

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

JOANNA JULIA SILVA

**Quem tem direito à moradia?
Análise das ocupações do complexo de risco Chã da Jaqueira do município de
Maceió**

Maceió
2022

JOANNA JULIA SILVA

**Quem tem direito à moradia?
Análise das ocupações do complexo de risco Chã da Jaqueira do município de
Maceió**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho.

FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:0009813
7484

Assinado de forma digital por FABIO LINS
DE LESSA CARVALHO:00098137484
Dados: 2022.11.20 11:08:57 -03'00'

Maceió
2022

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

S586q Silva, Joanna Julia.
Quem tem direito à moradia? Análise das ocupações do complexo de risco Chã da Jaqueira do município de Maceió / Joanna Julia Silva. – 2022. 69 f. : il. color.

Orientador: Fábio Lins de Lessa Carvalho.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) –
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 63-69.

1. Direito à moradia. 2. Áreas de riscos – Maceió / AL. 3. Ocupações irregulares. I. Título.

CDU: 347.171 (813.5)

À minha mãe, Josefa Cândida da Silva, a quem os pais nunca estimularam o conhecimento, mas, que, na contramão da sua realidade, interrompeu o ciclo nefasto de desencorajamento à educação e propiciou aos seus dois filhos tudo aquilo que não teve, às custas, muitas vezes, do dispêndio do seu raro tempo de lazer, da sua força física e das suas economias. Jamais conseguirei retribuir todo o esforço e amor que me foi e é dado, contudo, tentarei fazê-lo, mesmo assim, todos os dias da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Finalizo a minha jornada na graduação de Direito como quem termina a sua primeira maratona, cansada, mas com o sentimento de dever cumprido.

A caminhada foi árdua, diversos foram os obstáculos enfrentados, especialmente nos dois últimos anos. Todavia, Deus sempre esteve ao meu lado, direcionando os meus passos e me fortalecendo frente a cada dificuldade. Em sua infinita bondade, me presenteou com a melhor irmão que eu poderia ter, Jailson dos Santos Júnior, responsável pela alegria diária e pela esperança de dias melhores.

É necessário agradecer a todos os meus amigos, que sempre estiveram ao meu lado, pela amizade incondicional e pelo apoio demonstrado ao longo de todo o período em que me dediquei a este trabalho.

Especial menção reservo aos meus professores, pois, educar nunca foi tarefa descomplicada, principalmente nos tempos sombrios em que vivemos. Em especial, registro o meu agradecimento ao meu orientador, o Prof. Dr. Fábio Lins, profissional ímpar em que me espelho e espero encontrar como colega de profissão.

Sou grata também ao apoio do meu esposo, visto que o seu incentivo, conselhos e amor foram essenciais nesta jornada.

Por fim, novamente e sempre, agradeço a minha mãe, Josefa Cândida da Silva, por me ensinar o que significa CORAGEM.

DAS UTOPIAS

Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!

Mario Quintana

RESUMO

Reconhecido como direito humano universal pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia foi incorporado à Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, passando a integrar o rol dos Direitos Sociais. Tal direito caracteriza-se por exigir uma prestação positiva por parte do Estado. A indagação de como esta prestação vem sendo executada é o cerne deste trabalho, especificamente no que se refere a comunidade do complexo de risco Chã da Jaqueira (Maceió/AL). A escolha do objeto visou o diálogo da formação urbana da capital alagoana - com enfoque nas zonas propensas a deslizamentos, reconhecidas pelo município como localidades de risco e identificadas como ocupações urbanas irregulares - o estudo do planejamento urbano que envolvem a preservação dessas áreas e as ações realizadas que buscam prevenir e/ou remediar os infortúnios ocasionados pelos períodos chuvosos da capital. Para o estudo da problemática apresentada foram realizadas pesquisas doutrinárias e legislativas objetivando demonstrar como tais questões devem ser resolvidas de acordo com a legislação vigente.

Palavras-chave: Direito à moradia; efetividade; Ocupações irregulares; Áreas de risco; Responsabilidade Civil.

ABSTRACT

Recognized as a universal human right by the Universal Declaration of Human Rights, the right to housing was incorporated into the Federal Constitution of 1988 through Constitutional Amendment No. 26 of 2000, becoming part of the list of Social Rights. This right is characterized by demanding a positive provision by the State, precisely the question of how this provision has been performed is the core of this work, specifically with regard to the community of the Chã da Jaqueira neighborhood (Maceió/AL). The choice of neighborhood aimed at dialogue with the urban formation of the capital of Alagoas - with a focus on areas prone to landslides, recognized by the municipality as risk locations and identified as irregular urban occupations - the study of urban planning that involves the preservation of these areas and the actions carried out that seek to prevent and/or remedy the misfortunes caused by the rainy periods in the capital. For the study of the problem presented, doctrinal and legislative research was carried out with the aim of demonstrating who is responsible and how such issues should be resolved in accordance with current legislation.

Keywords: Right to housing; effectiveness; Irregular occupations; Risk areas;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Maceió - área urbana, área rural e entorno metropolitano.....	16
Figura 2: Vetores de crescimento e expansão da cidade de Maceió.....	19
Figura 3 - Assentamentos Subnormais em Maceió.....	23
Figura 4 - Mapa Geral dos Complexos de Risco de Maceió/AL.....	30
Figura 5 - Mapa de Maceió com destaque para as suas Regiões Administrativas.....	49
Figura 6 - Mapa de Risco dos Complexos Chã da Jaqueira e Mundaú.....	52
Figura 7 - Desabamento de duas casas no Complexo Chã da Jaqueira.....	54
Figura 8 - Registro de lua enlameada em razão de temporal no bairro Chã da Jaqueira.....	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desempenho do IPC de cidades com um Índice Geral parecido ao de Maceió.....	27
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de assentamentos subnormais por município do Estado de Alagoas.....	22
Tabela 2 - Indicadores de Vulnerabilidade das Localidades do Complexo Chã da Jaqueira.....	51

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A CONSTRUÇÃO SÓCIO-GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ E DAS SUAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM ÁREAS DE RISCO.....	15
2.1 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ.....	15
2.2 DA REALIDADE SOCIAL DA CAPITAL ALAGOANA.....	25
2.3 A CONSTRUÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS EM ÁREAS DE RISCO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ.....	28
3 DIREITO À MORADIA.....	34
3.1 DIREITO À MORADIA: CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL DA EXPRESSÃO E DO SEU CONTEÚDO.....	34
3.2 A POSITIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	41
3.3 DOS DIPLOMAS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS SOBRE USO DO SOLO.....	45
4 ANÁLISE DO CASO CONCRETO: O COMPLEXO CHÃ DA JAQUEIRA.....	49
4.1. A CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO ESTUDADO.....	49
4.2 A INADEQUAÇÃO DAS RESIDÊNCIAS ESTABELECIDAS NO COMPLEXO DE RISCO CHÃ DA JAQUEIRA AOS REQUISITOS ESTABELECIDOS PELO COMENTÁRIO GERAL Nº 4 DO CDESC.....	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

Em Maceió os riscos naturais estão associados ao período chuvoso, em razão das áreas de encostas e sua predisposição ao desenvolvimento de erosão e deslizamentos¹. Nesse cenário, o planejamento urbano deve buscar a preservação dessas áreas em ações que visem a fiscalização e formas de prevenir e/ou remediar infortúnios pronunciados.

O município de Maceió, como desdobramento das competências atribuídas pela Carta Magna, elaborou diversos documentos legislativos que possuem como objeto o uso do solo, entre os quais destaca-se o Plano Diretor de 2007, quando buscou-se demarcar e cogitar soluções para as zonas de perigo.

Contudo, após quinze anos da elaboração e aprovação dos documentos, tais áreas encontram-se recheadas de construções irregulares edificadas por indivíduos que, por diversos fatores, não podem residir em local diverso.

Nesse sentido, o objeto deste estudo é o Complexo de risco Chã da Jaqueira, região que compõe a parte alta de Maceió, capital de Alagoas e abrange parte dos bairros de Chã da Jaqueira, Santo Amaro e Jardim Petrópolis. A COMDEC afirma que o complexo possui 36 (trinta e seis) setores de risco, localizados na Grota Santa Helena, Travessa Senhor do Bonfim, Vila Almeida, Grota da Cycosa, Grota Monte Alegre, Grota Santo Amaro e Grota São Luiz. Estes setores contam com um mil, novecentos e noventa e sete edificações e quase oito mil habitantes. Os infortúnios do complexo são causados pelos deslizamentos de terra, além de alagamentos ocasionados pelo período chuvoso².

Definido o objeto, cumpre expor que o direito à moradia foi erigido como um direito humano universal pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948. Entretanto, parte da doutrina acredita que a Declaração não é dotada de força vinculante, configurando-se como mera recomendação aos Estados signatários. É neste panorama que o Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e

¹ COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007, p. 20.

² *Ibidem*, p. 26.

Culturais (PIDESC) é aprovado em 1966, instrumento que dota de força vinculante os preceitos elencados na DUDH.

Ademais, o PIDESC inova ao adotar o termo “moradia adequada”, declarando que o direito à moradia, envolve, para além de uma casa, os apetrechos necessários ao desenvolvimento humano³.

Outra herança do PIDESC é o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), órgão responsável por fiscalizar a atuação dos Estados-partes no desenvolvimento dos objetivos do pacto. Dentre os documentos produzidos pelo Comitê estão os chamados Comentários Gerais que “equivalem, na prática, à sua jurisprudência em relação ao conteúdo do Pacto, e servem como fonte de interpretação autorizada dos artigos do PIDESC, para a aplicação interna pelos poderes públicos estatais”⁴.

O Comentário Geral nº 4, aprovado em 1991, produto de uma observação geral do CDESC, buscou prover conteúdo mínimo para o direito à moradia, abarcando o “direito em viver em segurança, paz e dignidade”, posto a integração do mesmo aos direitos ligados ao âmago do PIDESC. Desta feita, a segurança jurídica da posse; a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; gastos suportáveis; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural foram os parâmetros adotados para validar o núcleo mínimo do direito à moradia adequada⁵.

Nove anos após a aprovação do Comentário Geral nº 4, o direito à moradia é incorporado à Carta Magna brasileira, através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, passando então a integrar o rol de Direitos Fundamentais. Destaca-se que o direito à moradia, ao ser incluído no rol dos direitos sociais, conforme o artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), necessita de

³ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 87.

⁴ MONTEIRO, Vítor De Andrade. **FUNDAMENTALIDADE E EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA**. 2014. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014, p. 46.

⁵ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 97.

prestação positiva do Estado à sua efetividade. Desta forma, a Carta Magna brasileira, em seu art. 23, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para conferir eficácia social à norma.

Não se olvida que a prestação do direito à moradia se inicia com a garantia de ambiente de proteção contra as intempéries do tempo, bem como que possibilite a estocagem de alimentos, o resguardo das crianças, idosos e enfermos, enfim, o desenvolvimento da intimidade que desemboca no direito a morada adequada e digna⁶.

Destarte, morada não é conceito dado a qualquer espaço, mas sim a local salubre, com condições mínimas para o desenvolvimento da vida humana, não se enquadrando, portanto, áreas que, por sua natureza, apresentam-se como zonas propensas a desastres naturais, em razão do descumprimento da premissa da habitabilidade⁷.

Nessa direção, é importante pontuar que a palavra risco representa “possibilidade de perigo, que ameaça as pessoas ou o meio ambiente”. Logo, por dedução, situação de risco é aquela que envolve ameaça a indivíduo e/ou meio ambiente. Diante da sociedade contemporânea, o risco pode ter fundamento tecnológico, genético, científico e natural⁸.

Este projeto limita-se ao estudo do risco natural, ou seja, àquele cujo agente causador é de origem natural, como inundações, deslizamentos, tempestades, entre outros. Entretanto, é importante observar que o risco natural é entrelaçado com atos humanos, responsáveis por ampliar os estrondos da natureza ou mesmo criá-los⁹.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa é gerada a partir do campo empírico social do qual deriva o ambiente teórico, formando-se a partir de análise jurídica.

⁶ BARBOSA, Lucília Goulart Cerqueira Camargo. **A TUTELA DO DIREITO À MORADIA COMO FORMA DE PROMOVER A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA EM FACE DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**. In: Revista Brasileira de Direito Ambiental, São Paulo: Editora Fiuza, volume 32. 2012, p. 118.

⁷ RISCO. In: DICIO, Michaelis On-line. São Paulo: Editora Melhoramentos Ltda, 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/palavra/V4j7A/risco-2/>>. Acesso em: 21 set. de 2021.

⁸ CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. **O TRATAMENTO JURÍDICO DOS DESASTRES URBANO-AMBIENTAIS NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DE RISCO: o caso do Vale do Reginaldo em Maceió/AL**. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p.14.

⁹ *Ibidem*.

Diante de tal cenário, este trabalho pretende estudar a (in)efetividade do direito à moradia, especificamente quanto à prestação positiva na comunidade do Complexo de risco Chã da Jaqueira de Maceió/AL.

2 A CONSTRUÇÃO SÓCIO-GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ E DAS SUAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM ÁREAS DE RISCO.

Este capítulo dedica-se, inicialmente, ao estudo do processo de urbanização da cidade de Maceió, explanando sobre o começo do município como uma vila de pescadores e sua posterior notoriedade como centro comercial.

Para tanto, o texto perpassa pela projeção estadual positiva de Maceió, em razão do destaque da área como centro comercial, fato que fomentou a sua “inchação”, desencadeando a ocupação desenfreada e desorganizada do seu solo a partir da década de 40, graças as diversas “ondas” de imigrantes oriundas principalmente do interior do estado, estas consequências das crises vivenciadas pela indústria sucroalcooleira, principal setor econômico do Estado.

Estabelecida a conexão do processo de urbanização da cidade com a produção econômica dominante, desdobra-se sobre a ausência de preparo da cidade para fornecer emprego e moradia adequada ao contingente de novos moradores, sendo estes renegados aos subempregos e a habitação em locais impróprios.

Como tema associado, o aspecto socioeconômico da cidade é observado, entrelaçando-o com a ocupação de terrenos irregulares pela população de baixa renda.

Como temática própria do estudo, o conceito de área e situações de risco é esclarecido, com o apontamento das regiões suscetíveis a desastres naturais do município.

