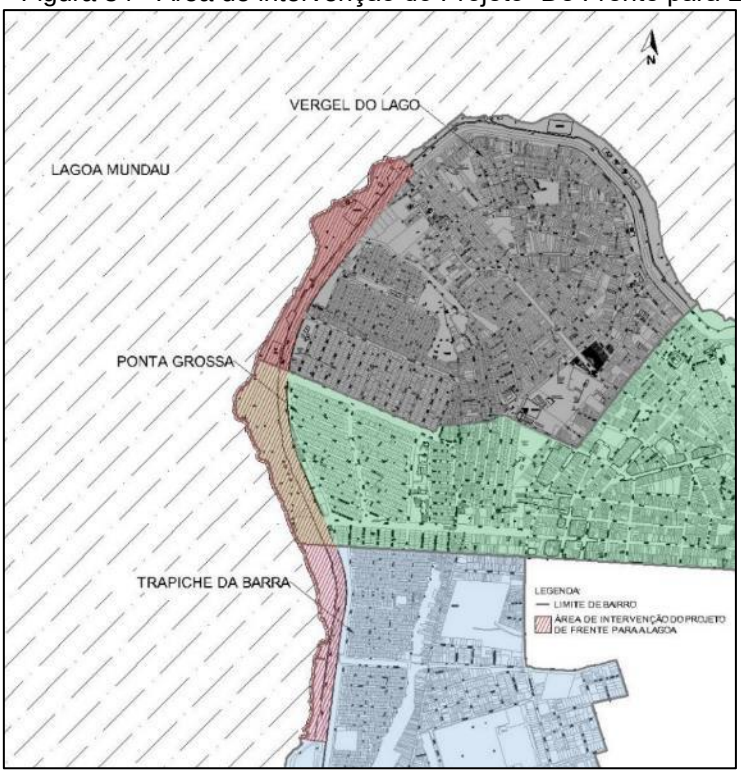
Atualmente, encontra-se em execução o “Projeto De Frente para a Lagoa”, que prevê obras de urbanização, instalação de equipamentos urbanos como praças, quadras de esporte, novo traçado viário e a construção do Conjunto Residencial Vilas do Mundaú, destinado à população de baixa renda que reside no entorno da Lagoa.

Serão construídos 49 blocos de apartamentos com 32 unidades e 13 blocos com 16 unidades, no total de 1.776 de unidades habitacionais. A previsão é que a obra seja financiada com recursos do Orçamento Geral da União, por meio do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, que se destina ao atendimento de famílias com renda mensal de até R$ 1.800,00. O valor total dos recursos destinados à construção das unidades habitacionais e obras de urbanização está orçado em pouco mais de R$ 142 milhões.

O imóvel da União a ser utilizado trata-se de terreno de marinha e acrescido de marinha, onde se localiza a Avenida Senador Rui Palmeira, tendo início no bairro Levada e fim no bairro Trapiche da Barra. Este imóvel foi transferido para a Prefeitura de Maceió, por meio de um Contrato de Concessão

de Direito Real de Uso, de forma gratuita, sem ônus para o município (Figura 34).

Figura 34 - Área de intervenção do Projeto “De Frente para Lagoa”



Fonte: SPU/AL, 2020 adaptado pela autora

Será uma nova tentativa do poder público municipal de qualificar e urbanizar esta área, que já passou por tantas intervenções, sem obter sucesso.

Assim como a implantação dos edifícios da Vila São Pedro utilizou canteiros que eram destinados a áreas verdes, este projeto terá os blocos de apartamentos implantados sobre o traçado viário atual da Avenida Rui Palmeira. Uma nova via será criada, rente à beira da Lagoa, onde hoje estão localizados os assentamentos precários e informais, que serão retirados.

Essa nova via possui dimensões inferiores a existentes, o que demonstra a incapacidade da área de receber novas habitações, mas ainda assim a obra será executada, reduzindo áreas de reserva previstas em lei, como a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6766/1979). A planta de implantação do projeto pode ser vista no Anexo I.

Vale destacar que a população alvo não foi consultada e o projeto não passou por discussão pública, como todo plano ou projeto urbano deveria passar, segundo o inciso II, do art. 2º, do Estatuto da Cidade, que prevê a gestão democrática da política urbana por meio da participação popular.

A imposição de um projeto de grandes proporções e tão importante para cidade é um mau presságio, levando em consideração também os sucessivos fiascos na urbanização da orla lagunar.

A utilização dessas áreas públicas para promoção de habitação de interesse social, pelo poder público municipal, de forma recorrente e sucessiva, contraria as diretrizes do plano diretor, que prevê o adensamento controlado e a recuperação das áreas de mangue e da qualidade da água da Lagoa.

A insistência na utilização de um terreno ambientalmente frágil, saturado, sem infraestrutura de saneamento básico faz crer que a municipalidade, ao invés de enfrentar a problemática do acesso bloqueado à terra para os mais pobres e combater a especulação imobiliária em áreas infra estruturadas – por meio da aplicação dos instrumentos de gestão urbana previstos nos plano diretor sobre a propriedade privada que não esteja cumprindo sua função social-, prefere fazer uso de áreas públicas, que não demandam uso de capital político ou qualquer desgaste junto à classe econômica dominante.

Ainda entre os bens dominiais da União destinados à habitação de interesse social, destaca-se o terreno situado à Avenida Assis Chateaubriand, na orla marítima do Trapiche da Barra, destinado por meio de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU[38], para a construção do Conjunto Habitacional Vila dos Pescadores II (Figura 35), com 450 unidades habitacionais, edificado para atender aos moradores da antiga Vila dos Pescadores, que se localizava nas imediações do Porto de Jaraguá.