2.1. PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ.

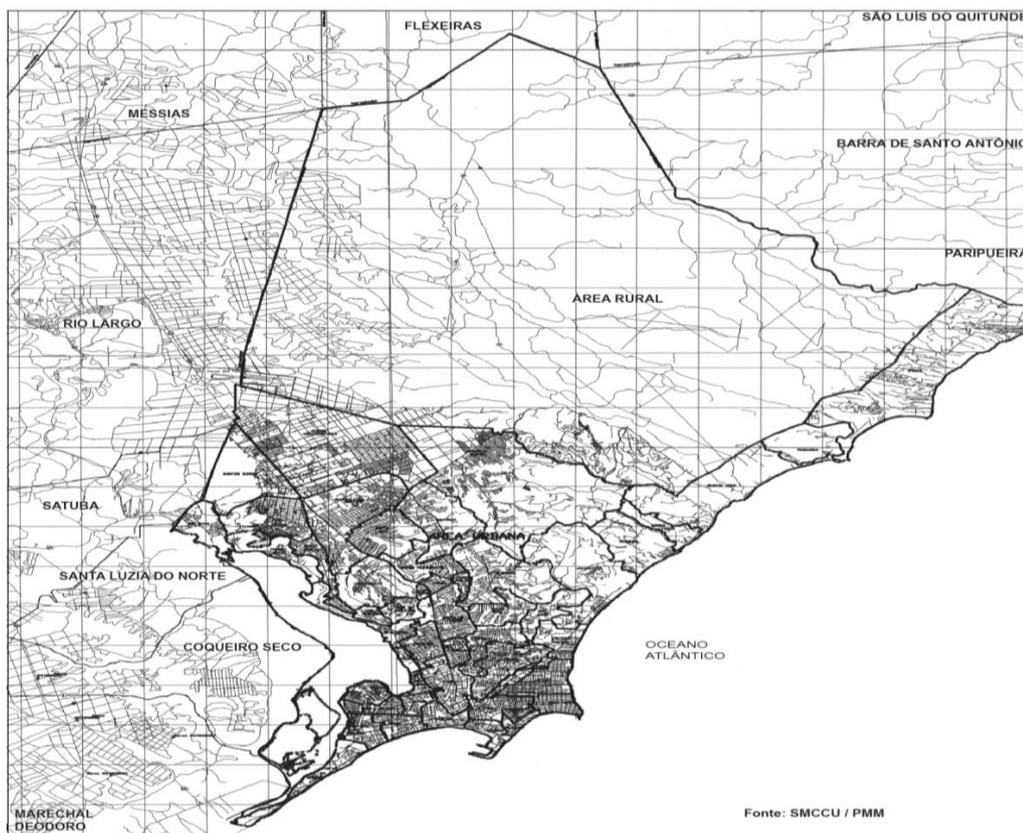
A capital do estado alagoano conta com uma área de 509,320 km², sendo esta limitada pelas cidades de Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte, Marechal Deodoro, Rio Largo, Satuba e a Lagoa Mundaú ao Oeste, com o Oceano Atlântico ao leste e

sul e, por fim, com os municípios de Messias, São Luiz do Quitunde e Paripueira ao norte¹⁰.

Apesar do território extenso, apenas 200 km² (cerca de 39%) da área do município é de ocupação urbana, em razão da presença de manguezais, que a sudoeste auxiliam na formação das ilhas vislumbradas na Lagoa Mundaú e a leste cobrem os estuários dos rios, bem como a existência de diversos riachos, córregos e vales de rios que escoam do Noroeste para o sudeste, além da configuração da zona rural do município ao norte, caracterizada pela presença de diversas plantações de cana-de-açúcar¹¹.

Vejamos a representação gráfica da capital alagoana:

Figura 01: Mapa de Maceió - área urbana, área rural e entorno metropolitano.



Fonte: MACEIÓ. Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005.

¹⁰IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MACEIÓ:** panorama. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama>>. Acesso em: 25 de jun. de 2022.

¹¹MACEIÓ. Secretária Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005, p.20.

Ao interpretar a disposição geográfica da cidade de Maceió, LINS destaca que a “formação geomorfológica funcionou como limitação para a expansão urbana contribuindo para a ocupação do território da baixada litorânea, direcionando-se para os tabuleiros e em seguida em direção ao litoral norte.”¹².

Em contramão das características dos demais municípios alagoanos, a formação geomorfológica da cidade de Maceió impossibilitou o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro em grande parte da sua extensão territorial. No entanto, suas condições físicas naturais permitiram que a região fosse povoada por pescadores no século XVII e, posteriormente, também usada como porto clandestino, visto o esquecimento do território pelos meios de fiscalização da época. Entretanto, a predisposição para o comércio da cidade não permaneceu obscura por longo período, motivo pelo qual a Coroa Portuguesa determinou a fortificação do Porto do Jaraguá, ocupando a área, fortalecendo o comércio e povoando as áreas circunvizinhas¹³.

O destaque comercial fomentou a projeção do povoado de Maceió, estimulando a economia, o crescimento demográfico e estabelecendo a cidade como área de interesse do Estado de Alagoas no início do século XIX¹⁴.

Os primeiros bairros noticiados da cidade foram o Centro, Jaraguá e Levada, posteriormente acompanhados por Bebedouro, Trapiche, Bom Parto, Poço e Mangabeiras, sendo a ocupação da cidade inicialmente determinada pelas características do seu relevo, ocorrendo sem controle ou planejamento¹⁵.

A ocupação desordenada da capital alagoana é iniciada na década de 40, quando Maceió passa a receber indivíduos oriundos do interior do Estado, em sua maioria trabalhadores rurais em busca de oportunidade de emprego. Os novos habitantes abrigam-se em áreas desprezadas pela elite, espaços da cidade

¹²LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. **ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA:** o caso da remoção do complexo de favelas do Dique-Estrada. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 70 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade do, Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 10.

¹³CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 29.

¹⁴MACEIÓ. Secretária Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005, p.20.

¹⁵Ibidem.

caracterizados pelo solo turfoso e alagadiço, especificamente o bairro da Levada, Ponta Grossa e Vergel¹⁶.

A paisagem da capital muda permanentemente na década de 50 com a chegada de nova onda de imigrantes, estes ocupando agora o Vale do Reginaldo, encostas e grotas próximas ao Centro, bem como áreas de preservação ambiental e drenagem natural. Vejamos:

[...] Na década de 1950, a falta de planejamento e a topografia da cidade, somadas ao acelerado processo migratório, deram início à ocupação desordenada do vale do Reginaldo. Os bairros de classes média e alta, que se formaram inicialmente junto à área central, deram continuidade à malha urbana existente e produziram novas centralidades à beira-mar e junto às principais vias de acesso à cidade. **Nas áreas de topografia acidentada, próximas ao centro, recortadas por encostas e grotões, de preservação ambiental e drenagem natural, passaram a abrigar as populações de baixa renda.** Já os bairros localizados na periferia, no limite entre o campo e a cidade, com a forte presença de terras semi-agrícolas e agrícolas entremeadas de atividades urbanas, receberam grande número de conjuntos habitacionais populares que se expandiram sobre encostas e grotões da região¹⁷. (grifos nossos)

Os bairros residenciais, ao revés do século anterior, surgem e são expandidos de acordo com a implantação e melhoria dos eixos viários, avançando para a parte alta e litoral norte da cidade. Todavia, os migrantes camponeses não usufruíram da aparelhagem urbana, sendo alocados nas grotas e encostas¹⁸.

Nesse contexto, importa salientar a concepção de órgãos e programas importantes para a habitação urbana das cidades brasileiras, especificamente os que impactaram no desenvolvimento de Maceió, como a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) no âmbito nacional, ambos concebidos em 1964. Em Alagoas instituições de fomento a construção de moradias populares também são formadas, quais sejam, o Instituto de Pensões e Aposentadoria do Estado de Alagoas (IPASEAL), em 1962, e a Companhia de Habitação Acessível de Alagoas (COHAB-AL), em 1966, sendo estas dotadas da

¹⁶ RESENDE, Solange Enoi Melo de. **O DRAMA DAS GROTTAS: VIOLENCIA E O COTIDIANO NO JACINTINHO**. 2001. 47 f. Dissertação (Graduação) – Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2001, p. 8.

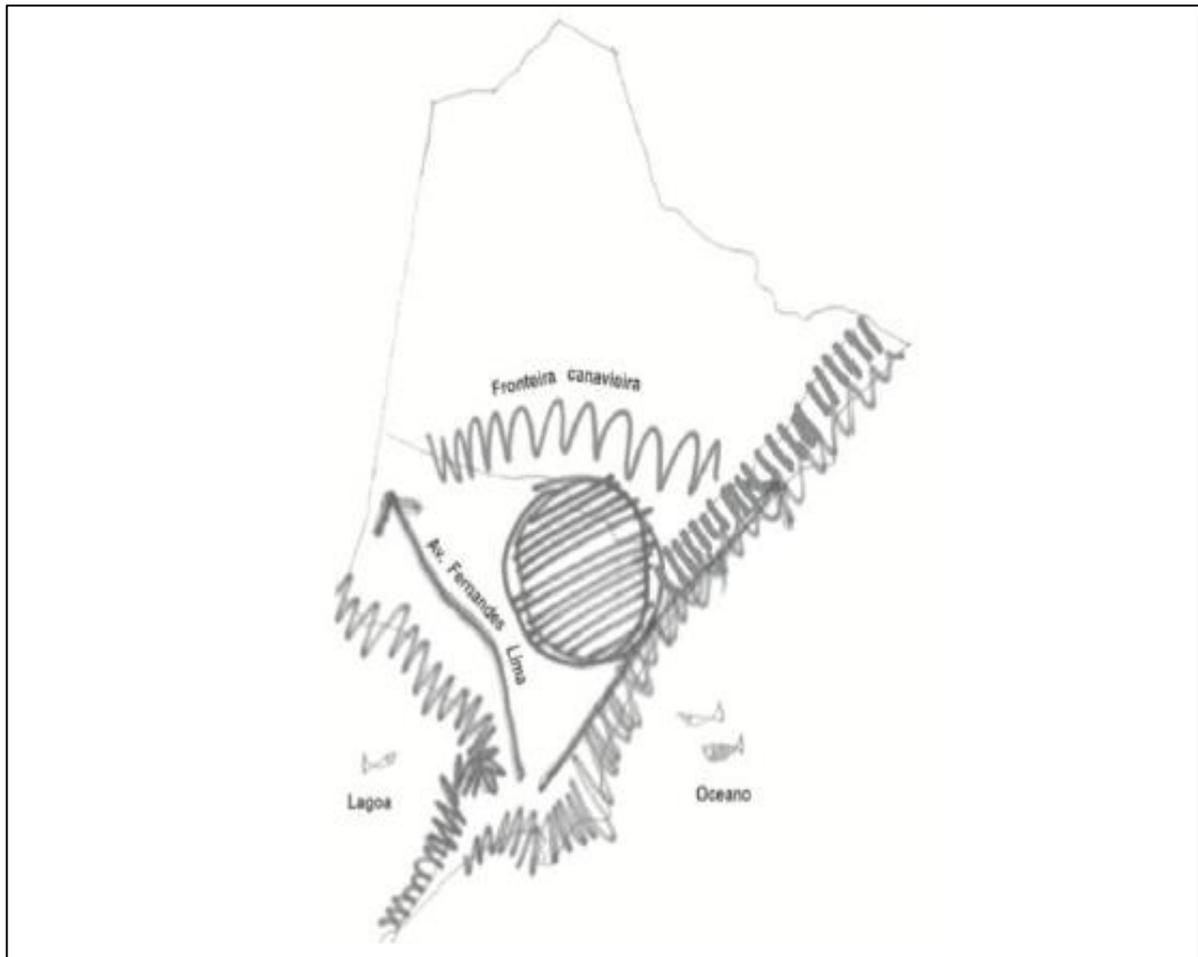
¹⁷MACEIÓ. Secretária Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005, p. 20.

¹⁸ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ**. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 33.

competência para implementar a política nacional de habitação, ligadas diretamente ao BNH. Nessa perspectiva, ao final da década de 70, é vislumbrada a construção de conjuntos habitacionais nos bairros da Cruz das Almas e do Jacintinho¹⁹.

Vejamos a ilustração que aponta a direção do crescimento habitacional da cidade de Maceió entre os anos de 1950 a 1970.

Figura 02: Vetores de crescimento e expansão da cidade de Maceió.



Fonte: CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILAGEM DOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

O processo de inchaço da cidade de Maceió é diretamente relacionado às crises vivenciadas pelo setor sucroalcooleiro no Estado de Alagoas entre as décadas de 40 e 90, sendo a primeira e principal tribulação registrada a empregatícia, em razão

¹⁹MACEIÓ. Secretária Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005, p. 22.

da mecanização da atividade sucroalcooleira, esta impulsionada por diversos programas governamentais de fomento econômico nacional – criação do Instituto do Açúcar e Alcool (IAA)²⁰, créditos facilitados em bancos oficiais e o início das atividades do Programa Nacional do Alcool (Proálcool)²¹²².

A concessão dos mais diversos incentivos, especialmente os promovidos pelo Proálcool, possibilitaram o crescimento do setor sucroalcooleiro no Estado de Alagoas, ao passo que também intensificaram o processo de concentração fundiária, ou seja, favoreceram o aglutinamento de grande parte das terras produtivas do estado nas mãos de um grupo restrito e seletivo, qual seja, os donos das usinas de açúcar²³.

Dessa maneira, a expansão do setor sucroalcooleiro é diretamente relacionada as medidas de incentivo do Estado, motivo pelo qual a década de 80 representou expressiva turbulência para o ramo, em virtude dos cortes de verba e, principalmente, da desaceleração do programa Proálcool efetivados pelo Governo Federal, consequências diretas da inflação alta e da crescente dívida externa²⁴.

Além disso, é também na década de 80 que os produtores de cana-de-açúcar alagoanos se deparam com os reflexos imediatos do terceiro período da globalização²⁵, com a abertura da economia brasileira, ocasionando o aumento da

²⁰ Criado em 1933 pelo Governo Vargas, através do Decreto nº 22.789, o IAA tinha como objetivo a fomentação e regulação dos processos de produção, transporte e comércio da cana-de-açúcar e do álcool, atuando como conselheiro dos entes federados em assuntos relacionados a fixação dos preços de compra e venda para os consumidores e indústrias, como também sugerindo valores e/ou percentuais para impostos, cotas de produção e taxas.

²¹ Programa do governo brasileiro criado em 1975 que impulsionou a indústria do etanol, com incentivos fiscais e facilidades para empréstimos bancários para os produtores nacionais de cana-de-açúcar, buscando diminuir a dependência do país da gasolina, em razão da crise mundial de petróleo que percorreu a década de 70.

²² ALENCAR, Ana Paula Acioli de. **A EXPRESSÃO DAS DESIGUALDADES URBANAS: ANÁLISE ESPACIAL DA DISTRIBUIÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA NA CIDADE DE MACEIÓ, ALAGOAS.** Orientador: Flávio Antonio Miranda de Souza. 2007. 214 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007, p. 72.

²³ SANTOS, André L. da S.; PEREIRA, Eugenia C. G.; ANDRADE, Laise de H. C.. **A EXPANSÃO DA CANA-DE-ACUCAR NO ESPAÇO ALAGOANO E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E IDENTIDADE CULTURAL.** CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, Uberlândia, v. 2, n. 4, p. 19-37, ago. 2007, p. 27

²⁴ ALENCAR, Ana Paula Acioli de. **A EXPRESSÃO DAS DESIGUALDADES URBANAS: ANÁLISE ESPACIAL DA DISTRIBUIÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA NA CIDADE DE MACEIÓ, ALAGOAS.** Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza. 2007. 214 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007, p. 74.

²⁵ “Este processo de inovação, que assumiu contornos mais nítidos a partir do final da II Guerra Mundial, e que se intensificou nos anos 1970-80, permitiu estender as relações sociais, comprimir o tempo e o espaço-território e determinar uma crescente sensação, cada vez mais real, de um mundo que ‘encolheu’ de forma rápida. A globalização constituiu-se, assim, numa ruptura na história da civilização,

competitividade do mercado, bem como a necessidade imediata do aprimoramento tecnológico, sem o amparo outrora fornecido pelo Estado brasileiro²⁶.

É nesse contexto que os indicadores oficiais testemunham aumento de 57,55% da população maceioense entre a década de 70 e 80²⁷, com nova onda de migração em massa do interior do Estado para a Capital, ocasionada pela dispensa coletiva de trabalhadores rurais, bem como a demolição das suas residências pelos usineiros²⁸.

Noutro norte, o fim da década de 80 registra grave crise fiscal a nível nacional, resultando na limitação de financiamentos para habitação ofertados pelo SFH, com a consequente extinção do BNH, sendo repassadas a Caixa Econômica Federal – CEF - as suas competências. Diante deste panorama, a COHAB/AL encontra nova fonte de financiamento para a construção dos seus projetos habitacionais populares, o Ministério de Ação Social, mas com a redução da verba e, conseqüentemente, da atuação do órgão até a década de 90²⁹.