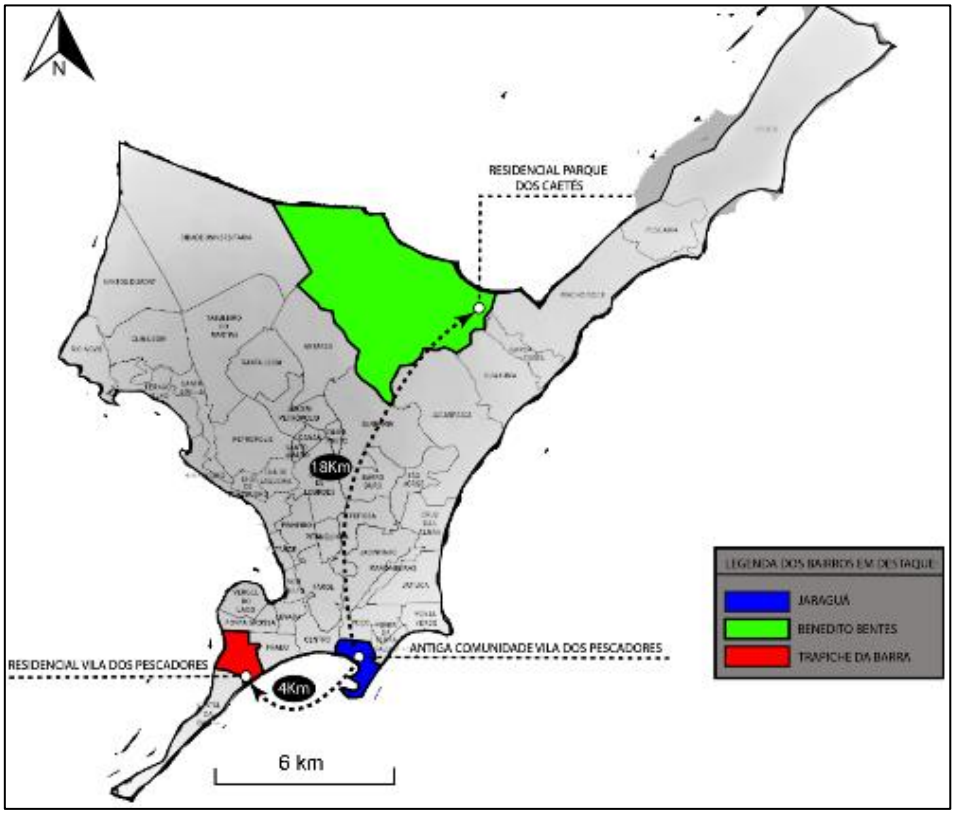
[38] O uso deste instrumento é necessário para que as unidades habitacionais do empreendimento pudessem ser dadas como garantia ao banco financiador da obra, no caso, a Caixa Econômica Federal. Porém, a concessão do terreno para o município de Maceió foi feita de forma não onerosa.

Figura 35 - Vista frontal do Conjunto Habitacional Vila dos Pescadores

Fonte: Google Street View, 2020, acessado em set 2020

Os moradores da antiga Vila que têm suas atividades econômicas ligada à pesca, foram transferidos para essas unidades habitacionais. Os demais, que estão empregados em outras atividades, foram removidos para o Conjunto Residencial Parque dos Caetés, localizado no bairro Benedito Bentes, região do Tabuleiro (Figura 36).

Figura 36 - Localização da antiga Vila dos Pescadores em Jaraguá e as áreas para onde foram transferidos seus moradores.



Fonte: Cunha, 2020

Registre-se que se repete o *modus operandi*: o terreno público disponível é utilizado para contemplar “quantos couberem”. Os demais, são assentados em locais longínquos, quando seria possível, por meio do uso de instrumentos de gestão urbana, acessar imóveis privados subutilizados, próximos à região alvo da intervenção ou mesmo em outros bairros da planície litorânea.

O próprio bairro de Jaraguá, de onde foi removida antiga Vila dos Pescadores, configura-se como um grande vazio urbano, com enormes galpões fechados, sem manutenção ou destinação.

Dos 1.772 imóveis registrados no bairro Trapiche da Barra, 450 correspondem às unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Vila dos Pescadores II, representando 25,4% dos registros. Acredita-se, mais uma vez, que haja sub-registro dos imóveis que estão localizados em áreas pública de domínio da União, considerando que o Trapiche da Barra possui uma porção voltada para a orla marítima e outra voltada para a orla lagunar.

Ao tempo em que a justificativa para construção desses conjuntos habitacionais era fixar as pessoas nesse espaço da cidade, por vezes, visando a manutenção da moradia às proximidades do local de trabalho, já que muitos são pescadores e marisqueiros, a inexistência ou ineficiência de políticas públicas inclusivas, que, por exemplo, profissionalize a produção do pescado, melhorando as condições de emprego e a renda desses trabalhadores, acabou por transformar essa região num bolsão de exclusão social, marcado pela pobreza e pela precariedade.

Em relação aos bens de uso especial, destaca-se um terreno cedido ao Governo do Estado de Alagoas para instalação de uma Unidade de Pronto-Atendimento (UPA) (Figura 37), no bairro Trapiche da Barra. Entende-se que o uso deste móvel cumpre uma função social fundamental, permitindo a implantação de um equipamento necessário ao atendimento de saúde por meio da rede pública.

Figura 37 - Unidade de Pronto-Atendimento do Trapiche, construída em terreno cedido pela União

Fonte: Google Earth, out 2019, acessado em jan 2021

Decorridos sete anos entre a aprovação do PDDM (2005) e a elaboração do pré-diagnostico do PHLIS (2012), as diretrizes previstas para a macrozona não foram cumpridas ou se mostraram ineficazes/ insuficientes, considerando a quantidade de áreas precárias catalogadas pelo estudo, inclusive em localidades que não deveriam apresentar essas características, como os conjuntos habitacionais formalmente construídos pelo poder público.

Conclui-se que, numa análise abrangente, os bens dominiais da União não têm cumprido sua função social. Ainda que se considere a implantação de conjuntos habitacionais e melhorias urbanísticas posteriores à 2005, não foram implementadas na cobertura de saneamento básico previstas, nem executadas ações para a recuperação das áreas degradadas.

O aproveitamento turístico não foi potencializado, sobretudo porque se mantem a situação de precariedade e insalubridade em diversos espaços urbanos situados dentro da macrozona e em bens dominiais da União. O que se verificou foi o adensamento da área por meio da construção de habitações, que com o tempo, se tornaram precárias.

6.3. MACROZONA DE ADENSAMENTO CONTROLADO

Os bairros Prado, Centro e a porção do Trapiche da Barra que se localizam imediatamente em frente ao mar estão situados em terrenos de marinha. No caso do bairro Centro, essa área se estende um pouco mais para o interior do continente, em razão do curso original do Riacho Salgadinho, fazendo

como que algumas quadras internas do bairro estejam em acrescidos de marinha, bens dominiais da União.

Inseridos na Macrozona de adensamento controlado (Figura 38) representam áreas da cidade de ocupação consolidada, onde é possível haver adensamento, desde que haja melhoramento ou redimensionamento da infraestrutura instalada. Possuem boas condições de acessibilidade e mobilidade e registram a presença de vazios urbanos[39].

Figura 38 - Bairros da RA2 inseridos na Macrozona de Adensamento Controlado

Fonte: Autora sobre base do Google Earth, 2020

No bairro Centro, predomina o uso comercial e de serviços, com forte presença de órgãos da administração pública, destacando-se o Palácio República dos Palmares, sede do Governo do Estado de Alagoas e diversas secretarias de estado que se localizam na região. Abriga uma Zona Especial de Preservação – ZEP 2, que tem como diretrizes:

> I – incentivo à implantação de atividades e equipamentos culturais, inclusive que tenham um funcionamento noturno;
> II – incentivo ao uso residencial;
> III – recuperação do espaço público;
> IV – melhorias na infraestrutura do Centro e entorno;
> V – melhoria da acessibilidade através da implantação de um sistema intermodal rodoviário, hidroviário, ferroviário, ciclo viário e plano inclinado;

[39] Vazios urbanos pode ser terrenos que se encontram vazios, sem uso, mas também estruturas edificadas que se encontram vazias, ociosas e/ou subutilizadas (CLEMENTE, 2012).

VI – estruturação do mercado do artesanato e entorno para atração do turismo;
VII – articulação com entidades e associações para diminuir problemas sociais;
VIII – integração ao Corredor Cultural de Maceió.

As diretrizes previstas para esta macrozona estão descritas no Quadro 11. As que abrangem os bens da União referem-se ao incentivo ao uso residencial, muito presente na orla marítima e a estruturação do entorno do Mercado do Artesanato, visto que este está localizado em terreno acrescido de marinha.

Quadro 11 - Diretrizes e finalidades para a Macrozona de Adensamento Controlado

Adensamento Controlado (Prado e Trapiche da Barra)	I – Potencializar o uso da infraestrutura urbana instalada na Cidade com a ocupação dos vazios urbanos; II – Valorizar e ampliar a oferta de áreas para o adensamento urbano; III – Aproveitar as potencialidades da Cidade para a ocupação urbana condicionando o adensamento a melhorias na infraestrutura urbana.	I – Manutenção ou incentivo ao uso residencial; II – Destinação da orla marítima ao lazer público e turismo; III – melhorias no sistema de abastecimento d'água e esgotamento sanitário; IV – Requalificação das áreas mais afastadas da orla marítima, como os bairros Poço e Ponta da Terra, com incentivo à renovação urbana e aos usos residencial, comercial e de serviços; V – Verticalização compatibilizada com o conforto ambiental; VI – Maior controle do adensamento onde há saturação viária.

Fonte: PDDM, 2005

Foram identificados imóveis da União, pertencentes ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e ao IBGE (Figuras 39 e 40), que se encontram sem destinação, em estado de abandono. Estes imóveis não são geridos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, em razão de pertencerem à administração pública indireta[40].

[40] A administração pública indireta é representada pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Figura 39 - Prédios do INSS, no Centro, em Maceió/AL

. Fonte: Google Street View, 2019, acessado em mar, 2021

Figura 40 - Antiga agência do INSS e sede do IBGE, no Centro, em Maceió/AL

Fonte: Google Street View, 2019, acessado em mar, 2021

A adaptação desses imóveis para destinação à habitação de interesse social se apresenta como uma possibilidade de provisão de moradia adequada, com oferta de serviços, em área não muito afastada da Lagoa Mundaú, em tese, mas atrativa para a população que outrora foi removida para a parte alta da cidade. Existem experiências exitosas em diversas capitais do país, que comprovam a viabilidade desse tipo de destinação.

Os prédios do INSS, em particular, são destaque em nível nacional por se tratar de um estoque imobiliário caracterizado por sua má gestão, podendo ser utilizado como exemplo claro de bens públicos que não cumprem sua função social. Várias cidades brasileiras registram a existência de imóveis da autarquia sem utilização que, muitas vezes, são objeto de ocupação espontânea ou de ações dos movimentos sociais de luta por moradia, que intencionam demonstrar

a subutilização de imóveis públicos que poderiam ser destinados para a promoção de moradia adequada para a população de baixa renda.

Em relação ao registro de imóveis junto à SPU/AL, o bairro Centro tem registrado 740 imóveis, sendo 27 bens de uso especial e 713 de uso dominial. É o bairro que mais apresenta imóveis de uso especial, como dito anteriormente, por concentrar atividades da administração pública, em todas as suas esferas de gestão.

Destacam-se entre os bens de uso especial 25 salas comerciais, que ocupam onze andares do Edifício Walmap – do 4º ao 13º pavimento e cobertura – localizado no bairro Centro, que em fevereiro de 2020 foram disponibilizados para alienação, por meio de licitação pública.

Neste rol de bens imóveis enquadram-se ainda edificações de valor histórico, como a sede do Ministério da Economia (Figura 41) e do Museu Théo Brandão, vinculado à Universidade Federal de Alagoas (UFAL) (Figura 42).

Figura 41 - Sede do Ministério da Economia, em Maceió/AL

Fonte: Google Street View, 2019, acessado em mar, 2021

Figura 42 - Museu Théo Brandão, situado na Avenida da Paz, em Maceió/AL

Fonte: portal www.ufal.br, acessado em mar, 2021

Referente ao regime de utilização de bens de uso dominial na Macrozona de adensamento controlado, são 713 registros, distribuídos em 408 imóveis aforados e 305 registrados sob inscrição de ocupação. Se observou que os imóveis registrados sob regime de aforamento são prédios verticais, de usos residencial e comercial (Figura 43), situados em terrenos de marinha.

Figura 43 - Edifício Terra Brasilis e Edifício Núbia, localizado na Avenida da Paz, Centro, Maceió/AL

Fonte: portal https://posmodernoalagoas.wordpress.com, 2016 e Google Street View, 2019, acessado em mar, 2021

O Prado e o Trapiche da Barra são bairros com predominância de uso residencial, de ocupação horizontal, com concentração de uso comercial e de serviços. São 223 registros de imóveis, sendo 221 de uso dominial e apenas 2 bens de uso especial. Quanto ao regime de utilização dos bens dominiais, 177 estão sob regime de inscrição de ocupação e 43 sob aforamento.

Tal qual os achados do bairro Centro, a maior parte dos registros de bens dominiais no Prado estão concentradas em dois edifícios verticais residenciais (Figura 44). Quanto ao registro desses imóveis junto à SPU/AL, detectou-se unidades habitacionais aforadas e outras em regime de inscrição de ocupação.

Figura 44 - Edifícios residenciais Maison Chateaubriand e VC-Praia, localizados no Prado, Maceió/AL

Fonte: Google Street View, 2019, acessado em mar, 2021

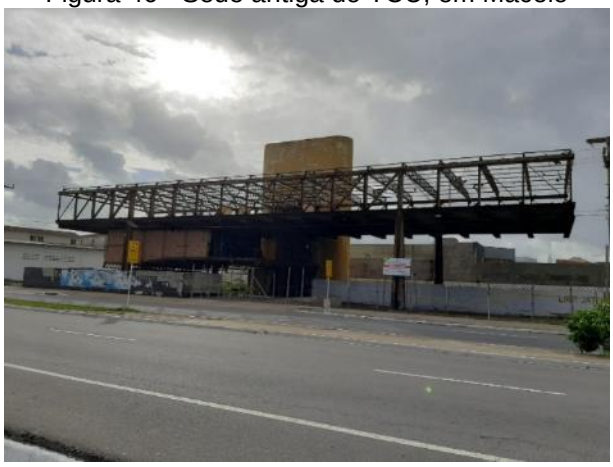
Quanto aos bens de uso especial, estão registrados o prédio da antiga Faculdade de Medicina, que atualmente é ocupado pelo Museu de História Natural da Universidade Federal de Alagoas, na Praça da Faculdade (Figura 45) e o prédio da antiga sede do Tribunal de Contas da União (TCU) (Figura 46), localizado na Avenida Assis Chateaubriand, à beira-mar, construído em estrutura metálica, que se encontra deteriorado pela ação do tempo e da maresia.