O cenário nacional afeta diretamente o processo de urbanização do município de Maceió, destacando o primeiro Diagnóstico Habitacional de Alagoas, elaborado em 1988, setenta e sete assentamentos informais³⁰³¹ na capital, caracterizados como

marcada pela reconfiguração do espaço social que se expressa na supraterritorialidade dos vários aspectos da vida social, sejam eles políticos, sociais, econômicos ou culturais”. (RAMALHO, Nelson Alves. **PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E PROBLEMAS EMERGENTES: IMPLICAÇÕES PARA O SERVIÇO SOCIAL CONTEMPORÂNEO**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 110, p. 345-368, abr/jun, 2012, p. 348).

²⁶ NASCIMENTO, Rosana do C.; SANTOS, Fernando A. A. **EVOLUÇÃO DA CULTURA DA CANA-DE-ACUCAR NO ESTADO DE ALAGOAS EM RELAÇÃO AS MAIORES PRODUTORES DI BRASIL, 1980/1996**. Estação Científica, Juiz de Fora, ed. 01, p. 01-21, ago. 2005, p. 20.

²⁷ MELO, Tainá Silva. **A LOCALIZAÇÃO DOS POBRES NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS AS MARGENS DA LAGOA MUNDAÚ EM MACEIÓ, ALAGOAS**. Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010, p. 53.

²⁸ MACEIÓ. Secretária Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005, p. 25.

²⁹ Ibidem, p. 24.

³⁰ “Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação”. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **AGLOMERADOS SUBNORMAIS**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 28 de out. de 2022.)

³¹ O conceito de aglomerado subnormal e assentamento precário são sinônimos, segundo operacionalização do IBGE. Diferença que vale o registro é a nomenclatura **slums households**, pois enquanto o IBGE trabalha com *clusters* de no mínimo 51 domicílios à contabilização de assentamentos precários, o termo/medida *slum households* é proposto pela ONU para todo e qualquer domicílio em

favelas e similares, a maioria alocados em bairros próximos ao centro da cidade, quais sejam, Jacintinho, Feitosa e Bebedouro. Em 2001, pesquisa prévia efetuada para fins da elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais, identifica o aumento dessas áreas, registrando o número de cento e trinta e cinco assentamentos informais no município³².

Estudo realizado pelo Governo do Estado de Alagoas assinala que entre os anos de 2001 a 2019 a contabilização de assentamentos informais não diminuiu, pelo contrário, em 2019 a capital alagoana anota 188, número que corresponde a quase oito vezes do evidenciado em todos os demais municípios do Estado³³. Vejamos:

Tabela 1. Número de assentamentos subnormais por município do Estado de Alagoas

ALAGOAS	
Município	Número de assentamentos subnormais
Arapiraca	1
Barra de Santo Antônio	2
Japaratinga	1
Maragogi	2
Marechal Deodoro	4
Murici	1
Novo Lino	1
Paripueira	1
Rio Largo	6
São Luiz do Quitunde	5

que possa ser visualizado: i) falta de acesso a uma fonte de água tratada, ii) falta de acesso a coleta de esgoto; iii) falta de espaço de moradia suficiente – mais que quatro pessoas por dormitório -; iv) alta de uma habitação durável; v) falta de segurança de posse. (ONU-HABITAT. **PROJETO PROSPERIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E INCLUSIVA NO ESTADO DE ALAGOAS**: Uma Iniciativa Integrada. Resultado 1: Conhecimento fortalecido sobre a identificação de oportunidades e potenciais áreas de intervenção e formulação de políticas informadas em áreas estratégicas, utilizando índices apropriados e mecanismos de mensuração para monitoramento e análise situacional. Produto: Relatório Analítico Índice de Prosperidade de Maceió. Maceió: ONUHabitat, 2019, p. 62)

³² LINS, Regina Dulce Barbosa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**: Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maceio_AvaliacaoAL.pdf >. Acesso em: 23 de julho de 2022, p. 5.

³³ SEPLANDE - Secretaria De Estado Do Planejamento E Do Desenvolvimento Econômico. **AGLOMERADOS SUBNORMAIS DE MACEIÓ**. Alagoas Em Dados e Informações, Maceió, 2014.

Satuba	1
Maceió	188

Fonte: SEPLANDE - Secretaria De Estado Do Planejamento E Do Desenvolvimento Econômico. **AGLOMERADOS SUBNORMAIS DE MACEIÓ.** Alagoas Em Dados e Informações, Maceió, 2014.

O registro não causa surpresa, posto que a cidade de Maceió é morada de quase um terço da população do estado, com índice de população urbana em 2007 de 99,2% contra 71,4% do Estado de Alagoas³⁴.

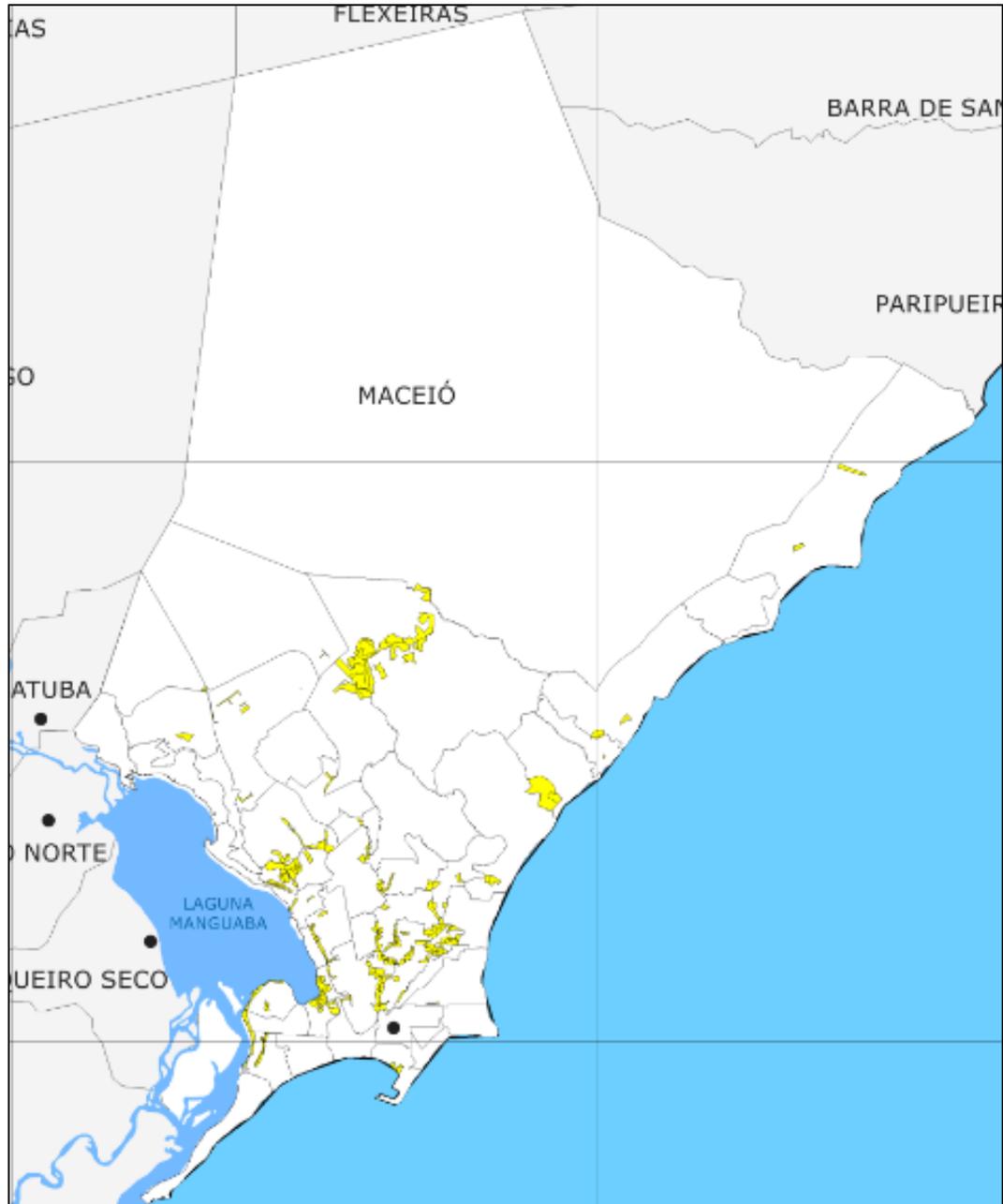
Nesse sentido, a leitura analítica dos dados permite inferir que 12% da população maceioense reside em aglomerados subnormais. Ademais, dos 188 assentamentos precários registrados no município, 100 estão localizados em grotas, regiões que são caracterizadas como fundos de vales que tem como cargo principal a drenagem pluvial das regiões mais elevadas³⁵.

Dessa forma, importa evidenciar a disposição gráfica dos assentamentos informais.

Figura 03: Assentamentos Subnormais em Maceió.

³⁴ Fonte: LINS, Regina Dulce Barbosa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS:** Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maceio_AvaliacaoAL.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2022, p.3.

³⁵ ONU-HABITAT. **PROJETO PROSPERIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E INCLUSIVA NO ESTADO DE ALAGOAS: UMA INICIATIVA INTEGRADA.** Resultado 2: Conhecimentos e capacidades fortalecidas para a melhoria e prevenção de favelas e melhoria das condições de vida dos habitantes das grotas. Produto: Relatório sobre a implementação de melhoramento implementados nas grotas. Maceió: ONUHabitat, 2019, p. 12



Fonte: SEPLANDE. **AGLOMERADOS SUBNORMAIS DE MACEIÓ.** ALAGOAS EM DADOS E INFORMAÇÕES, Maceió, 2014.

Destarte, evidenciado que o crescimento populacional de Maceió é atrelado ao processo de êxodo rural do Estado de Alagoas, agravado pelos períodos de crise do setor sucroalcooleiro. Logo, o estudo do desenvolvimento urbano da capital corresponde ao estudo da economia do estado, especificamente da cadeia produtiva da agroindústria açucareira³⁶.

³⁶ LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. **ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA:** o caso da remoção do complexo de favelas do Dique-Estrada. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 70 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade do, Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 24.

2.2. DA REALIDADE SOCIAL DA CAPITAL ALAGOANA.

Não há conceito universal à palavra pobreza, entretanto, é consenso que esta refere-se à condição de carência que impossibilita o mínimo a um indivíduo, de acordo com os padrões estabelecidos à época e a sociedade de referência³⁷.

No Brasil é considerado pobre indivíduo em núcleo familiar com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ de salário mínimo. A adoção do marco tem como fundamento: i) o multiplicador de 2 aplicado ao valor da cesta alimentar – considerando que as despesas básicas de um indivíduo equivalem ao valor das suas despesas alimentares -, de acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); ii) adoção da média geral correspondente a cesta básica no Brasil pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA –, descrita no documento “Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça”³⁸.

Nesse sentido, está abaixo da linha pobreza pessoa inserida em núcleo familiar com renda *per capita* menor que $\frac{1}{2}$ do salário mínimo.

Apresentados os valores de referência, imperioso destacar que o Estado de Alagoas, em contramão da sua vasta riqueza natural, é marcado por atraso crônico em termos de desenvolvimento social. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) atestou que 62% da população alagoana encontrava-se em situação de pobreza no ano de 2005³⁹. Os reflexos históricos são amargados até os dias atuais, considerando que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) divulgou que Alagoas registrou o terceiro maior índice de pobreza de todo o Brasil, atrás apenas do estado do Amazonas e do Maranhão, atestando que 50,36% da população ainda vive em situação de pobreza⁴⁰.

³⁷ BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A ESTABILIDADE INACEITÁVEL: desigualdade e pobreza no Brasil**. IN.: HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*, p. 21-47, Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 22.

³⁸ ELO, Tainá Silva. **A LOCALIZAÇÃO DOS POBRES NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS AS MARGENS DA LAGOA MUNDAÚ EM MACEIÓ, ALAGOAS**. Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010, p. 25.

³⁹ ALENCAR, Ana Paula Acioli de. **A EXPRESSÃO DAS DESIGUALDADES URBANAS: ANÁLISE ESPACIAL DA DISTRIBUIÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA NA CIDADE DE MACEIÓ, ALAGOAS**. Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza. 2007. 214 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007, p. 72.

⁴⁰ FGV. **MAPA DA NOVA POBREZA**. Rio de Janeiro: FGV SOCIAL, junho de 2022, p. 7.

O município de Maceió não foge do cenário estadual, notadamente por concentrar cerca de 30,65% da população alagoana⁴¹⁴².

Nesse panorama, testemunha a história que a maior parte da população que migrou para a capital do estado entre os anos de 1940 e 2000 sonhava com novas oportunidades de emprego e renda. Entretanto, a cidade não estava preparada para abrigar e garantir trabalho para todos os novos moradores, razão pela qual parcela significativa não conseguiu alocar-se no mercado de trabalho formal, aumentando a população de baixa renda e o contingente de trabalhadores no setor informal⁴³. Dados apresentados pelo IBGE informam que 48,4% da população total do município vivia na informalidade entre os anos de 2000 a 2005⁴⁴.

Apesar do percentual de trabalhadores informais apresentar declínio ao longo dos anos, Maceió exibe a maior taxa de exclusão do mercado formal de trabalho das capitais nordestinas, em análise do período compreendido entre 2000 e 2010 (últimos Censos realizados pelo IBGE). Cumpre ressaltar que além do maior índice, a capital alagoana distancia-se da média das demais capitais regionais do nordeste, em razão de não acompanhar a média geral de derrocada do setor informal, considerando que em 2000 a taxa de informalidade do município superava em 11,3% a média das demais capitais da região e que em 2010 o Censo demonstrou que a cidade reduziu a taxa de trabalhadores do setor informal para 40,6%, no entanto, aumentou para 15,9% a diferença relacionada as demais capitais regionais⁴⁵.

⁴¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **ALAGOAS**: panorama. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/panorama>>. Acesso em: 23 de ago. de 2022.

⁴² IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **ALAGOAS**: panorama. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama>>. Acesso em: 23 de ago. de 2022.

⁴³ O cálculo da taxa de informalidade da população ocupada engloba: i) empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada; ii) empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; iii) empregador sem registro no CNPJ; iv) trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; v) trabalhador familiar auxiliar.

⁴⁴ Fonte: LINS, Regina Dulce Barbosa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**: Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maceio_AvaliacaoAL.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2022, p.4.

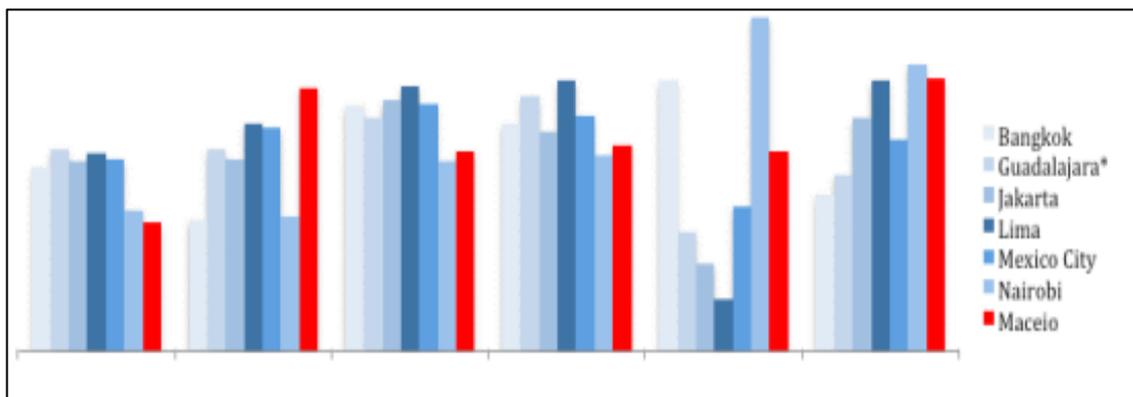
⁴⁵ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ECONOMIA DE MACEIÓ**: diagnóstico e proposta para construção de uma nova realidade. Brasília: Ed. UFAL, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2335/1/Livro_Economica_de_Maceio-diagn%C3%B3stico_e_propostas_para_constru%C3%A7%C3%A3o_de_uma_nova_realidade.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2022.

A informalidade de emprego, renda e moradia desdobra em índices negativos de desenvolvimento humano, afetando a qualidade de vida do pouco mais de um milhão de habitantes da capital alagoana, montante que corresponde a um terço da população do estado.

É nesse contexto que Maceió detém o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e a mais alta taxa de extrema pobreza entre capitais, assim como cerca de 12% da sua população reside em aglomerados subnormais e apenas 44,61% do esgoto do município é tratado⁴⁶.

Ademais, a ONU-Habitat destaca que a capital alagoa apresenta: i) ausência de espaços públicos abertos à população, posto que cerca de 40% moradores não tem espaço público aberto a menos de 400 metros de sua casa; ii) as taxas de mortalidade infantil e expectativa de vida do município está abaixo de outras cidades da América Latina; iii) índice significativo de escolaridade baixa e altas taxas de desocupação da população, especialmente entre jovens; iv) elevado índice de desigualdade de renda e no mercado de trabalho; v) uma das maiores taxas de homicídio para o padrão global da organização. Informações como estas equiparam a capital alagoana a cidades como Bangkok (Capital da Tailândia) e Guadalajara (capital do estado de Jalisco no México) em termos de desenvolvimento social, com fundamento no seu IPC (Índice de Prosperidade das Cidades)⁴⁷⁴⁸. Vejamos:

Gráfico 1. Desempenho do IPC de cidades com um Índice Geral parecido ao de Maceió



⁴⁶ ONU-HABITAT; GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **MAPA RÁPIDO PARTICIPATIVO (MRP) DAS GROTTAS DE MACEIÓ, ALAGOAS**. Maceió: ONUHabitat, 2021, p 10.

⁴⁷ O IPC é descrito como uma abordagem multidisciplinar da prosperidade urbana, com fundamento em seis dimensões, sendo estas, por sua vez, compostas por trinta indicadores.

⁴⁸ ONU-HABITAT; GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **ÍNDICE DE PROSPERIDADE DE MACEIÓ**. Maceió: ONUHabitat, 2019, p 18.

Fonte: ONU-HABITAT; GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **ÍNDICE DE PROSPERIDADE DE MACEIÓ.** Maceió: ONUHabitat, 2019.

Observa-se que a capital alagoana é inserida em um estado de *déficit* de desenvolvimento social, marcado especialmente pela alta densidade demográfica e desigualdade de renda.

O cenário que hoje se visualiza em Maceió é de uma cidade segregada em termos sócio-espaciais, como fruto das relações político-econômicas travadas historicamente no Estado de Alagoas, sobretudo nas últimas décadas. Os escritos sobre o desenvolvimento da capital alagoana focam no comércio, na importância de Maceió para a produção canavieira, sendo raras as referências à população mais pobre, apesar da sua presença e importância na construção da cidade. Assim, deparamo-nos com uma parte da cidade destinada ao turismo e lazer, frequentada pelas classes média e alta, usuária dos espaços com as melhores infraestruturas urbanas. **Contrao-se à área nobre da cidade, têm-se as regiões ocupadas pela população de baixa renda, por pessoas que estão nas grotas e nas encostas, nos bairros afastados do centro urbano, sem acesso a serviços públicos mínimos, como água, energia, saneamento básico, mobilidade, sobrevivendo através da informalidade no mercado de trabalho e de programas assistencialistas do governo federal**⁴⁹. (grifos nossos)

Nesse sentido, as questões sociais refletem as expressões espaciais da cidade, com a expulsão da população pobre dos locais de disputa imobiliária e sua alocação em áreas distantes dos principais centros comerciais e de lazer público e/ou privado⁵⁰.

2.3. A CONSTRUÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS EM ÁREAS DE RISCO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ.

O Ministério das Cidades, em uma tentativa de padronização conceitual, define área de risco como aquela passível de ser impactada por processos induzidos

⁴⁹ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 39.

⁵⁰ ELO, Tainá Silva. **A LOCALIZAÇÃO DOS POBRES NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS AS MARGENS DA LAGOA MUNDAÚ EM MACEIÓ, ALAGOAS.** Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010, p. 29.

ou naturais que causem efeito adverso⁵¹. Para compreender o conceito é necessário anotar o significado das seguintes palavras:

Evento: fenômeno com características, dimensões e localização geográfica registrada no tempo.

Perigo (hazard): condição com potencial para causar uma consequência desagradável.

Vulnerabilidade: grau de perda para um dado elemento ou grupo dentro de uma área afetada por um processo.

Risco: probabilidade de ocorrer um efeito adverso de um processo sobre um elemento. Relação entre perigo e vulnerabilidade, pressupondo sempre a perda⁵².

O risco, dentro desse panorama, pode ser compreendido como “a possibilidade de perigo, que ameaça as pessoas ou o meio ambiente”⁵³. Logo, por dedução, situação de risco é aquela que envolve ameaça a indivíduo e/ou meio ambiente. Diante da sociedade contemporânea, o risco pode ter fundamento tecnológico, genético, científico ou natural⁵⁴.

Compreende-se risco natural como aquele cujo agente causador é de origem orgânica, como inundações, deslizamentos, tempestades, entre outros. Entretanto, é necessário entender que o risco natural não desabona em inação do homem, pelo contrário, os atos humanos são responsáveis por ampliar ou mesmo iniciar os estrondos da natureza⁵⁵, especialmente quando estudamos desastres em ocupações irregulares em área de risco.

Em Maceió os riscos naturais estão associados ao período chuvoso, em razão das áreas de encostas e sua predisposição ao desenvolvimento de erosão e deslizamentos⁵⁶. Outrossim, nota-se que a maior parte dos assentamentos

⁵¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **CAPACITAÇÃO EM MAPEAMENTO E GERENCIAMENTO DE RISCO**. Data completa 2009. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/mapeamento/mapeamento-grafica.pdf>> Acesso em: 03 de nov. 2022.

⁵² Ibidem.

⁵³ RISCO. In: DICIO, Michaelis On-line. São Paulo: Editora Melhoramentos Ltda, 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/palavra/V4j7A/risco-2/>>. Acesso em: 21 set. de 2021.

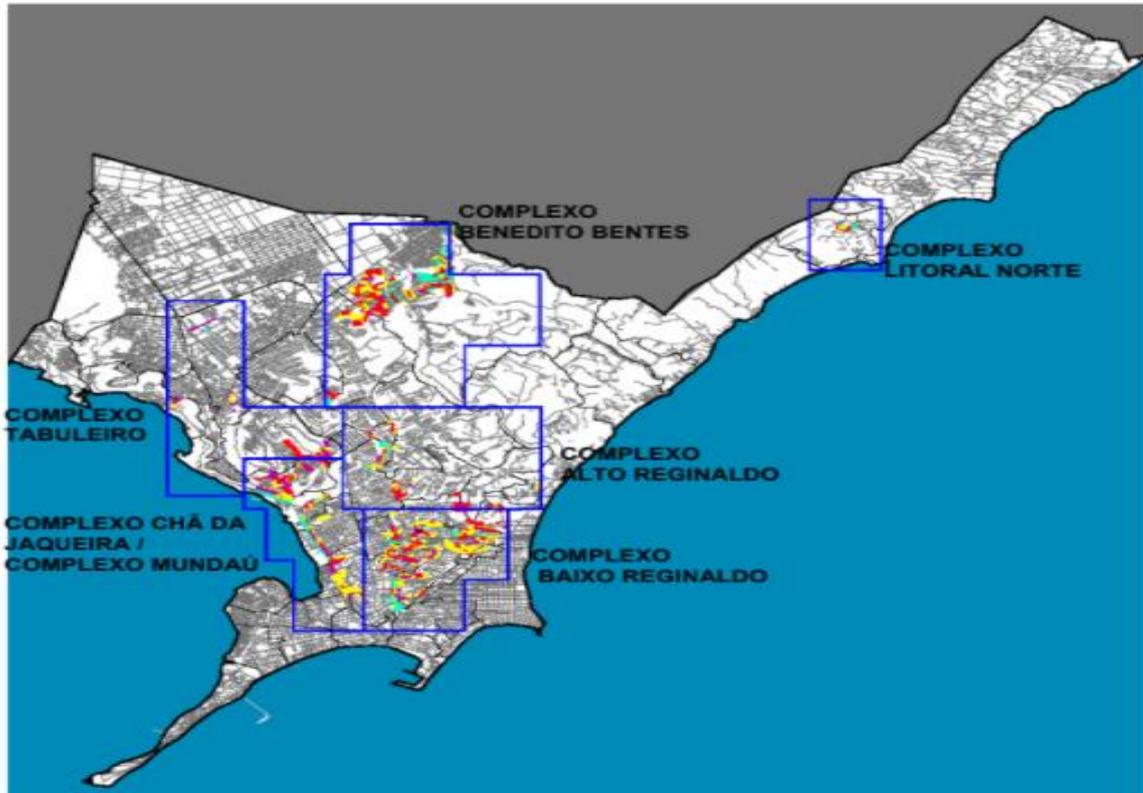
⁵⁴ CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. **O TRATAMENTO JURÍDICO DOS DESASTRES URBANO AMBIENTAIS NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DE RISCO: o caso do Vale do Reginaldo em Maceió/AL**. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 14.

⁵⁵ CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. **O TRATAMENTO JURÍDICO DOS DESASTRES URBANO AMBIENTAIS NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DE RISCO: o caso do Vale do Reginaldo em Maceió/AL**. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 27

⁵⁶ COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007, p. 20.

subnormais da capital estão localizados justamente em áreas sensíveis a desastres orgânicos, quais sejam, as margens da Lagoa Mundaú, as grotas e encostas⁵⁷.

Figura 04: Mapa Geral dos Complexos de Risco de Maceió/AL.



Fonte: COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007.

Conforme estudado, a maior parte dos moradores das áreas de risco da capital alagoana são provenientes do interior do estado, migrantes atraídos pelo desenvolvimento urbano, fugindo da animosidade do seu local de origem – fome, doença e, principalmente, desemprego⁵⁸.

Segundo dados da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), cerca de 54% das casas construídas nesses assentamentos precários constituem-se como morada própria do seu residente, no entanto, inexistente comprovação formal da posse do terreno e da casa, fato diretamente relacionado à ilegalidade da ocupação

⁵⁷ Fonte: LINS, Regina Dulce Barbosa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS:** Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maceio_AvaliacaoAL.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2022, p. 5.

⁵⁸ RESENDE, Solange Enoi Melo de. **O DRAMA DAS GROTAS: VIOLÊNCIA E O COTIDIANO NO JACINTINHO.** 2001. 47 f. Dissertação (Graduação) – Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2001, p. 10.

desses espaços. Ademais, a coordenadoria também registra: i) os moradores residem, em média, há mais de vinte anos nesses espaços; ii) a maior parte das residências, cerca de 44%, possui núcleo familiar composto por mais de quatro indivíduos; iii) os setores de risco alto e muito alto enfrentam problemas sérios de mobilidade, afetando, sobretudo, crianças, idosos e deficientes; iv) 44% dos habitantes desses assentamentos relatam que não tem para onde ir em caso de desastre, outros 15% afirmam que não sairão das suas casas mesmo em caso de emergência; v) são regiões marcadas pelo alto índice de violência⁵⁹.

Em síntese, os assentamentos subnormais estão localizados no município de Maceió em áreas de desinteresse comercial, caracterizadas pelas encostas, territórios baixos e alagadiços, “grotões” e áreas de preservação ambiental. As casas construídas nesses espaços são precárias, carentes de infraestrutura, especialmente de saneamento, com mobilidade reduzida, marcadas pelo abandono do poder público, situação que intensifica a exclusão social dessas famílias, bem como dificulta a organização da malha urbana do município⁶⁰.

Nesse cenário, o planejamento urbano deve buscar a preservação dessas áreas em ações que visem a fiscalização e a prevenção dos infortúnios pronunciados.

O município de Maceió, como desdobramento das competências atribuídas pela Carta Magna, elaborou diversos documentos legislativos que possuem como objetivo regular o uso do solo, entre os quais destaca-se o Plano Diretor de 2007, quando buscou-se demarcar e cogitar soluções para as zonas de perigo, conforme observa-se do Plano Municipal de Redução de Risco (relatório parcial) exposto no ano de 2007.

A Lei Municipal nº 5486 de 2005, Plano Diretor do Município de Maceió, estabeleceu diretrizes gerais e políticas de desenvolvimento urbano. O texto normativo dispõe especificamente sobre a promoção da habitação de interesse social com foco nos cidadãos em situação de risco. Vejamos:

Seção II
DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
Art. 96. **Compete ao Município de Maceió promover a habitação de interesse social.**

⁵⁹ COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007, p. 12-18.

⁶⁰ MACEIÓ. Secretária Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005, p. 25.

§ 1º Habitação de interesse social é a habitação para os segmentos da população em situação de maior vulnerabilidade social, abrangendo:

I – famílias em situação de miséria absoluta, residentes em assentamentos precários, em unidades sujeitas à desocupação ou sem condições de habitabilidade, incapazes de arcar com quaisquer ônus financeiros com a moradia;

II – famílias cujas capacidades aquisitivas possibilitam arcar com um dispêndio irregular e insuficiente com a moradia, que sem subsídios permite residência apenas em assentamentos precários;

III – famílias residentes ou não em assentamentos precários cujas capacidades aquisitivas possibilitam arcar com um dispêndio regular com a moradia, por meio de financiamentos especiais, menos onerosos que os praticados no setor privado.

§ 2º. **Considera-se assentamento precário a ocupação urbana que possui pelo menos uma das seguintes características:**

I – **irregularidade urbanística e dominial**, em decorrência da ausência ou insuficiência de infraestrutura urbana e de equipamentos urbanos e comunitários, assim como ausência de título em nome do possuidor correspondente ao imóvel;

II – **insalubridade**, por falta de saneamento básico ou em regiões com alto nível de poluição química;

III – inadequação da moradia, pela execução com materiais construtivos ou com área de construção abaixo de padrões mínimos de habitabilidade;

IV – **situação de risco, em decorrência das moradias estarem:**

- a) **sujeitas a deslizamento, em encostas ou grotas de alta declividade;**
- b) **sujeitas a enchentes, na beira da lagoa Mundaú, rios, riachos e canais ou em fundos de vale e linhas de drenagem natural;**
- c) **em terrenos turfosos impróprios para construção;**
- d) sob as redes de alta tensão;
- e) nas faixas de domínio da rede ferroviária;
- f) **sobre canais e galerias de águas pluviais;**
- g) junto ao local de destino final de resíduos sólidos. (grifos nosso)

No entanto, o Plano Diretor não estabeleceu metas, prazos, sanções ou qualquer mecanismo que dote de efetiva eficácia “as diretrizes” descritas, resultando em norma de “observação obrigatória”, mas que não tem o poder de alterar qualquer agenda do poder executivo.