Após sua desocupação, levou-se muito tempo até que fosse definida qual seria sua destinação. Atualmente, o imóvel encontra-se disponível para alienação. As tentativas de venda do imóvel, por meio de licitação pública fracassaram. Em razão do valor do imóvel, não houve interessados. A edificação vem se deteriorando, seja pela ação do tempo e pela dificuldade de se dar uma destinação, seja pela burocracia ou pelos custos elevados da operação, ocasionando problemas para a cidade e dano ao erário, deixando de cumprir sua função social.

Figura 45 - Museu de História Natural da UFAL, localizado na Praça da Faculdade, no Prado, em Maceió/AL

Fonte: portal www.ufal.br, acessado em mar, 2021

Figura 46 - Sede antiga do TCU, em Maceió



Fonte: Autora, 2021

A partir de um panorama dos bens imóveis da União catalogados durante a pesquisa, tem-se a percepção de sua importância para as dinâmicas urbanas em Maceió. Os terrenos de marinha se situam na baixada litorânea, cobrindo desde a orla Lagunar, que se inicia em Fernão Velho, até a orla marítima, que se encerra no bairro de Ipioca. São quilômetros de litoral que podem e devem ser utilizados de forma sustentável, com vistas a fazer cumprir sua função social e oferecer melhor qualidade de vida para os maceioenses.

Observou-se que o Plano Diretor que foi elaborado em 2005 não considerou essas áreas como um estoque imobiliário estratégico para melhor gestão do uso e do solo urbano. É possível que esta perspectiva ainda não fosse tão clara, visto que a legislação mais efetiva, que permite a destinação de bens

imóveis da União para execução de projetos urbanos, foi elaborada a partir de 2003. É possível que houvesse pouca informação acerca do tema.

Contudo, decorridos aproximadamente 16 anos, não se registrou nenhuma mudança na visão da administração pública municipal em relação a essas áreas. A região da Lagoa Mundaú, por exemplo, que já havia sofrido intervenções como aterros e canalização de canais para implantação de sistemas viários e habitações na década de 1980, passou por novas e sucessivas ocupações irregulares, assim como por ações planejadas pela própria municipalidade.

Mesmo diante de tantas situações de fragilidade, seja ambiental, social ou ainda, de risco à saúde, como é o caso das áreas próximas à SALGEMA S/A, o poder público adotou diversas medidas que consolidaram esta região, sobretudo aquelas localizadas imediatamente às margens da Lagoa Mundaú, como concentradora de habitação para a população de baixa renda.

7. CONCLUSÃO

A presente investigação teve por objetivo compreender se os bens imóveis das União têm cumprido sua função social, inseridos na dinâmica urbana de Maceió, a luz das diretrizes que foram determinadas pelo Plano Diretor de 2005, construído de forma participativa e democrática, no âmbito de um programa nacional, capitaneado pelo Ministério das Cidades.

Na busca pela compreensão de como se formou este estoque imobiliário, constatou-se que o processo de formação da propriedade pública e privada no Brasil, a partir da publicação da Lei de Terras de 1850, alijou uma parcela significativa da população do acesso à terra, primeiramente no meio rural, concentrando latifúndios sob domínios de poucos, provocando a migração do colono para o interior do país, implantando-se em áreas onde os grandes proprietários de terra não conseguiam cultivar, tamanha a extensão de suas propriedades.

Este processo se repetiu no Brasil urbano, em meados do século XX, quando expulsos do campo e buscando oportunidades num mercado industrial que se instalava, os trabalhadores passam a se fixar nas áreas da cidade que não eram cobiçadas pelos especuladores imobiliários, vivendo mais uma vez às margens das benesses proporcionadas pela pujança das atividades econômicas.

Decorrente desse processo, surgem as primeiras iniciativas de planejamento das cidades, influenciadas pelo debate internacional, que visava a redução e mitigação dos danos causados pela urbanização acelerada, sem, no entanto, propor uma mudança nos padrões de produção e consumo que levaram os principais centros econômicos ao caos social, refletido na concentração de riquezas nas mãos de poucos e na exclusão e pobreza de muitos.

Inicia-se então um debate filosófico sobre o direito à cidade e o papel desta na vida dos cidadãos, que questionava a transformação do espaço urbano em palco para reprodução das relações capitalistas, transformando-o em mercadoria. Essa discussão se difundiu mundo afora e, chegando ao Brasil, assumiu um significado menos filosófico e mais pragmático, traduzindo-se como o acesso aos direitos sociais, que foram positivados com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna instituiu ainda, como princípios fundamentais a busca por garantir o direito a cidades sustentáveis, considerando que o município é a unidade político-administrativa onde se desenvolve a vida em sociedade, utilizando-se como instrumento o Plano diretor - lei municipal de desenvolvimento urbano -, que também tem como missão, fazer cumprir a função social da propriedade.

Na esteira dos novos princípios e instrumentos, são implementadas mudanças jurídicas e administrativas com vistas ao fortalecimento da gestão municipal sobre seu território, notadamente a partir de 2001, quando foi sancionada a lei que estabelece o Estatuto da Cidade que, entre outras inovações, fomenta o debate sobre a importância da utilização do patrimônio imobiliário da União para o atendimento das demandas sociais coletivas, mudando a perspectiva unicamente arrecadatória a que tinha sido submetido este patrimônio ao longo dos anos.

Entre os anos de 2003 e 2010, são implementadas mudanças significativas na gestão do patrimônio imobiliário da União, buscando combater o patrimonialismo presente na gestão pública, possibilitando a destinação de edificações e terrenos de domínio público para execução de políticas de provisão de habitação de interesse social e de regularização fundiária, com o estabelecimento de instrumentos de destinação, como a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia.

Amparada por este referencial teórico e após a análise da formação urbana da cidade, conclui-se que as dinâmicas estabelecidas nos corpos d'águas que circundam seu sítio físico, seja a Lagoa Mundaú, seja o Oceano Atlântico, conformaram o território de Maceió, fazendo com que grande parte de seu núcleo originário ficasse localizado sobre bens dominiais da União: os terrenos de marinha e acrescidos de marinha.

Como não havia uma prática de regramento do uso e da ocupação do espaço urbano da cidade que permitisse uma ocupação racionalizada, Maceió cresceu de forma espontânea, só vindo a ter um Plano Diretor oficialmente aprovado no século XXI, apesar de registrar duas tentativas anteriores de criação de planos de ordenamento territorial. O resultado foram os bolsões de pobreza que se formaram em áreas ambientalmente frágeis como as margens da Lagoa Mundaú e os vales de rios que recortam a parte alta da cidade, conhecidos como

grotas, a degradação do meio ambiente, como o lançamento de resíduos e dejetos em seus cursos d'água, elementos tão comuns nas cidades brasileiras.

Apesar de ser uma lei que visava o desenvolvimento urbano do município, não foi muito eficiente em mudar a realidade dos mais pobres. Os terrenos de marinha e acrescidos de marinha, localizados na Região Administrativa 2, no entorno da Lagoa Mundaú, alvo constante de projetos de reestruturação e requalificação, até os dias atuais, não conseguiu ser transformado em um ambiente salubre, com saneamento básico, livre de problemas como alagamentos, esgoto a céu aberto, despejo irregular de lixo, entre outros, demonstrando a ineficiência das políticas municipais que ofertaram moradia, mas não ofereceram políticas assistenciais complementares, como geração de emprego e renda, saúde e educação.