Ressalta-se que em 2016 estudo da Fundação João Pinheiro apontava que o índice maceioense de *deficit* habitacional por situação do domicílio era de 11,3%, o que correspondia a necessidade de construção de 47.437 novas moradas⁶¹.

Nesse panorama, os últimos dez anos até relatam aumento das ações direcionadas a redução do *déficit* habitacional do município, sendo vislumbrados na última década a construção de conjuntos habitacionais populares na parte alta da capital, por meio de parcerias e transferências de recursos do Governo Federal. A concessão desses apartamentos e casas populares vem priorizando indivíduos

⁶¹ Fundação João Pinheiro. **DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 15.

residentes em área de risco, especialmente os alocados no complexo da Lagoa Mundaú⁶²⁶³.

Entretanto, a principal forma de prevenção a desastres escolhida por Maceió continua sendo a aplicação de lonas de contenção em áreas de risco⁶⁴. Apesar desse esforço, anualmente a capital depara-se com reportagens que narram a retirada forçada de famílias de suas casas em decorrência de sinistros ou de risco iminente⁶⁵, sendo esses indivíduos direcionados à casa de parentes, amigos, abrigos de acolhimento ou aluguel social⁶⁶.

Em 2022 a Defesa Civil monitorou mais de 500 áreas de risco no período da quadra chuvosa do município. Apesar da aplicação de lonas de contenção, em junho de 2022 a capital alagoana afligiu-se com cerca de treze mil famílias afetadas de alguma forma com as fortes chuvas, bem como mais de trezentas famílias tiveram que deixar suas casas em decorrência de deslizamentos e inundações⁶⁷.

⁶² Em Maceió (AL), Governo Federal entrega 480 moradias a famílias de baixa renda. **CORREIO DOS MUNICÍPIOS ECONOMIA**, 2022. Disponível em: <<https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2022/02/em-maceio-al-governo-federal-entrega-480-moradias-familias-de-baixa-renda/>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

⁶³ LIMEIRA, Sthefane; RODRIGUES, Niviane. Prefeito JHC entrega chaves de 960 apartamentos e garante moradia para famílias afetadas pelas chuvas. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, Maceió. 04, julho de 2022. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/prefeito-jhc-entrega-chaves-de-960-apartamentos-e-garante-moradia-para-familias-afetadas-pelas-chuvas>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

⁶⁴ Defesa Civil de Maceió implanta lonas em áreas de risco de deslizamento. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, 2021. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/defesa-civil-de-maceio-implanta-lonas-em-areas-de-risco-de-deslizamento>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

Defesa Civil aplica lonas de contenção em áreas de risco do Benedito Bentes. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, 2021. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/defesa-civil-aplica-lonas-de-contencao-em-areas-de-risco-do-benedito-bentes>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

LIMEIRA, Marcelle. Defesa Civil de Maceió continua em alerta, atende ocorrências e reforça contato nas áreas de risco. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, Maceió. 16, junho de 2022. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/defesacivil/defesa-civil-de-maceio-continua-em-alerta-atende-ocorrencias-e-reforca-contato-nas-areas-de-risco>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

⁶⁵ Previne de Maceió: em dois dias, Defesa Civil cadastra mais de 80 famílias nas áreas de risco. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, 2021. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/smg/previne-de-maceio-em-dois-dias-defesa-civil-cadastra-mais-de-80-familias-nas-areas-de-risco>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

⁶⁶ HONORATO, Maylson. DEFESA CIVIL DE MACEIÓ MONITORA 500 ÁREAS DE RISCO NO MUNICÍPIO. **GAZETA DE ALAGOAS**, Maceió. 9, junho de 2022. Disponível em: <<https://d.gazetadealagoas.com.br/cidades/355853/defesa-civil-de-maceio-monitora-500-areas-de-risco-no-municipio>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

⁶⁷ LIMEIRA, Sthefane; RODRIGUES, Niviane. Prefeito JHC confere funcionamento de abrigo para acolher famílias desabrigadas. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, Maceió. 26, maio de 2022. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/prefeito-jhc-confere-funcionamento-de-abrigo-para-acolher-familias-desabrigadas>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

3 DIREITO À MORADIA.

Os primeiros apontamentos deste trabalho narram o processo da ocupação desorganizada e desenfreada do solo do município de Maceió entre os anos de 1940 a 2000, bem como a sua ligação com o setor econômico do Estado de Alagoas. Não se olvidou da análise sociológica dos fatores.

Neste ponto, é explanado a construção conceitual do termo “moradia adequada”, através da análise dos principais documentos internacionais, com o debate do desdobrar destes no ordenamento jurídico interno brasileiro.

Posteriormente, é apresentado os fundamentos do direito à habitação na legislação constitucional e inconstitucional brasileira, com destaque à Emenda Constitucional nº 26 de 2004, quando há o reconhecimento expresso do Direito à Moradia como direito fundamental da vertente social.

Por fim, desdobra-se o texto sobre os principais documentos com conteúdo urbanísticos produzidos e publicados pelo Município de Maceió, revelando especial apuro na análise do Plano Diretor da cidade.

3.1. A CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL DA EXPRESSÃO E DO SEU CONTEÚDO.

O direito à moradia foi erigido como um direito humano universal pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁶⁸, adotada e proclamada pela Resolução da Assembleia Geral 217-A, de dezembro de 1948, fruto dos trabalhos iniciais das Organizações das Nações Unidas (ONU).

O documento preceitua em seu art. 25:

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda

⁶⁸ “Este documento internacional consistiu em um verdadeiro marco no reconhecimento da universalidade e da inerência dos direitos humanos, dispondo que a simples condição humana já é o suficiente para a titularidade desses direitos essenciais”. (MONTEIRO, Vitor. **DIREITO À MORADIA ADEQUADA**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 37).

quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade⁶⁹. (grifos nossos)

Embora a DUDH seja caracterizada como uma Resolução, e não um Tratado Internacional, parte da doutrina defende a sua natureza jurídica vinculante. Segundo esta corrente, o documento traduz o conteúdo dos “direitos humanos” proclamados pela Carta das Nações Unidas de 1941, do mesmo modo que sua transformação em princípio geral do Direito Internacional⁷⁰.

Em relação ao Direito à Moradia, a Declaração o introduz de forma genérica, garantindo que é um direito de todos, mas não discorre sobre o seu conteúdo, conseqüentemente, inexistem balizas a serem observadas à sua efetivação⁷¹.

É neste panorama que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) são erigidos, ambos em 1966, visando dotar de força vinculante os preceitos elencados na DUDH⁷².

Os direitos elencados no PIDCP e no PIDESC são obrigações legais contraídas pelos países signatários, razão pela qual podem ser submetidos a processos de fiscalização e juridicização, tendo potencial para resultar, inclusive, na responsabilização internacional dos Estados-membros que os descumpram⁷³.

O PIDCP, incorporado ao ordenamento jurídico interno por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, visando a defesa dos direitos individuais⁷⁴, declara que

⁶⁹ ONU, Declaração dos Direitos Humanos. In: ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

⁷⁰ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 85.

⁷¹ MONTEIRO, Vítor. **DIREITO À MORADIA ADEQUADA**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 38.

⁷² LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. **A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**: O caso da remoção do complexo de favelas do Dique-estrada. In: Acesso à moradia e a Exclusão Social. Maceió AL: EDUFAL, 2018, p. 3.

⁷³ LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. **ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**: o caso da remoção do complexo de favelas do Dique-Estrada. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 70 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade do, Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 29.

⁷⁴ FORTUNATO

todas as pessoas têm o direito de usufruir da sua vida privada, vedando qualquer espécie de interferência ilegal ou arbitrária. Veja-se:

ARTIGO 17

1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.
2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas⁷⁵.

O PIDESC, adotado pela Resolução nº 2.200-A da ONU e incorporado ao sistema jurídico brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, consagra direitos positivos, ou seja, direitos que impõem ao Estado o dever de agir.

Quanto ao direito à moradia, o PIDESC avança no seu reconhecimento, inovando ao adotar o termo “moradia adequada”, declarando que este direito, envolve, para além de uma casa, os recursos necessários ao desenvolvimento humano⁷⁶. Vejamos o texto do seu art. 11:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. **Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento⁷⁷. (grifos nossos)

Herança importante é o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), órgão responsável por fiscalizar a atuação dos Estados-partes no desenvolvimento dos objetivos do pacto. Dentre os documentos produzidos pelo Comitê estão os chamados Comentários Gerais que “equivalem, na prática, à sua jurisprudência em relação ao conteúdo do Pacto, e servem como fonte de

, Bruna; SCHONARDIE, Elenise Felzke. **OCUPAÇÕES IRREGULARES: Conflitos Entre o Direito à Moradia e a Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais**. In: Direito em Debate, Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUÍ, nº 44, p. 187-204, jul-dez. 2015, p. 189.

⁷⁵ BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 13 nov. 2022.

⁷⁶ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ**. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 87.

⁷⁷ BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 13 nov. 2022.

interpretação autorizada dos artigos do PIDESC, para a aplicação interna pelos poderes públicos estatais”⁷⁸.

O Comentário Geral nº 4, aprovado em 1991, produto de uma observação geral do CDESC, buscou prover conteúdo mínimo para o direito à moradia, abrangendo o “direito em viver em segurança, paz e dignidade”, posto a integração do mesmo aos direitos ligados ao âmago do PIDESC⁷⁹. Veja-se o conteúdo do item 8:

8. Assim, **a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação**, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir “habitação adequada”, pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, **o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular**. Eles incluem os seguintes:

a. **Segurança jurídica da posse**. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. **Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças**. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura**. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. **Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência**.

c. **Custo acessível**. **Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas**. Passos deveriam ser tomados pelos Estados partes para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tão como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais

⁷⁸ MONTEIRO, Vítor De Andrade. **FUNDAMENTALIDADE E EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA**. 2014. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014, p. 46.

⁷⁹ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ**. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 97.

fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. **Habitabilidade.** A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. **A segurança física dos ocupantes deve ser garantida.** O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparado pela OMS, que vê a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

e. **Acessibilidade. Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas.** A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável para recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados-partes, aumentando o acesso à terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso para o terreno como um direito reconhecido.

f. **Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais.** Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g. **Adequação cultural. A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação.** Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas. (grifos nossos)⁸⁰

CAVALCANTE enfatiza que é o conjunto indissociável desses elementos que formam o núcleo mínimo do “direito à moradia adequada”, configurando diretrizes para serem seguidas pelos Estados membros na organização e implantação de políticas públicas que garantam dignidade de vida à população mais carente⁸¹.

⁸⁰ ONU. **COMENTÁRIO GERAL Nº 4.** In: COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

⁸¹ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora:

Noutro norte, também merece destaque o Comentário Geral nº 7 do CDESC, ocasião em que foram definidas garantias contra os despejos forçados. A expressão despejo forçado é compreendida como “ato de forçar pessoas, famílias ou comunidades a se retirar das terras que ocupam, de forma permanente ou provisória, sem lhes oferecer os meios apropriados de proteção legal, ou até mesmo impedir o acesso a essa proteção”⁸².

Nesse sentido, a Observação Geral nº 7 recomenda a implantação de mecanismos legais pelos países signatários que assegurem: i) prévia consulta a população afetada pela ação; ii) o direito de defesa e assistência jurídica gratuita; iii) repasse de toda situação que envolve o despejo, com o detalhamento da destinação futura; iv) concessão de prazo razoável à realocação dos indivíduos; v) que todo o procedimento seja acompanhado por autoridades do governo, para registrar qualquer excesso da força policial; vi) identificação dos funcionários que executarão o despejo; e vi) vedação a realização de ações de despejo no período noturno ou diante da ameaça temporais⁸³.

O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (Un-Habit) é estabelecido em 1978 e, refletindo as diretrizes da Carta das Nações Unidas, passa a promover encontros com a finalidade de debater os problemas urbanos⁸⁴.

As reuniões do programa em 1976 e 1996 produziram importantes documentos relacionados ao Direito à moradia, quais sejam: a Declaração de Vancouver e a Agenda Habitat, respectivamente. A primeira, preocupada com os desdobramentos da crescente onda de ocupação dos espaços urbanos e entendendo que este fenômeno deriva da ausência de infraestrutura nas comunidades rurais, recomenda a distribuição equitativa dos recursos⁸⁵.

Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 100.

⁸² MONTEIRO, Vitor. **DIREITO À MORADIA ADEQUADA**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 58.

⁸³ LINS JÚNIOR, G. S. **DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA EM ÁREAS URBANAS**: desafio da efetividade no Estado Constitucional de Direito. Olhares Plurais, v. 1, p. 42-64, 2017, p. 49.

⁸⁴ MONTEIRO, Vitor. **DIREITO À MORADIA ADEQUADA**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 46.

⁸⁵ D'AMBROSIO, Daniela. **O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA**. Orientador: Nelson Saule Júnior. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 14-17.

Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 23.

A segunda reunião, realizada em Istambul, resulta na criação da Agenda Habitat, ocasião em que se define o conceito de moradia adequada. Veja-se:

60. Habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir **privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível.** A adequação deve ser determinada juntamente com as pessoas interessadas, considerando-se a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação varia frequentemente de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores específicos relacionados a gênero e idade, como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados nesse contexto⁸⁶. (grifos nossos)

O enunciado faz parte do texto aprovado e publicado sob o nome Agenda Habitat. O documento estabeleceu diversas obrigações a serem desempenhadas pelos Estados signatários nas duas primeiras décadas do século XXI. Ademais, para além da definição do conceito de “habitação adequada”, o texto inova ao estabelecer como dever a melhoria dos assentamentos humanos, com atenção especial aos grupos vulneráveis a exclusão social⁸⁷.

Por fim, importa notar que o direito à habitação adequada é expressamente citado em diversos outros documentos internacionais, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1965), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção Internacional sobre todas as formas de Discriminação (1968), o Pacto de São José da Costa Rica (1969), a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005) e a Declaração da Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas (2007)⁸⁸.

⁸⁶ FERNANDES, Marlene. **AGENDA HABITAT PARA MUNICÍPIOS**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

⁸⁷ MONTEIRO, Vitor. **DIREITO À MORADIA ADEQUADA**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 48.

⁸⁸ LINS JÚNIOR, G. S. **DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA EM ÁREAS URBANAS**: desafio da efetividade no Estado Constitucional de Direito. Olhares Plurais, v. 1, p. 42-64, 2017, p. 51.

3.2. A POSITIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

O direito à moradia é reconhecido expressamente como direito fundamental social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) apenas no ano 2000, através da redação da Emenda Constitucional nº 26⁸⁹. O texto constitucional passa então apresentar a seguinte redação:

Art. 6º **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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição⁹⁰.

Importa elucidar que desde o momento da promulgação da CRFB/88 é possível verificar a existência do resguardo ao direito à moradia de forma implícita, em razão do conteúdo do seu art. 5º, XI, e art. 7º, IV⁹¹. Notemos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XI - **a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador**, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, **capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim⁹². (grifos do autor)

Destaca-se que o direito à moradia, em razão da sua natureza social, caracteriza-se como um direito positivo, necessitando da ação do Estado à sua efetivação⁹³.

⁸⁹ D'AMBROSIO, Daniela. **O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA**. Orientador: Nelson Saule Júnior. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 20.

⁹⁰ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁹¹ FORTUNATO, Bruna; SCHÖNARDIE, Elenise Felzke. **OCUPAÇÕES IRREGULARES: Conflitos Entre o Direito à Moradia e a Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais**. In: Direito em Debate, Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUÍ, nº 44, p. 187-204, jul-dez. 2015, p. 191.

⁹² BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁹³ RAMOS, André de Carvalho. **CURSO DE DIREITOS HUMANOS**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 50.