Por outro lado, os terrenos de marinha situados na orla marítima recebem tratamento diferenciado, dependendo de onde se localizam na baixada litorânea. Na orla litorânea norte, vê-se a valorização imobiliária, proporcionada por melhorias urbanísticas e ambientais constantemente realizadas pela administração municipal. É também nessa região que se concentram as ofertas de hotéis, restaurantes e a orla urbanizada, com equipamentos de ginástica, ciclovia, barracas de praia, entre outros atrativos para moradores e turistas. Ou seja, os investimentos públicos, em áreas da União – praias e terrenos de marinha, proporcionam valorização imobiliária para aqueles que podem acessar edificações de moradia ou comerciais por meio do mercado formal.

Já a orla marítima ao sul sofre com a desvalorização e o descaso. Não há qualidade urbanística e o paisagismo se resume à beleza natural das praias situadas no bairro Centro, Prado e Trapiche da Barra. A presença do emissário submarino e da foz do Riacho Salgadinho também contribuem para essa desvalorização, condição que poderia ser revertida, ainda que demande dedicação dos agentes públicos, com ações públicas de educação ambiental e de tratamento do esgoto sanitário que chega à estação coletora do emissário e na foz do Riacho Salgadinho.

O Plano Diretor Municipal de Maceió não previu ou fez qualquer menção à utilização de imóveis da União para execução de políticas urbanas, nem apresentou dentre suas diretrizes, a necessidade de regularização fundiária em propriedades públicas e privadas, lembrando que a segurança da

posse/propriedade é um dos elementos contributivos para o alcance do direito à moradia adequada e a cidades sustentáveis.

Isto porque o processo de regularização fundiária não deve se restringir à titulação do imóvel, mas abarcar medidas sociais, urbanísticas e ambientais, objetivando agregar parcelamentos irregulares ou assentamentos precários à cidade formal. E Maceió, em 2005, já verificava em seu espaço urbano uma parcela significativa de imóveis com algum tipo de irregularidade fundiária, cenário que perdura até hoje.

Se Maceió se ressente de, em sua gênese, não ter havido o mínimo ordenamento do uso e da ocupação do seu espaço urbano, atualmente, a legislação urbanística existente exclui grande parte da sociedade do acesso à terra urbana e urbanizada. Essa não é uma característica exclusiva de Maceió, mas de parte significativa das cidades do sul global.

Ainda que haja um Plano Diretor vigente e que este preveja a recuperação das áreas de mangue no entorno da Lagoa Mundaú e o adensamento controlado da macrozona, o que se viu desde a sua aprovação, foi a implantação recorrente de conjuntos habitacionais de interesse social em uma área ambiental frágil e degradada, desconsiderando uma análise mais aprofundada da capacidade de suporte do terreno, tanto por parte da municipalidade quanto por parte da SPU/AL, a quem compete zelar pelo cumprimento da função socioambiental da propriedade pública.

Em uma região de belezas naturais, mas de grande fragilidade ambiental e social, considerando as diretrizes impostas pelo Plano Diretor, a região não despertou o interesse do mercado imobiliário privado. Seria essa a motivação do poder público para promover a construção de conjuntos habitacionais de interesse social, utilizando-se dos bens públicos da União, sem, portanto, “incomodar” os grandes latifundiários para que se aplique a função social da propriedade, em outros bairros da cidade? Este é um questionamento surgido durante a investigação que demandará respostas futuras.

Apesar de ter sido objeto de diversas intervenções urbanísticas, muitas delas de grande porte, nenhuma resolveu de forma definitiva a problemática da má qualidade do ambiente construído na RA2 e das condições de vida de seus moradores, acredita-se que este insucesso se deva à descontinuidade das políticas assistenciais, principalmente nas questões referentes à saúde,

educação e criação de emprego e renda. A situação de pobreza e vulnerabilidade social é o que leva essa população a procurar a margem da Lagoa para moradia e sobrevivência (alimentação e renda gerada pela pesca) sendo a inserção no mercado de trabalho, o que pode lhes proporcionar melhores condições de vida e dignidade.

Há ainda a questão das péssimas condições de saneamento. Apesar da construção do dique estrada ter sido justificada pela necessidade de contenção das águas da Lagoa, ainda hoje é possível verificar ruas alagadas em diversos pontos. Esse estado de coisas faz com que esta porção da cidade continue invisibilizada para a maior parte da população maceioense.

Especificamente em relação aos bens imóveis da União, quanto à sua classificação, verificou-se na Região Administrativa 2 a ocorrência tanto de bens dominiais, como os de uso especial, com menor representatividade, caso dos prédios institucionais situados principalmente no bairro Centro.

Estes imóveis se encontram em situação de abandono. Para reversão desse quadro, verifica-se a necessidade de uma legislação complementar que venha responsabilizar o gestor/agente público que não atue com vistas à efetivação da função social da propriedade pública, permitindo que os imóveis se deteriorem ou permaneçam sem destinação. Essa afirmação é corroborada pelo número de imóveis que continuam subutilizados ou vazios.

Em relação aos instrumentos de destinação previstos na legislação federal para democratizar o acesso ao patrimônio imobiliário da União, sobretudo por parte da população de baixa renda, observou-se que os registros imobiliários patrimoniais, que se referem à concessões de uso, feitas a particulares para ocupação de áreas públicas, 60% estão destinados sob Inscrição de Ocupação, instrumento precário, criado para ser transitório, garantindo a posse do ocupante até que se conclua o processo de destinação por instrumento definitivo, caracterizando-se como um vício da própria administração pública federal.

No que se refere ao cadastramento de imóveis localizados em terrenos de marinha, conclui-se que os registros junto à SPU/AL estejam defasados, com impacto tanto na fiscalização e gestão do patrimônio público como na arrecadação, federal e municipal. Atribui-se essa realidade ao reduzido efetivo profissional do órgão em Alagoas, responsável pela gestão dos imóveis na capital e nos demais municípios alagoanos.

Considerando que 20% das taxas patrimoniais arrecadadas são repassados para o município onde estão localizados, o registro dos imóveis e a consequente cobrança de taxas patrimoniais poderiam se caracterizar como mais uma fonte importante de receita municipal para a implementação de política urbanas de melhoria da qualidade de vida da população, demonstrando a necessidade dos gestores municipais atuarem conjuntamente com as Superintendências do Patrimônio da União nos estados, no trabalho de identificação e cadastramento dos imóveis.

A deficiência no número de registros impacta sobre a boa gestão, permitindo a apropriação irregular de bens públicos, assim como na arrecadação de taxas patrimoniais, que não deve ser vista com maus olhos, desde que cobradas daqueles que efetivamente possam pagar, tendo como exemplo os ocupantes que fazem uso comercial do imóvel sobre sua posse.

Traçado o panorama acerca do uso e ocupação dos terrenos de marinha e acrescidos, bens dominiais da União, situados na Região Administrativa 2 e, ainda que não conste do Plano Diretor referências explícitas quanto ao seu uso para execução de políticas urbanas, é patente que estes têm sido utilizados com essa finalidade.

Consideradas as possibilidades de destinação dos bens de uso especial para outras finalidades, há que se ver com bons olhos iniciativas como a do Governo do Estado que pretende utilizar o imóvel localizado do antigo DETRAN, no Pontal da Barra, para a promoção de um polo hoteleiro. Ora, a instalação de uma nova unidade produtiva, que gere emprego e renda pode vir a beneficiar tanto a população daquela região como a cidade como um todo.

De outro modo, deve-se atentar para que o uso do imóvel não enseje o surgimento de mais um espaço de segregação, destinado à população de mais alta renda, que tende a buscar por ambientes com certo grau de exclusividade. Em se confirmando a proposta, deverá ser realizada uma ampla consulta pública para que se alcance o melhor modelo de utilização e exploração desse bem público.

Este foi o maior aprendizado em relação às análises processadas: a função social da propriedade, seja ela pública ou privada, não se restringe à destinação de um determinado imóvel para uso habitacional de interesse social, mas abarca a possibilidade de usos diversificados, que venham proporcionar

melhorias para a vida dos cidadãos no ambiente urbano, seja para instalação de uma unidade produtiva que oferte emprego e, subsidiariamente, recolha taxas patrimoniais em razão do uso de bens públicos; seja para implantação de um equipamento de lazer ou, ainda, pela implantação de habitações, esse, sem dúvida, a destinação de maior e mais relevante impacto.

Em relação à metodologia aplicada, acredita-se que a realização de entrevistas com moradores dos bairros que compõem a Região Administrativa 2 teriam contribuído para trazer à investigação uma perspectiva menos burocrática do que aquelas advindas dos documentos analisados e das consultas realizadas junto aos órgãos públicos. Porém, a aplicação deste método inviabilizou-se em razão da pandemia da Covid-19 e da necessidade de distanciamento social.

Conclui-se que, face às condições urbanísticas da Região Administrativa 2, principalmente em relação aos serviços de infraestrutura, a função social da propriedade pública não está sendo cumprida e que Maceió, assim como todas as capitais brasileiras, ainda tem um longo caminho a trilhar para oferecer aos seus cidadãos o direito à uma cidade sustentável.

Por fim, considera-se ter alcançado os objetivos propostos, tendo como principal resultado a constatação de que, apesar dos bens públicos de domínio da União, terrenos de marinha e acrescidos de marinha, fazerem parte da dinâmica urbana da cidade de Maceió, estes não são reconhecidos ou considerados na legislação específica como instrumentos potenciais de promoção de uma cidade mais sustentável. Apesar de constantemente explorados, não cumprem plenamente sua função social, em razão de serem palcos de diversos problemas de ordem urbanística, jurídica e social.

É necessário que essa perspectiva seja adicionada aos programas e projetos a serem previstos no novo Plano Diretor, que precisa ser revisto de forma urgente, se adequando à realidade de Maceió, uma cidade profundamente modificada decorridos 16 anos da aprovação do Plano Diretor anterior.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, N. C. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 11 – jan./jun. 2008. p. 135-154. Versão Eletrônica. Disponível em http://www.esdc.com.br/publicacoes.htm. Acessado em 16 de junho de 2020.

ALENCAR, A. P. A. A expressão das desigualdades urbanas: análise espacial da distribuição da infra-estrutura na cidade de Maceió, Alagoas / Ana Paula Acioli de Alencar. – Maceió, 2007. 196 f. : il. Mapas, grafs., tabs.

ARAÚJO, A. G. S. de. A Dinâmica da Ocupação na Favela Sururu de Capote: Segregação Socioespacial e Exclusão Social / Andrea Geórgia Souza de Araújo. - 2018. 190 f.: il.
AZEVEDO, M. N. S. de, FREITAS, J. F. B. (2014). O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. URBANA: Revista Eletrônica Do Centro Interdisciplinar De Estudos Sobre a Cidade, 6(1), 758-775.

BALBIM, R. AMANAJÁS, R. Acordos Internacionais e o Direito à Cidade. Notícias do Brasil para a Habitat (p. 267-288) in Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas / editores: André de Mello e Souza, Pedro Miranda. – Brasília: Ipea, 2015. 292 p.: gráfs. color. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

BALBIM, R. KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V.16, N.1, p.189-201, / maio, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189. Acessado em 29 março 2021

BARROS, C; DOS SANTOS, C; MAIA, R; FREITAS.S. O que tapa o Alagadiço? Os impactos do higienismo na qualidade urbana de Maceió/Alagoas (Brasil) a partir das intervenções no riacho Maceió. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). La Plata, Argentina, 2014

BONALDI, Emanuele Fraga Isidoro. Direito à moradia – Diretrizes internacionais sobre o tema. Elaborado em 08/2018. Publicado em 09/2018. Disponível em https://jus.com.br/artigos/68877/direito-a-moradia-diretrizes-internacionais-sobre-o-tema/1. Acessado em 12/08/2019.

BONDUKI, N. A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo / organizado por Nabil Bonduki. - São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. 244 p.

BORGES, J. dos S., LEAL, S. R. O Patrimônio da União como recurso público a serviço do desenvolvimento urbano: Entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora. Anais do I Circuito de Debate Acadêmico. Ipea / Brasília, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

_____. Secretaria de Patrimônio da União. Instrução Normativa nº 04/2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, julho 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acessado em: 12/08/2019.

_____. Lei N° 10.406, de 10de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília. Janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acessado em: 12 de agosto de 2019.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Brasília, julho 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acessado em: 12 de agosto de 2019.

_____. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acessado em 26 de agosto de 2020.

_____. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Disponível em https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.011-de-10-de-junho-de-2020-261279450. Acessado em 26 de agosto de 2020.

_____. Medida Provisória 2.220. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.220%2C%20DE%204%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20de,CNDU%20e%20d%C3%A1%20outras%20providências. Acessado em 07 de outubro de 2020.

_____. Medida Provisória nº 915/ 2019. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv915.htm. Acessado em 07 de outubro de 2020.

_____. Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União. Secretaria do Patrimônio Da União – SPU. Edição Versão nº3. Brasília, 2017

_____. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 - Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2012. 40p.

_____. Ministério das Cidades. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304p.

_____. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 - Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. 56p.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Patrimônio de Todo Brasileiro. Brasília, 2016. 256p

CAMPOS FILHO, C. M. Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. – 2ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992. Coleção Cidade aberta

CARDOSO, P. M. Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária / Patrícia de Menezes Cardoso - 2010. 260 p.: il.. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado) área de concentração Direito Urbanístico, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CARNEIRO, Cláudia Aparecida Maciel. Bens Públicos e Terras Devolutas. Revista Âmbito Jurídico. Nº 135. São Paulo, 2015. Disponível em https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/bens-publicos-e-terrasdevolutas/. Acessado em ago 2020.