Desta forma, a Carta Magna brasileira, em seu art. 23, IX, fundamenta a responsabilidade a consecução do Direito à moradia dos entes federativos, atribuindo competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para conferir eficácia social à norma.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico⁹⁴.

LINS JÚNIOR compreende que o art. 23 da CRFB/88 em verdade preceitua a obrigação de atuação em três níveis distintos dos federados, quais sejam: i) supressão do *déficit* habitacional; ii) empreender políticas públicas que visem a melhora da qualidade das residências já edificadas, considerando fatores relacionados a segurança dos moradores; e iii) investimento em saneamento básico, de forma a assegurar “vida saudável, higiênica e ecologicamente sustentável, evitando a contaminação e a proliferação de doenças”⁹⁵.

Os destaques realizados pelo doutrinador, em verdade, consubstanciam o que compactou-se conhecer como direito à cidade, estabelecendo como núcleo mínimo o direito a saneamento básico, à saúde, lazer, educação, enfim, mecanismos que possibilitam de fato a inclusão social. Não se olvidando, por óbvio, que a prestação inicia-se com a garantia de ambiente de proteção contra as intempéries do tempo, bem como que possibilite a estocagem de alimentos, o resguardo das crianças, idosos e enfermos, enfim, o desenvolvimento da intimidade que desemboca no direito a morada adequada e digna.

[...] é inegável admitir que a pessoa humana, no mínimo, precisa de um espaço construído em que possa se sentir confortável e com privacidade para descansar e cultivar os laços sociais entre familiares e amigos. Trata-se de preceito básico para o desfrute de uma vida digna, pois todos necessitam de um lugar íntimo para sua sobrevivência, constituindo abrigo e proteção para si e para os seus. Vale ressaltar que, dessa noção de abrigo, nascem outros direitos como o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à segurança, assim como os direitos sociais à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, etc.⁹⁶

⁹⁴ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁹⁵ LINS JÚNIOR, G. S. **DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA EM ÁREAS URBANAS**: desafio da efetividade no Estado Constitucional de Direito. *Olhares Plurais*, v. 1, p. 42-64, 2017, p. 50.

⁹⁶ BARBOSA, Lucília Goulart Cerqueira Camargo. **A TUTELA DO DIREITO À MORADIA COMO FORMA DE PROMOVER A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA EM FACE DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**. In: *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo: Editora Fiuza, volume 32. 2012, p. 118.

A Carta Magna ainda assevera que a política de desenvolvimento urbano de competência dos municípios observará obrigatoriamente a Lei, determinando a criação dos Planos Diretores e atribuindo a estes a tarefa de planejar a política urbana nos ditames do bem-estar social e da função social da propriedade⁹⁷.

CRFB/88. Art. 182. **A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**

§ 1º **O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.**

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais⁹⁸. (grifos nossos)

Noutro norte, atendendo aos ditames da nossa Carta Magna, é publicada a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade. Este documento regulamentou os art. 182 e 183 da CRFB/88, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, execução e fiscalização da política urbana, com previsões específicas quanto à habitação adequada e a gestão democrática da cidade⁹⁹.

⁹⁷ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 123.

⁹⁸ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁹⁹ Lei nº 10.257/01. Art. 2º. **A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – **garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental**, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
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;

Embora o Estatuto não solucione os problemas históricos de desigualdade e urbanização do Brasil, o documento é dotado de qualidade técnica suficiente para lhe garantir saudação global, com especial relevo o debate proposto pelo texto legal nos temas relacionados: i) diretrizes de planejamento e urbanismo; ii) regularização

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência**, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – **ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:**

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**

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

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. (grifos do autor)

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

de imóvel informal; iii) orientação para o chamamento da participação social no planejamento urbano; iv) orçamento; v) parcerias público-privadas; e vi) tratamento uniforme nacional das cidades¹⁰⁰.

3.3. DOS DIPLOMAS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS SOBRE USO DO SOLO.

A história registra que a década de 80 é marcada na cidade de Maceió, considerando o cenário de elaboração de documentos urbanísticos, pelo esforço de promoção de um plano de desenvolvimento. Inicialmente, pretendia-se a edição de seis volumes, a saber: i) Diagnóstico e prognóstico; ii) Propostas; iii) Código de Urbanização; iv) Código de edificações; v) Código de Postura; e vi) Diretrizes de ação. Entretanto, apenas os Códigos foram publicados¹⁰¹.

O primeiro documento aprovado pela cidade de Maceió, que de fato disserta sobre o espaço urbano, foi a Lei Orgânica do Município de 1990, ocasião que ações institucionais e à gestão pública do espaço urbano foram temas de destaque, resultando na criação de dez Regiões Administrativas. É neste momento que observamos tímida tentativa de incentivo a participação popular, especialmente no que se refere ao Orçamento Cidadão, com a finalidade primeira de discutir a disponibilização de verbas à promoção de melhorias nos assentamentos subnormais. O projeto não obteve êxito¹⁰².

Em 1998, é publicada Lei Municipal que modifica a Lei Orgânica, instituindo o abairramento, ao passo que também criou cinquenta bairros e reduziu o número de

¹⁰⁰ CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE** – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 135.

¹⁰¹ MELO, Tainá Silva. **A LOCALIZAÇÃO DOS POBRES NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS AS MARGENS DA LAGOA MUNDAÚ EM MACEIÓ, ALAGOAS**. Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010, p. 113.

¹⁰² MACEIÓ. Prefeitura Municipal. Assessoria técnica na Reelaboração do Plano Direito de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. **DOCUMENTO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS** - DIB. (Versão Preliminar Não Revisado). Produto 5. Volume 2. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento SMPD; Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – DUMA. Maio de 2005, p. 17.

regiões administrativas para sete¹⁰³, posteriormente, este montante foi aumentado para oito¹⁰⁴.

Do texto vigente da Lei Orgânica Municipal, destaca-se:

TÍTULO V

DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 106. Incumbe ao Poder Público executar a política de desenvolvimento urbano, observadas as diretrizes estabelecidas em lei, **tendo por objeto a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.**

Parágrafo Único. São diretrizes de inclusão obrigatória no Plano Diretor:

I - exigibilidade, para a comercialização de lotes em parcelamentos urbanos de arborização das áreas verdes e da implantação de todos os equipamentos e comunitários previstos, a cargo do empreendedor;

II - inadmissibilidade de cessões, permissões ou concessões de uso de área pública, salvo, em cada caso, mediante autorização legislativa;

III - exclusividade da exposição de murais, cartazes e similares, para quaisquer f11IS, em espaço previamente delimitado através de lei local;

IV - impermissibilidade da redesignação de áreas verdes em parcelamentos urbanos ou espaços ajardinados em logradouros públicos.

Art. 107. **A lei disciplinará a execução de obras e edificações no território do Município, estabelecendo normas edilícias relativas à segurança, funcionalidade, higiene, salubridade, estética de construções e proporcionalidade entre ocupação e equipamentos urbanos e comunitários.**

Art. 108. O Poder Público Municipal poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, nos termos da legislação federal, que promova o adequado aproveitamento do espaço, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente autorizada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez (10) anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros reais.

Art. 109. Aquele que possuir como sua, por mais de cinco anos consecutivos, área pública urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹⁰³ CÂMARA MUNICIPAL DE MACEIÓ. **LEI 4.697**, de 08 de janeiro de 1998. Dispõe sobre o perímetro urbano de Maceió, suprime divisão distrital e institui abairramento. Promulgada em 8 de janeiro de 1988. Disponível em:

<<https://central.pm.al.gov.br/sistemas/public/intranet/publico/download/id/512/param/3/set/19/get/c42f210c/dist/1568014783>>. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁰⁴ "REGIÃO ADMINISTRATIVA 01: Poço, Jaraguá, Ponta da Terra, Pajuçara, Ponta Verde, Jatiúca e Mangabeiras; REGIÃO ADMINISTRATIVA 02: Centro, Pontal da Barra, Trapiche da Barra, Prado, Ponta Grossa, Levada e Vergel do Lago; REGIÃO ADMINISTRATIVA 03: Farol, Pintanguinha, Pinheiro, Gruta de Lourdes, Canaã, Santo Amaro, Jardim Petrópolis e Ouro Preto; REGIÃO ADMINISTRATIVA 04: Bebedouro, C. de Bebedouro, C. de Jaqueira, Bom Parto, Petrópolis, Sta. Amélia, Fernão Velho, Rio novo e Mutange; REGIÃO ADMINISTRATIVA 05: Jacintinho, Feitosa, Barro Duro, Serraria e São Jorge; REGIÃO ADMINISTRATIVA 06: Benedito Bentes e Antares; REGIÃO ADMINISTRATIVA 07: Santos Dumont, Clima Bom, Cidade Universitária, Santa Lúcia e Tabuleiro dos Martins; REGIÃO ADMINISTRATIVA 08: Jacarecica, Garça Torta, Cruz das Almas, Riacho Doce, Pescaria e Ipioca." (PREFEITURA DE MACEIÓ. **MAPA DE MACEIÓ**: Regiões Administrativas. Disponível em: <<https://www.participa.maceio.al.gov.br/participa-maceio/regiaoAdministrativas.faces>>. Acesso em: 13, nov. 2022.)

§ 1º. O título de domínio e a concessão do uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor de mais de uma gleba.

§ 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 110. **O Município, com a finalidade de minorar a carência habitacional e ainda de evitar a ocupação, desordenada do solo urbano, com a proliferação de favelas, promoverá:**

I - **O parcelamento de solo para população economicamente carente;**

II - **O incentivo à construção de unidades e conjuntos residenciais sob sistema de mutirão;**

III - **A construção e organização de centro comunitário em cada núcleo residencial cuja edificação promover, assegurada a administração através do conselho de moradores, livremente escolhido pela comunidade, mediante eleição direta;**

Parágrafo Único. **Nos conjuntos residenciais de implantação promovida pelo Município, para atendimento à população carente, reservarse-á percentual das unidades edificadas para atendimento a portadores de deficiência.**

Art. 111. **A remoção de moradias localizadas em áreas de desenvolvimento subnormal, por iniciativa da Administração, é condicionada a prévia consulta aos moradores, objetivando a identificação de suas condições de trabalho, para o fim de orientar nova fixação em condições que lhes permitam a regular continuidade de suas atividades profissionais**¹⁰⁵. (grifos do nossos)

Após as publicações destes documentos, o município apenas é compelido novamente ao movimento depois da entrada em vigor do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), quando lhe é atribuído o dever de promover ferramentas que viabilize a regulação fundiária, a facilidade de acesso à terra e infraestrutura básica urbana¹⁰⁶.

É neste panorama que o Plano Diretor de Maceió é aprovado e publicado, em 2005, traçando diversas diretrizes para o desenvolvimento, com cuidado especial às Zonas Especiais de Interesse Social¹⁰⁷¹⁰⁸.

¹⁰⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE MACEIÓ. **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ**. Promulgada em 2 de abril de 1990. Disponível em: <<https://www.maceio.al.leg.br/documentos/docs/doc.php?filepath=publicacoes&id=1>>. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁰⁶ MELO, Tainá Silva. **A LOCALIZAÇÃO DOS POBRES NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS AS MARGENS DA LAGOA MUNDAÚ EM MACEIÓ, ALAGOAS**. Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010, p. 112.

¹⁰⁷ Áreas previstas no Plano Direito e demarcadas na Lei de Zoneamento que cria ou reconhece espaços ocupados por assentamentos habitacionais.

¹⁰⁸ MACEIÓ. Prefeitura Municipal. Assessoria técnica na Reelaboração do Plano Direito de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. **DOCUMENTO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS - DIB**. (Versão Preliminar Não Revisado). Produto 5. Volume 2. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento SMPD; Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – DUMA. Maio de 2005, p. 25.

Todavia, o Plano Diretor da Cidade de Maceió apresenta-se genérico, sem descrever quais são as ações prioritárias, enumerando diversas diretrizes sem encaixá-las em uma ordem, razão pela qual sequer é observada formas de concretização destas, especialmente pela ausência de previsão de planos ou ciclos orçamentários¹⁰⁹.

Por fim, merece apontamento a Lei Municipal nº 5.593, de 08 de fevereiro de 2007, denominada Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, quando foi estabelecido o zoneamento da cidade em consonância com o seu Plano Diretor, dedicando-se a regulação do ordenamento urbanístico, com enfoque no estabelecimento das zonas de interesse ambiental e paisagístico, de interesse social, do uso e ocupação do solo do município¹¹⁰.

¹⁰⁹ LINS, Regina Dulce Barbosa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**: Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maceio_AvaliacaoAL.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2022, p. 14.

¹¹⁰ CÂMARA MUNICIPAL DE MACEIÓ. **LEI MUNICIPAL Nº 5.593**, de 08 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.sedet.maceio.al.gov.br/servicos/pdf/codigo_edificacoes/00_lei_municipal_5593.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

4 ANÁLISE DO CASO CONCRETO: O COMPLEXO DE RISCO CHÃ DA JAQUEIRA.

Este capítulo dedica-se ao estudo do objeto concreto, qual seja, o Complexo de risco Chã da Jaqueira, percorrendo a sua história de ocupação, sua caracterização social, a configuração da situação de perigo enfrentada pelos seus residentes, bem como a legislação aplicável ao tema.

4.1. DA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO ESTUDADO.

O Complexo Chã da Jaqueira está localizado na Região Administrativa 4, território que compõe a parte alta de Maceió, capital de Alagoas, e abrange parte dos bairros de Chã da Jaqueira, Santo Amaro e Jardim Petrópolis¹¹¹.

Vejamos figura que ilustra a localização do Complexo na cidade de Maceió:

Figura 5: Mapa de Maceió com destaque para as suas Regiões Administrativas.

¹¹¹ COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007, p. 26.



Fonte: PREFEITURA DE MACEIÓ. **MAPA DE MACEIÓ:** Regiões Administrativas. Disponível em: <<https://www.participa.maceio.al.gov.br/participa-maceio/regiaoAdministrativas.faces>>. Acesso em: 13, nov. 2022

O termo complexo é adotado pela Defesa Civil com o intuito de privilegiar análise que contemple critérios geomorfológicos, possibilitando compreensão que excede requisitos administrativos e enfatiza as similitudes de relevo que permitem a análise una da área¹¹².

Todavia, nota-se que o Complexo objeto deste estudo está predominantemente localizado no bairro da Chã da Jaqueira do município de Maceió,

¹¹² COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007, p. 22.

razão pela qual a sua urbanização confunde-se com a história da ocupação deste distrito.

Destarte, a comunidade estudada não difere do contexto de ocupação das áreas de risco da capital alagoana, com a formação predominante da sua população por migrantes do interior do estado entre as décadas de 50 e 90. Em verdade, a história relata que os primeiros moradores do bairro chegaram a região em 1958, provenientes da cidade de Cortês do Estado de Pernambuco¹¹³.

O processo de urbanização do bairro e áreas adjacentes ocorreu depressa, sem organização e sem acompanhar o desenvolvimento econômico da cidade. As construções vislumbradas no bairro são caracterizadas como de baixo padrão, sendo o distrito especialmente notado pela ocupação das suas áreas de encostas, relevo que, alinhado ao clima e as condições do solo, propicia os processos erosivos¹¹⁴.

Em análise da ocupação do solo, a COMDEC afirma que o complexo da Chã da Jaqueira possui 36 (trinta e seis) setores de risco, localizados na Grota Santa Helena, Travessa Senhor do Bonfim, Vila Almeida, Grota da Cycosa, Grota Monte Alegre, Grota Santo Amaro e Grota São Luiz. Estes setores contam com, aproximadamente, um mil, novecentos e noventa e sete edificações e quase oito mil habitantes¹¹⁵.

Tabela 2. Indicadores de Vulnerabilidade das Localidades do Complexo Chã da Jaqueira

¹¹³ ANJOS, José Ademir M. dos. De Vila Praxedes a Chã da Jaqueira. **BAIRROS DE MACEIÓ**. Disponível em: <<http://www.bairrosdemaceio.net/bairros/cha-da-jaqueira#:~:text=De%20Vila%20Praxedes%20a%20Ch%C3%A3,lote%2020%20X%2040%20m.>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

¹¹⁴ CALVÃO, Fernando Dinis Tavares; PEREZ, Maria Luiza Fernandes Lima Perez. **MAPEAMENTO DE RISCO DE ESCORREGAMENTO**: contextualização e estudo de caso em Maceió-AL. Orientadora: Danúbia Teixeira. 2019. 79 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado em Engenharia Civil, Centro de Estudos Superiores de Maceió (CESMAC), Maceió, 2019, p. 46.

¹¹⁵ COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007, p. 26.

Localidades	nº de edific. dos Setores de Risco	nº de edificações ameaçadas	nº de edificações para remoção	área dos Setores (em ha)	nº de habitantes dos Setores
Grota Santa Helena	525	124	124	19,6	2.100
Travessa Senhor do Bomfim	477	38	39	5,1	1.908
Vila Almeida	588	168	0	6,7	2.352
Grota da Cycosa	69	7	48	2,0	276
Grota Monte Alegre	128	25	33	5,0	512
Grota Santo Amaro	210	53	56	115,1	840
Grota São Luiz*	-	4	-	-	-
TOTAIS	1997	419	300	153,5	7.988

Fonte: COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007

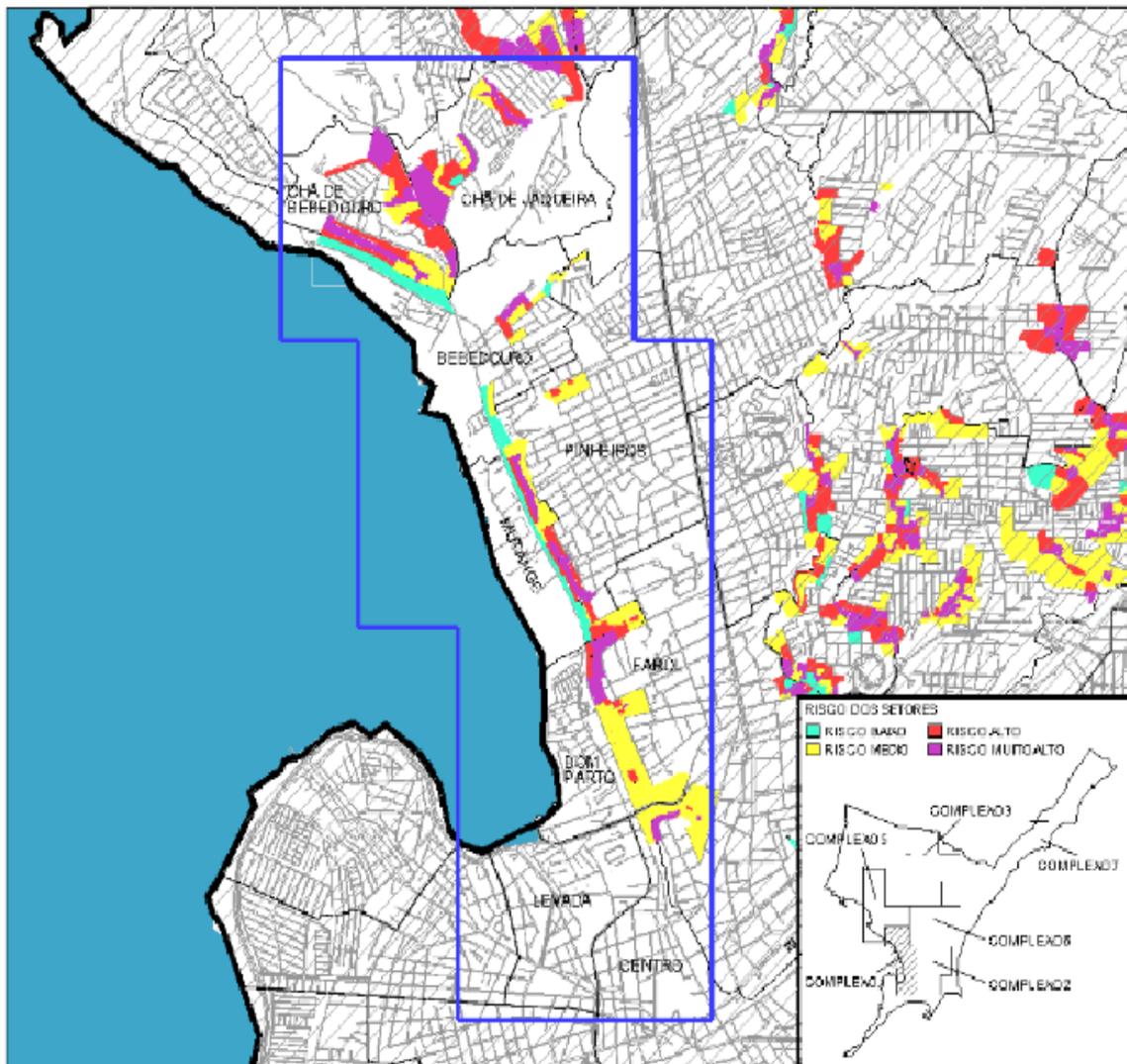
Os infortúnios do complexo são causados pelos deslizamentos de terra, além dos alagamentos ocasionados pelo período chuvoso.

Os eventos adversos registrados têm como fundamento, para além do relevo propício, “a remoção da vegetação, os assentamentos precários, a falta de saneamento básico, o despejo de lixo nas encostas, a canalização clandestina de águas residuais, corte de taludes em áreas instáveis e remoção de sedimento para construções”¹¹⁶.

Vejamos mapa que demarca áreas de risco do Complexo Chã da Jaqueira:

Figura 06: Mapa de Risco dos Complexos Chã da Jaqueira e Mundaú.

¹¹⁶ COSTA, Cristina da Rocha; SANTOS, Gabrielle de Lima; FALCÃO, Alves Melo. **IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE ÁREA DE RISCO NO BAIRRO DE CHÃ DA JAQUEIRA**. In: XII SINAGEO – Simpósio Nacional de Geomorfologia, 2018, Crato, Ceará. Anais eletrônicos. Disponível em: <<https://www.sinageo.org.br/2018/trabalhos/10/10-381-2065.html#>>. Acesso em: 30 jun. 2022.



Fonte: COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007

Como forma de prevenir e atenuar os riscos da região, o município de Maceió investe na alocação de mantas de contenção e na atuação ostensiva da Defesa Civil municipal, da Secretaria Municipal de Infraestrutura e da Superintendência de Desenvolvimento Sustentável, realizando vistorias técnicas, com o intuito de averiguar quais as necessidades de intervenção¹¹⁷, inspeção das áreas de risco através de

¹¹⁷ DEBORAH, Freire. Grota do José Miguel na Chã da Jaqueira recebe ação de limpeza esta semana. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, Maceió. 16, maio de 2022. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/sudes/grota-do-jose-miguel-na-cha-da-jaqueira-recebe-acao-de-limpeza-esta-semana>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

drones¹¹⁸ e o Mapeamento Geomorfológico, possibilitando a identificação dos locais de possíveis movimentação do solo propícios a geração de situação de risco¹¹⁹.

Apesar dos recursos utilizados, todo o ano há notícias de desastres no Complexo, em geral com a perda de bens materiais. Vejamos imagens que sintetizam a situação de extrema vulnerabilidade dos moradores destes assentamentos precários:

Figura 07: Desabamento de duas casas no Complexo Chã da Jaqueira.



Fonte: Após fortes chuvas, duas casas desabam na Chã da Jaqueira, em Maceió. **JORNAL DE ALAGOAS**, 2022. Disponível em: <<https://www.jornaldealagoas.com.br/geral/2022/06/15/18952-apos-fortes-chuvas-duas-casas-desabam-na-cha-da-jaqueira-em-maceio>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

¹¹⁸ VIDERLAN, Mateus; MAIA, Erick. Defesa Civil inspeciona Chã da Jaqueira com drones para atualização de área de risco. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, Maceió. 21, janeiro de 2022. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/defesacivil/defesa-civil-inspeciona-cha-da-jaqueira-com-drones-para-atualizacao-de-area-de-risco>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

¹¹⁹ DUARTE, Flávia; GABRIELA, Lisa. Mapa Geomorfológico norteará gestão de risco no Complexo Lagoa Mundaú. **PREFEITURA DE MACEIÓ**, Maceió. 21, janeiro de 2022. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/noticias/mapa-geomorfologico-norteara-gestao-de-risco-no-complexo-lagoa-mundau>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

Figura 08: Registro de lua enlameada em razão de temporal no bairro Chã da Jaqueira.



Fonte: AMORIM, George. Chã da Jaqueira registra acumulado de 227 milímetros de chuva em cinco dias. **GAZETAWEB.COM**, Maceió. 05, agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.gazetaweb.com/noticias/maceio/cha-da-jaqueira-registra-acumulado-de-227-milimetros-de-chuva-em-cinco-dias/>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

Destarte, em análise do complexo de risco da Chã da Jaqueira, vislumbramos comunidade vulnerável a situações de perigo ocasionadas por fator natural, mas potencializada pela ação humana, de forma recorrente, especialmente no período de chuva forte, constituída por comunidade de baixa renda que, em sua maioria, migrou do seu local de origem para a capital alagoana em buscas de melhores oportunidades de emprego e renda.

4.2. A INADEQUAÇÃO DAS RESIDÊNCIAS ESTABELECIDAS NO COMPLEXO DE RISCO CHÃ DA JAQUEIRA AOS REQUISITOS ESTABELECIDOS PELO COMENTÁRIO GERAL Nº 4 DO CDESC.

O Comentário Geral nº 4 do CDESC estabeleceu que uma habitação somente será considerada adequada as necessidades básicas de um indivíduo quando preencher, concomitantemente, as seguintes condições: a) segurança jurídica da

posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; e g) adequação cultural¹²⁰.

Em análise do caso concreto, quanto a segurança jurídica da posse, segundo a Secretaria Municipal de Economia (SEMEC), estima-se que do total de imóveis fixados no território da cidade de Maceió cerca de 75% esteja em situação irregular, notadamente em bairros como a Chã da Jaqueira, onde vislumbra-se diversas construções em locais impróprios, especialmente próximas a área de encosta. Nesse sentido, inexistente registro formal dessas edificações, conseqüentemente, não pode ser assegurada a segurança da posse de grande parte dos imóveis do Complexo estudado¹²¹.

Os bairros que compõem o Complexo de risco Chã da Jaqueira estão inseridos em local de razoável comércio e facilidade de locomoção, com recursos públicos estabelecidos no bairro – UPA e escolas. Entretanto, as facilidades não beneficiam grande parte das comunidades inseridas nas zonas de risco, especialmente quando falamos dos moradores das grotas, sendo esta a análise da disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura.

Cabe também destacar a inexistência no Complexo de qualquer fragmento do requisito da habitabilidade, pois é completamente inconciliável a submissão de um indivíduo a riscos constantes de deslizamentos de massas que coloca em risco tanto a sua integridade física quanto os seus bens com noção de moradia adequada, posto que a funcionalidade de uma habitação é justamente proteger os seus moradores das intempéries da natureza e não ser fonte de preocupação.

d. Habitabilidade. **A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença.** A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparado pela OMS, que vê a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de

¹²⁰ LINS JÚNIOR, G. S. **DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA EM ÁREAS URBANAS**: desafio da efetividade no Estado Constitucional de Direito. Olhares Plurais, v. 1, p. 42-64, 2017, p. 47-48.

¹²¹ FRANÇA, Lucas. Cerca de 80% dos imóveis de Maceió estão irregulares. **TRIBUNA HOJE**, Maceió. 20, fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2019/02/20/72265-cerca-de-80-dos-imoveis-de-maceio-estao-irregulares>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

CAVALCANTE, Rayssa. Construções irregulares são demolidas em área de proteção ambiental no Bebedouro. **GAZETA WEB**, Maceió. 17, março de 2022. Disponível em: <<https://www.gazetaweb.com/noticias/maceio/construcoes-irregulares-sao-demolidas-em-area-de-protecao-ambiental-no-bebedouro/>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade¹²².

Destarte, evidente que as residências localizadas no Complexo de risco da Chã da Jaqueira não preenchem as condições necessárias ao seu reconhecimento como habitações adequadas, com fundamento nos parâmetros internacionais estabelecidos.

A solução para o imbróglío encontra fundamento no próprio Plano Diretor. Vejamos:

Art. 92. A Política Habitacional do Município de Maceió estabelecerá diretrizes e estratégias de ação objetivando reduzir o déficit e as necessidades habitacionais e conter a produção de moradia irregular.

§ 1º. Entende-se habitação os componentes que integram a moradia, a infraestrutura e os serviços urbanos, os equipamentos urbanos e comunitários, permitindo uma vida digna à população residente em Maceió.

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

I – prioridade em programas e projetos habitacionais para atendimento dos segmentos da população caracterizados nos incisos I e II do artigo 96 desta Lei;

II – prioridade no atendimento à habitação de interesse social nas áreas indicadas como Zonas Especiais de Interesse Social;

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

Entretanto, apesar do resguardo encontrar esteio no próprio Plano Diretor da cidade, apenas medidas paliativas são adotadas, com o esquecimento do Complexo pelo Poder Público até a chegada do período chuvoso da Capital.

¹²²ONU. **COMENTÁRIO GERAL Nº 4.** In: COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia foi erigido como um direito humano universal pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, contudo, apenas incorporado a Carta Magna brasileira através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, passando então a integrar o rol de Direitos Fundamentais.

Neste panorama, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 declarou a natureza social do direito à moradia. Para além da norma mencionada, a Carta Magna dispõe, em seu art. 23, IX, sobre a competência para “promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, como também o inciso IV, do artigo 7º, determina que o salário mínimo deverá atender as necessidades essenciais do trabalhador, conseqüentemente, deve também custear a morada digna.

Nessa perspectiva, destaca-se que o direito à moradia, ao ser incluído no rol dos direitos sociais, necessita de uma prestação positiva do Estado. Desta forma, a Carta Magna brasileira, em seu artigo nº 23, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para conferir eficácia social a norma. Segundo a leitura deste artigo, podemos apontar três níveis de atuação dos entes federados:

(1) suprir o déficit habitacional decorrente da ausência de estoque de unidades habitacionais; (2) promover ações para melhorar a qualidade dos imóveis já existentes, mas em estado de precariedade, decomposição ou desprovido de segurança para os moradores; (3) dotar as comunidades de saneamento básico mediante procedimentos eficazes de canalização e tratamento de esgotos, coleta e tratamento de resíduos orgânicos, além de outras medidas capazes de assegurar vida saudável, higiênica e ecologicamente sustentável, evitando a contaminação e a proliferação de doenças¹²³.

Os destaques realizados pelo doutrinador, em verdade, consubstanciam o que compactou-se conhecer como direito à cidade, qual seja, direito a saneamento básico, à saúde, lazer, educação, enfim, mecanismos que possibilitam de fato a inclusão social. Não se olvidando, por óbvio, que a prestação inicia-se com a garantia

¹²³LINS JÚNIOR, G. S. **DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA EM ÁREAS URBANAS**: desafio da efetividade no Estado Constitucional de Direito. Olhares Plurais, v. 1, p. 42-64, 2017, p. 9.

de ambiente de proteção contra as intempéries do tempo, bem como que possibilite a estocagem de alimentos, o resguardo das crianças, idosos e enfermos, enfim, o desenvolvimento da intimidade que desemboca no direito a morada adequada e digna.