CAVALCANTI, D. B. Lutando por um lugar na cidade de Maceió, Brasil. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 30, p. 1-18, 2017 | doi:10.12957/geouerj.2017.28310.

CAVALCANTI, D. B. Fighting for a Place in the City: Social Practices and State Action in Maceió, Brazil/Débora de Barros Cavalcanti. The London School of Economics and Political Science. Department of Geography and Environment. Londres, 2009.

CAVALCANTI, I. P. H. Levada à Margem: A importância do lugar na memória da cidade de Maceió/ Isadora Padilha de Holanda Cavalcante, 2012. 198 f. Orientadora: Odete Dourado Silva

CLEMENTE, J. C. Vazios urbanos e imóveis subutilizados no Centro Histórico tombado da idade de João Pessoa/ Juliana Carvalho Clemente. – João Pessoa, 2012. 130f.: il

COSTA, C. Maceió. 2ª ed. – Serviços Gráficos de Alagoas S/A – SERGASA. Maceió, 1991.

COSTA, V. M. Enfiteuse – Aforamento ou Emprazamento.1ª ed. – São Paulo: IRIB, 2012. 44p

DI PIETRO, M. S. Z. Função Social da Propriedade Pública. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 06, abril/mai/junho, 2006. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br. Acessado em 16 jun 2020.

DUARTE, R. O. Orla Lagunar de Maceió: apropriação e paisagem (1960-2009) / Rubens de Oliveira Duarte, 2010. 190 f.: il., tabs. e grafs. Orientadora: Verônica Robalinho Cavalcanti. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo: Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2010.

DUARTE, M. C. de S. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, Nº. 23, V. 23, ANO 23, P. 9-32

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018.

GERMANI, G. I. Condições históricas e sociais que regulam o acesso à terra no espaço agrário brasileiro. GeoTextos, vol. 2, n. 2, 2006. Guiomar Inez Germani 115-147, disponível em https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/3040/2145, acessado em 05 set 2020.

HIROMOTO, M. H. Análise de três dimensões do Programa Minha Casa Minha Vida: Expansão Urbana, Infraestrutura de Saneamento e Emprego/ Martha Hanae Hiromoto - 2018. 160 f.

HOLSTON, J. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil / James Houston; tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. — 1a ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEFEBVRE. H. O direito à cidade/ Henri Lefebvre; Tradução Rubens Eduardo Frias. – São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, R. C. C. F. Os avanços e limitações da regularização fundiária de interesse social à luz da Lei nº 11.977/2009 A EXPERIÊNCIA DE GOIÂNIA. 2014. 73 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2014.

LIMA, I. F. Maceió a cidade restinga: contribuição ao estudo geomorfológico do litoral alagoano/ Ivan Fernandes Lima. – Maceió: EDUFAL, 1990. 255p.: il.

MACEIÓ. Lei Municipal Nº 5.486 de 30 de dezembro de 2005, institui o plano diretor do município de Maceió, estabelece diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano e dá outras providencias. Maceió, 2005.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SEDET. Plano Municipal de Saneamento Básico. Cartilha do Saneamento Básico: Cidade sustentável, cidade feliz! Maceió, 2016.

_____. Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento – SMHPS. Pré-diagnóstico do Plano Local Habitação de Interesse Social. Maceió, 2012.

_____. (1981a) Plano de Desenvolvimento de Maceió. COMPLAN, vol. I. Maceió,1981.

_____. (1981b) Plano de Desenvolvimento de Maceió. COMPLAN, vol. II. Maceió,1981.

_____. Documento de Informações Básicas – Plano Diretor de Maceió, Produto 5, Volume 2. Maceió, 2005.

MARCUSE, P. Os direitos nas cidades e o direito à cidade? Publicado em "Cidades para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade", Santiago de Chile, 2010, primeira edição.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo Perspectiva., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br. Acessado em 29 de julho de 2020.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento Urbano no Brasil. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos/ Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, E. O nó da terra. Tribuna Livre da Luta de Classes. Revista Piau. Edição 21, junho, 2008. Disponível em https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/, acessado em fev 2021

MARRARA, T. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei nº 13.465 de 2017. Revista de Direito da Cidade. Vol. 11, nº 1 (2019). ISSN 2317-7721 pp. 310-330

MOREIRA, F. A. Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União / Fernanda Accioly Moreira; orientadora Raquel Rolnik. - São Paulo, 2018. 320 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UINDAS. Declaração dos Direitos Humanos, 1948. UNIC/Rio/005, janeiro, 2009. (DPI/876). Disponível em: https://nacoesunidas.org. Acessado em 01 ago 2020.

_____. Nova Agenda Urbana. Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos. Habitat III - Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Quito, 2016.

_____. Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional. 2016

_____. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. Disponível em https://nacoesunidas.org. Acessado em 09 de agosto de 2020.

PATAKI, A. A. Poder de Polícia. Breves considerações sobre o exercício do poder de polícia pela Administração Pública em prol dos interesses da coletividade. Publicado em: 24 maio 2006. Disponível em https://www.direitonet.com.br/artigos.

PEREIRA, F. R. C. A função social da propriedade pública e o Patrimônio da União destinado às Forças Armadas/ Flora Regina Camargos Pereira; orientador Roberto Freitas Filho – Brasília, 2017. 152p.

PEREIRA, F. P. SCHVASBERG, B. Alienação dos imóveis da União: oportunidade desperdiçadas? Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. v. 18, n. 1, Natal, 2019.

PRONI, M. W. FAUSTINO, R. B. Avanços e Limites da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil (2001-2014). Revista Planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 46, 181-215, jan./jun. 2016

RECKZIEGEL, B.W. Regularização Fundiária em Bens Imóveis da União como Instrumento da Política Habitacional em Alagoas/ Bernadete Weber Reckziegel. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário Tiradentes. Curso de Direito. Maceió, 2014.

RODRIGUES, E. PESSINA, L. BARBOSA, B. R. Produção social da moradia: desafios da política de habitação. XI Encontro Nacional de Moradia Popular. Goiânia, 2008, disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/10/ART-03_A-PRODUCAO-SOCIAL-DA-MORADIA-DESAFIOS-DA-POLITICA-DE-HABITACAO.pdf. Acessado em 23 março 2021.

ROLNIK, R. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças/ Raquel Rolnik. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, L. C. OLIVEIRA, L. C. A função social da propriedade imobiliária nas constituições republicanas brasileiras: da estrutura à função. Revista de Direito Brasileira. São Paulo, SP. v. 14, n. 6, p. 109 – 127, maio/ago. 2016

SAULE JÚNIOR, Nelson e Outros. Manual de regularização fundiária em terras da União. Organização de Nelson Saule Junior e Mariana Levy Piza Fontes. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 120 p.

SILVA, R. L. dos S. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, p. 131-144, n. 13, 2017. Disponível em https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37029

SOUZA, M. L de. 6- ed. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos/ Marcelo Lopes de Souza. – 6ª ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558p

SOUZA, M. L de. ABC do desenvolvimento urbano/ Marcelo Lopes de Souza – 2ª ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192p.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. Novos estudos. CEBRAP [online]. 2016, vol.35, n.1, pp.93-109. ISSN 1980-5403. http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201600010005.

TICIANELI, E. Levada de Maceió, o porto da cidade restinga. História de Alagoas (site). Publicado em 16 de maio de 2017. Disponível em: https://www.historiadealagoas.com.br/levada-de-maceio-o-porto-da-cidade-restinga.html.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática / Maria do Carmo L. Bezerra, Tatiana M. S. Chaer (org.). _ Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. 220 p; 23 cm. – (Pesquisa, inovação & ousadia).

ANEXO I – PLANTAS DE IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL VILAS DO MUNDAÚ

QUADRO DOS BLOCOS/APTOs.						
Quadras	m²	TORRE A (bloco-32)	TORRE B (bloco-16)	bloco-32	bloco-16	aptos.
Área 1	12.020,09	9	1	288	16	304
Área 2	11.334,81	8	3	256	48	304
Área 3	20.053,17	13	5	416	80	496
Área 4	9.649,43	8	1	256	16	272
Área 5	16.571,94	12	1	384	16	400
Total	***69.629,44***	***50***	***11***	***1.600***	***176***	***1.776***

Obs.:
Nº aproximado da população para remoção = 1042 famílias

QUADRO DE ÁREAS	
ITEM	m²
Quadras blocos	69.629,44
Equip. esporte / lazer 1	6.932,07
Equip. esporte / lazer 2	6.500,78
Equip. esporte / lazer 3	1.897,32
Equip. esporte / lazer 4	8.797,52
Equipamento Comunitário 1	447,34
Equipamento Comunitário 2	1.568,60
Equipamento Comunitário 3	6.044,71
Equipamento Comunitário 4	2.606,10
Equipamento Comunitário 5	771,96
Comercial 1	1.983,94
Comercial 2	2.428,77
Total	***109.608,55***

Legenda
- **Novas áreas**
- **Nova faixa de rolamento (30,00m)**
- **Novos blocos propostos**
- **Blocos existentes (VILA SÃO PEDRO)**
- **Via existente (Av. Senador Rui Pameira)**
- **Limite de bairro**

PREFEITURA DE MACEIÓ
Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente

GEOPROCESSAMENTO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE

Área Urbana do Município de Maceió

Fonte:
MACEIÓ. **Base Cartográfica Oficial de Maceió** (2000)

ORLA LAGUNAR
VILAS MUNDAÚ

PREFEITO	RUI PALMEIRA	
SECRETARIO	MAC MERRHON LIRA PAES	
	FICHA TÉCNICA :	
RESPONSÁVEL TÉCNICO	TÁCIO RODRIGUES B. OLIVEIRA, Arq. M.Sc.	CREA 7.235 D/AL
ASSESSORIA	GILSILENE SAMPAIO SARAIVA, Assessora Técnica	CAU A89907-0 AL
	VERIMUNDO DE SOUZA ALMEIDA, Coord. Geoproc.	
ESTAGIÁRIOS	CAMILA RIBEIRO MIRANDA	
	FELIPE FRANÇA LAFAIETE	
	MAGDA ARIANA BEZERRA PROCOPIO	

MACEIÓ - AL, Setembro de 2016.

Ficha Catalográfica:
Alagoas. Prefeitura Municipal de Maceió. Maceió-AL, 2009.
200,0 x 200,0 cm. 9°20' - 9°45' S, 41°30' - 41°50' W.

Distribuição: Sempla - Rua do Imperador, 141. Maceió - AL. CEP 57020-050
Tel.: **(0-XX-82) 3315-3711** E-mail: **geoplanejamento@maceio.al.gov.br**
Impresso no Brasil

É proibida a reprodução, por qualquer meio, total ou parcial desta obra, sem a devida autorização dos editores.

DATA:	ESCALA:	PRANCHA:
29/09/2017	1/2.000	01/02

QUADRO DOS BLOCOS/APTOs.						
Quadras	m²	TORRE A (bloco-32)	TORRE B (bloco-16)	bloco-32	bloco-16	aptos.
Área 1	12.020,09	9	1	288	16	304
Área 2	11.334,81	8	3	256	48	304
Área 3	20.053,17	13	5	416	80	496
Área 4	9.649,43	8	1	256	16	272
Área 5	16.571,94	12	1	384	16	400
Total	***69.629,44***	***50***	***11***	***1.600***	***176***	***1.776***

Obs.:
Nº aproximado da população para remoção = 1042 famílias

QUADRO DE ÁREAS	
ITEM	m²
Quadras blocos	69.629,44
Equip. esporte / lazer 1	6.932,07
Equip. esporte / lazer 2	6.500,78
Equip. esporte / lazer 3	1.897,32
Equip. esporte / lazer 4	8.797,52
Equipamento Comunitário 1	447,34
Equipamento Comunitário 2	1.568,60
Equipamento Comunitário 3	6.044,71
Equipamento Comunitário 4	2.606,10
Equipamento Comunitário 5	771,96
Comercial 1	1.983,94
Comercial 2	2.428,77
Total	***109.608,55***

Legenda
- **Novas áreas**
- **Nova faixa de rolamento (30,00m)**
- **Novos blocos propostos**
- **Blocos existentes (VILA SÃO PEDRO)**
- **Via existente (Av. Senador Rui Pameira)**
- **Limite de bairro**

PREFEITURA DE MACEIÓ
Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente

GEOPROCESSAMENTO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE

Área Urbana do Município de Maceió

Fonte:
MACEIÓ. **Base Cartográfica Oficial de Maceió** (2000)

ORLA LAGUNAR
VILAS MUNDAÚ

PREFEITO	RUI PALMEIRA	
SECRETARIO	MAC MERRHON LIRA PAES	
	FICHA TÉCNICA :	
RESPONSÁVEL TÉCNICO	TÁCIO RODRIGUES B. OLIVEIRA, Arq. M.Sc.	CREA 7.235 D/AL
ASSESSORIA	GILSILENE SAMPAIO SARAIVA, Assessora Técnica	CAU A89907-0 AL
	VERIMUNDO DE SOUZA ALMEIDA, Coord. Geoproc.	
ESTAGIÁRIOS	CAMILA RIBEIRO MIRANDA	
	FELIPE FRANÇA LAFAIETE	
	MAGDA ARIANA BEZERRA PROCOPIO	

MACEIÓ - AL, Setembro de 2016.

Ficha Catalográfica:
Alagoas. Prefeitura Municipal de Maceió. Maceió-AL, 2009.
200,0 x 200,0 cm. 9°20' - 9°45' S, 41°30' - 41°50' W.

Distribuição: Sempla - Rua do Imperador, 141. Maceió - AL. CEP 57020-050
Tel.: (0-XX-82) 3315-3711 E-mail: geoplanejamento@maceio.al.gov.br
Impresso no Brasil

É proibida a reprodução, por qualquer meio, total ou parcial desta obra, sem a devida autorização dos editores.

DATA:	ESCALA:	PRANCHA:
29/09/2017	1/2.000	02/02