Diante do resguardo atribuído pelos enunciados da Lei Maior brasileira, questionou-se acerca da eficácia social do direito à moradia, conforme o seu desdobrar em prestações estatais.

Necessário observar que moradia é conceito que engloba local salubre, com condições mínimas para o desenvolvimento da vida humana, não se enquadrado, portanto, áreas que, por sua natureza, apresentam-se como zonas propensas a desastres naturais, notadamente pela ausência do preenchimento das condições elencadas no Comentário Geral nº 4º do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Nesse cenário, o planejamento urbano deve buscar a preservação dessas áreas em ações que visem a fiscalização e formas de prevenir e/ou remediar infortúnios prenunciados.

O município de Maceió, como desdobramento das competências atribuídas pela Carta Magna, elaborou o Plano Diretor de 2007, buscando demarcar e cogitar soluções para as zonas de perigo, conforme observa-se do Plano Municipal de Redução de Risco (relatório parcial) exposto no ano de 2007. Contudo, após quinze anos da elaboração e aprovação dos documentos, tais áreas encontram-se recheadas de construções irregulares edificadas por indivíduos que, por diversos fatores, não podem residir em local diverso.

Nota-se que a maior parte das ocupações irregulares, entretanto, advém da carência de capacidade aquisitiva de homens e mulheres excluídos do mercado formal de trabalho, segregados social e economicamente da cidade legal, já que em razão da supervalorização de terrenos em locais com infraestrutura adequada, veem-se jogados à própria sorte, ao total desamparo da lei e do Estado¹²⁴.

Em verdade, a ocupação irregular das áreas das encostas do município fora ocasionada pelo processo de inchação da cidade, vivenciado entre os anos de

¹²⁴ FORTUNATO, Bruna; SCHONARDIE, Elenise Felzke. **OCUPAÇÕES IRREGULARES: Conflitos Entre o Direito à Moradia e a Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais.** In: Direito em Debate, Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUÍ, nº 44, p. 187-204, jul-dez. 2015, p. 197.

1940 e 2000, notadamente desenvolvido pela crise da indústria sucroalcooleira. A cidade não estava preparada para fornecer emprego, renda e habitação adequada ao contingente de cidadãos que chegava dia após dia a Capital, aumentando a população de baixa renda e o número de trabalhadores no setor informal. Dados apresentados pelo IBGE informam que 48,4% da população total do município vivia na informalidade entre os anos de 2000 a 2005¹²⁵.

É nesse contexto que Maceió detém o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e a mais alta taxa de extrema pobreza entre capitais, assim como cerca de 12% da sua população reside nos 188 assentamentos precários registrados¹²⁶.

O complexo de risco da Chã da Jaqueira é microrregião do município que espelha a sua história, zona de ocupação de imigrantes a partir da década de 50, estabelecido como morada de comunidade de baixa renda em área de risco, frente ao relevo (especialmente encostas e grotas). A população amarga tragédias anuais, em razão do período chuvoso da Capital, não sendo raro relatos de desabamentos e inundações, resultando em perda material e de vida humana.

Neste estudo restou demonstrado a existência de solução expressa no Plano Diretor municipal para a situação vivenciada pelos moradores do complexo de risco Chã da Jaqueira. Veja-se:

Art. 92. A Política Habitacional do Município de Maceió estabelecerá diretrizes e estratégias de ação objetivando reduzir o déficit e as necessidades habitacionais e conter a produção de moradia irregular.

§ 1º. Entende-se habitação os componentes que integram a moradia, a infraestrutura e os serviços urbanos, os equipamentos urbanos e comunitários, permitindo uma vida digna à população residente em Maceió.

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

I – prioridade em programas e projetos habitacionais para atendimento dos segmentos da população caracterizados nos incisos I e II do artigo 96 desta Lei;

¹²⁵ Fonte: LINS, Regina Dulce Barbosa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**: Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maceio_AvaliacaoAL.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2022, p.4.

¹²⁶ ONU-HABITAT. **PROJETO PROSPERIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E INCLUSIVA NO ESTADO DE ALAGOAS: UMA INICIATIVA INTEGRADA**. Resultado 2: Conhecimentos e capacidades fortalecidas para a melhoria e prevenção de favelas e melhoria das condições de vida dos habitantes das grotas. Produto: Relatório sobre a implementação de melhoramento implementados nas grotas. Maceió: ONUHabitat, 2019, p. 12

II – prioridade no atendimento à habitação de interesse social nas áreas indicadas como Zonas Especiais de Interesse Social;
III – **reassentamento da população apenas em situação de risco à vida ou ambientais, garantindo relocação das famílias para áreas próximas ao local de remoção ou dotada de programa de geração de trabalho e renda.** (grifos nossos)

Todavia, o que se nota é escolha deliberada por consertos paliativos, que não eliminam a situação de perigo dessa comunidade. Em verdade, atende ao jogo especulativo do mercado imobiliário a existência dessas comunidades, pois sobrevivem em espaços renegados por quem pode bancar a partida, mas perto o suficiente para pode servi-los.

Ademais, aonde deveria estar presente, observamos a omissão do aparato estatal, pois resguarda os seus investimentos para bairros e áreas já valorizados pelo mercado.

Desse modo, as cidades têm se tornado alvo de interesses econômicos/hegemônicos que emanam de uma dimensão de classe. Assim, o interesse corporativo, de caráter privado, tem marcado o uso e funcionamento do território urbano, no sentido de atender a seus interesses primordialmente, gerando a exclusão da população de baixa renda. Por conseguinte, certos direitos fundamentais não são universalizados, dentre eles, o direito à moradia¹²⁷.

Diante do contexto apresentado, conclui-se que a ausência de efetividade da concretização do direito à moradia no complexo de risco Chã da Jaqueira não é resultado de inexistência do resguardo legal, ao contrário, demonstra-se que são inúmeras as normas que fundamentam a proteção da sua comunidade residente e discorrem sobre o planejamento urbano municipal. Nesse sentido, o que se observa é uma escolha pela alternativa que beneficia o comércio imobiliário em detrimento de comunidades vulneráveis.

¹²⁷ LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. **ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA:** o caso da remoção do complexo de favelas do Dique-Estrada. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 70 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade do, Federal de Alagoas, Maceió, 2015, p. 59.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ana Paula Acioli de. **A EXPRESSÃO DAS DESIGUALDADES URBANAS: ANÁLISE ESPACIAL DA DISTRIBUIÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA NA CIDADE DE MACEIÓ, ALAGOAS.** Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza. 2007. 214 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007..

ANJOS, José Ademir M. dos. De Vila Praxedes a Chã da Jaqueira. **BAIRROS DE MACEIÓ.** Disponível em: <<http://www.bairrosdemaceio.net/bairros/cha-da-jaqueira#:~:text=De%20Vila%20Praxedes%20a%20Ch%C3%A3,lote%2020%20X%2040%20m.>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

BARBOSA, Lucília Goulart Cerqueira Camargo. **A TUTELA DO DIREITO À MORADIA COMO FORMA DE PROMOVER A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA EM FACE DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO.** In: Revista Brasileira de Direito Ambiental, São Paulo: Editora Fiuza, volume 32. 2012.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A ESTABILIDADE INACEITÁVEL: desigualdade e pobreza no Brasil.** IN.: HENRIQUES, Ricardo (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil, p. 21-47, Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 13 nov. 2022.

____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 13 nov. 2022.

CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. **O tratamento jurídico dos desastres urbano-ambientais na perspectiva da sociedade de risco: o caso do Vale do Reginaldo em Maceió/AL.** 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

CALVÃO, Fernando Dinis Tavares; PEREZ, Maria Luiza Fernandes Lima Perez. **MAPEAMENTO DE RISCO DE ESCORREGAMENTO:** contextualização e estudo de caso em Maceió-AL. Orientadora: Danúbia Teixeira. 2019. 79 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado em Engenharia Civil, Centro de Estudos Superiores de Maceió (CESMAC), Maceió, 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE MACEIÓ. **LEI 4.697**, de 08 de janeiro de 1998. Dispõe sobre o perímetro urbano de Maceió, suprime divisão distrital e institui abairramento. Promulgada em 8 de janeiro de 1988. Disponível em: <<https://central.pm.al.gov.br/sistemas/public/intranet/publico/download/id/512/param/3/set/19/get/c42f210c/dist/1568014783.>>. Acesso em: 29 set. 2022.

____. **LEI MUNICIPAL Nº 5.593**, de 08 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.sedet.maceio.al.gov.br/servicos/pdf/codigo_edificacoes/00_lei_municipal_5593.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

____. **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ.** Promulgada em 2 de abril de 1990. Disponível em: <<https://www.maceio.al.leg.br/documentos/docs/doc.php?filepath=publicacoes&id=1>>. Acesso em: 29 set. 2022.

CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE – UM ESTUDO DAS NORMAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS APLICADAS AO CASO DA VILADOS PESCADORES DE JARAGUÁ, EM MACEIÓ.** Orientadora: Alessandra Marchioni.

2015. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

COMDEC, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO** (relatório parcial). Maceió, agosto de 2007.

COSTA, Cristina da Rocha; SANTOS, Gabrielle de Lima; FALCÃO, Alves Melo. **IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE ÁREA DE RISCO NO BAIRRO DE CHÃ DA JAQUEIRA**. In: XII SINAGEO – Simpósio Nacional de Geomorfologia, 2018, Crato, Ceará. Anais eletrônicos. Disponível em: <<https://www.sinageo.org.br/2018/trabalhos/10/10-381-2065.html#>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

D'AMBROSIO, Daniela. **O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA**. Orientador: Nelson Saule Júnior. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

ELO, Tainá Silva. **A LOCALIZAÇÃO DOS POBRES NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS AS MARGENS DA LAGOA MUNDAÚ EM MACEIÓ, ALAGOAS**. Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010.

FERNANDES, Marlene. **AGENDA HABITAT PARA MUNICÍPIOS**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf> Acesso em: 10 nov. 2022.

FGV. **MAPA DA NOVA POBREZA**. Rio de Janeiro: FGV SOCIAL, junho de 2022.

FORTUNATO, Bruna; SCHONARDIE, Elenise Felzke. **OCUPAÇÕES IRREGULARES: Conflitos Entre o Direito à Moradia e a Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais**. In: Direito em Debate, Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUÍ, n° 44, p. 187-204, jul-dez. 2015.

FRANÇA, Lucas. Cerca de 80% dos imóveis de Maceió estão irregulares. **TRIBUNA HOJE**, Maceió. 20, fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2019/02/20/72265-cerca-de-80-dos-imoveis-de-maceio-estao-irregulares>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MACEIÓ: panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama>>. Acesso em: 25 de jun. de 2022.

_____. **ALAGOAS: panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama>>. Acesso em: 23 de ago. de 2022.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ECONOMIA DE MACEIÓ: diagnóstico e proposta para construção de uma nova realidade**. Brasília: Ed. UFAL, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2335/1/Livro_Economica_de_Maceio-diagn%c3%b3stico_e_propostas_para_constru%c3%a7%c3%a3o_de_uma_nova_realidade.pdf> Acesso em: 01 nov. 2022.

LINS JÚNIOR, G. S. **DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA EM ÁREAS URBANAS: desafio da efetividade no Estado Constitucional de Direito**. Olhares Plurais, v. 1, p. 42-64, 2017.

LINS, Isabel Albuquerque de Almeida. **A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA: O caso da remoção do complexo de favelas do Dique-estrada**. In: Acesso à moradia e a Exclusão Social. Maceió AL: EDUFAL, 2018.

_____. **ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA: o caso da remoção do complexo de favelas do Dique-Estrada**. Orientadora: Alessandra Marchioni. 2015. 70 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade do, Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

LINS, Regina Dulce Barbosa. **REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**: Avaliação do Plano Diretor de Maceió, capital do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maceio_AvaliacaoAL.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2022.

MACEIÓ. Prefeitura Municipal. Assessoria técnica na Reelaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. **DOCUMENTO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS** - DIB. (Versão Preliminar Não Revisado). Produto 5. Volume 2. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento SMPD; Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – DUMA. Maio de 2005.

____. Secretária Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005.

____. **MAPA DE MACEIÓ**: Regiões Administrativas. Disponível em: <<https://www.participa.maceio.al.gov.br/participa-maceio/regiaoAdministrativas.faces>>. Acesso em: 13, nov. 2022.

MELO, Tainá Silva. **A LOCALIZAÇÃO DOS POBRES NAS CIDADES BRASILEIRAS**: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS AS MARGENS DA LAGOA MUNDAÚ EM MACEIÓ, ALAGOAS. Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **CAPACITAÇÃO EM MAPEAMENTO E GERENCIAMENTO DE RISCO**. Data completa 2009. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/mapeamento/mapeamento-grafica.pdf>> Acesso em: 03 de nov. 2022.

MONTEIRO, Vítor De Andrade. **FUNDAMENTALIDADE E EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA**. 2014. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

_____. **DIREITO À MORADIA ADEQUADA: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

NASCIMENTO, Rosana do C.; SANTOS, Fernando A. A.. **EVOLUÇÃO DA CULTURA DA CANA-DE-ACUCAR NO ESTADO DE ALAGOAS EM RELAÇÃO AS MAIORES PRODUTORES DI BRASIL, 1980/1996**. Estação Científica, Juiz de Fora, ed. 01, p. 01-21, ago. 2005.

ONU, Declaração dos Direitos Humanos. In: ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

_____. **COMENTÁRIO GERAL Nº 4**. In: COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ONU-HABITAT. **PROJETO PROSPERIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E INCLUSIVA NO ESTADO DE ALAGOAS: UMA INICIATIVA INTEGRADA**. Resultado 2: Conhecimentos e capacidades fortalecidas para a melhoria e prevenção de favelas e melhoria das condições de vida dos habitantes das grotas. Produto: Relatório sobre a implementação de melhoramento implementados nas grotas. Maceió: ONUHabitat, 2019.

ONU-HABITAT; GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **ÍNDICE DE PROSPERIDADE DE MACEIÓ**. Maceió: ONUHabitat, 2019.

_____. **MAPA RÁPIDO PARTICIPATIVO (MRP) DAS GROTAS DE MACEIÓ, ALAGOAS**. Maceió: ONUHabitat, 2021.

RAMALHO, Nelson Alves. **PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E PROBLEMAS EMERGENTES: IMPLICAÇÕES PARA O SERVIÇO SOCIAL CONTEMPORÂNEO**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 110, p. 345-368, abr/jun, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **CURSO DE DIREITOS HUMANOS**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RESENDE, Solange Enoi Melo de. **O DRAMA DAS GROTA: VIOLÊNCIA E O COTIDIANO NO JACINTINHO**. 2001. 47 f. Dissertação (Graduação) – Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2001.

SANTOS, André L. da S.; PEREIRA, Eugenia C. G.; ANDRADE, Laise de H. C.. **A EXPANSÃO DA CANA-DE-ACUCAR NO ESPAÇO ALAGOANO E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E IDENTIDADE CULTURAL**. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, Uberlândia, v. 2, n. 4, p. 19-37, ago. 2007.

SEPLANDE - Secretaria De Estado Do Planejamento E Do Desenvolvimento Econômico. **AGLOMERADOS SUBNORMAIS DE MACEIÓ**. Alagoas Em Dados e Informações, Maceió, 2014.